



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO IX - Nº 426

Bogotá, D. C., jueves 19 de octubre de 2000

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2000 SENADO

por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.

El artículo 323 de la Constitución Política, quedara así:

Artículo 323. El Concejo Distrital se compondrá de un concejal por cada Localidad, sin importar el número de habitantes que tenga su territorio y cinco más en representación de las organizaciones gremiales o comunidades indígenas o étnicas. La ley especial para Bogotá determinará la forma de elección.

En cada una de las Localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente e integrada por cinco ediles y un Alcalde Local, elegido en la misma forma.

La elección de Concejales Distritales, de Alcalde Mayor, de Ediles y de Alcaldes Locales, se hará en un mismo día para períodos de tres años.

En los casos taxativamente señalados por la ley, el Presidente de la República suspenderá o destituirá al Alcalde Mayor. En igual forma la ley especial para Bogotá fijará el régimen disciplinario para los Alcaldes Locales, orientado a permitir el desarrollo integral y armónico del Distrito Capital, bajo la Suprema Autoridad del Alcalde Mayor.

EXPOSICION DE MOTIVOS

De la nueva estructura del Concejo de la capital

El inciso primero del artículo 323 de la Constitución Política, determina que "El Concejo Distrital se compondrá de un Concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor de setenta y cinco mil que tenga su territorio." En la actualidad, el Concejo lo integra un exagerado número de cuarenta concejales y se aspira que para el período 2001 a 2003 se aumente a 42 y así sucesivamente, según se aumente la población, lo que afecta el presupuesto en un costo superior a los quinientos millones de pesos mensuales y algo más de los cinco mil millones de pesos anuales, Corporación ésta, que si bien desarrolla una labor en procura del desarrollo general del Distrito Capital, es evidente que hay ausencia de compromiso e identidad de los Concejales con los diferentes sectores y estratos en que se encuentra clasificada socioeconómicamente la población. Con esta propuesta de reforma constitucional lo que se desea es buscar que cada Localidad tenga sus representantes y se comience a gestar un verdadero sentido de compromiso y responsabilidad con la población que

la habita, generando sentido de pertenencia, tanto de sus habitantes, como de sus autoridades, para que quienes aspiren a llegar a la Corporación Distrital, efectivamente sean los auténticos voceros y representantes de la Localidad. Además, esto permitiría que en el evento de crearse nuevas Localidades se aumente el número de Concejales, representantes de las comunidades; por lo tanto, se hace necesario reducir el numero de concejales de la ciudad, generando una verdadera cultura de compromiso, identificación y pertenencia con la Localidad a la que se desea representar. Pero más que proponer una disminución en el costo fiscal que representa para la ciudad por el excesivo número de concejales, lo que se pretende es facilitar el procedimiento para que la administración se reorganice mejor geográfica y territorialmente y dando cumplimiento a lo preceptuado en el artículo 322 de la Constitución Política, cuando determina que "...el Concejo, a iniciativa del Alcalde, dividirá el territorio distrital en Localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes..." y de esta forma permitir la creación de nuevas Localidades para mejorar la desconcentración en la atención de funciones administrativas, prestación de los servicios y la ejecución de obras a cargo del Distrito Capital, sin que se afecten los costos que actualmente se tienen destinados para su funcionamiento.

Otra situación preocupante que se observa en época electoral son las altas inversiones que requieren los candidatos para aspirar a esta Corporación, donde deben disponer de cuantiosas sumas de dinero para financiar su campaña en 20 Localidades y financiar las campañas de los aspirantes a Ediles de las Localidades, con la cual se desdibuja el verdadero sentido social de la Política, permitiendo que representen a la comunidad sólo quienes pertenezcan a una clase social económicamente poderosa.

Ahora, para lograr que en esta Corporación administrativa, con atribuciones de suprema autoridad del Distrito Capital en materia normativa, no quede huérfana de la participación de las organizaciones gremiales o grupos étnicos, etc. Se propone que estas organizaciones cuenten con una jurisdicción especial y elijan número adicional de cinco concejales, serán elegidos por estas organizaciones gremiales o grupos organizados que no estén interesados en estar representados dentro de las localidades y en consecuencia deberá la ley especial para Bogotá determinar los lugares donde se practicarán los comicios electorales, como por ejemplo en Corferias y otros lugares previamente determinados.

Necesidad de reducir los integrantes de las Juntas Administradoras Locales

El inciso segundo del artículo 323 de la Constitución Política, determina que “En cada una de las Localidades habrá una Junta Administradora, elegida popularmente para períodos de tres años, que estará integrada por no menos de siete Ediles, según lo determine el Concejo Distrital, atendida la población respectiva.” Actualmente existen en Bogotá 20 Localidades integradas en su mayoría con once Ediles, otros con nueve y la Localidad de la Candelaria con siete Ediles; sin embargo, teniendo en cuenta la falta de herramientas jurídicas para que estas Corporaciones puedan cumplir con una verdadera función normativa dentro de la Localidad, se hace innecesario ese número de Ediles en su integración, siendo conveniente reducir sus integrantes a un mínimo que haga más funcionable sus responsabilidades y menos costosos los gastos de funcionamiento, dejando así abierta la posibilidad de crear nuevas Localidades, sin que ello represente afectación altamente costosa en los presupuestos para su normal funcionamiento.

En efecto, al determinar constitucionalmente que la Junta Local de Administración deberá estar compuesta por cinco miembros, se le está dando la posibilidad a dicho Ente de poder deliberar en forma mucho más práctica y eficiente, a la vez que se estará dotando al Distrito Capital de un ente administrativo capaz de ejecutar acciones administrativas acordes con la necesidad de la respectiva Localidad y dentro de un marco de oportunidad y efectividad que se compaginen con los lineamientos constitucionales del nuevo Estado Social de Derecho. Este es quizá el eje rector de la reforma y con base en él se obtendrá que dichas instituciones constitucionales cumplan a cabalidad con el fin propugnado por nuestra Carta Política de 1991 y en particular en lo atinente a los fines estatales con una marcada proyección hacia una mayor preocupación por la salvaguarda de los intereses de la comunidad local y la estructuración de la justicia material de los integrantes de la misma colectividad.

Por otro lado, uno de los fundamentos de la reforma a la disposición comentada, tiene que ver con la falta de herramientas jurídicas con que cuentan las Administradoras Locales para cumplir su función, falencia que se evidencia en la misma Constitución Política, cuando dispone en su artículo 322 que será la Ley Especial para Bogotá la que determine el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas, dejando las funciones normativas de las Juntas Administradoras supeditadas a las autorizaciones que expida el Concejo Distrital. Como esta es una verdad real que no admite discusión alguna, resulta apenas lógico entonces, que si las Juntas Administradoras Locales no poseen la suficiente autonomía para la realización de su función, no es necesario entonces que la integren más de cinco Ediles en dichos entes administrativos.

De la elección popular de Alcaldes Locales

La parte final del inciso tercero del artículo 323 de la Constitución Política determina que “...Los Alcaldes Locales serán designados por el Alcalde Mayor de terna enviada por la correspondiente Junta Administradora.” Encontrarnos aquí que en la mayoría de Localidades, los candidatos que han integrado las ternas para la designación o nombramiento de Alcaldes Locales, no son los más reconocidos públicamente por la comunidad de la Localidad y en algunos casos en violación al régimen de inhabilidades determinado por la Ley Especial para Bogotá (Decreto 1421 de 1993) como es haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva Localidad por lo menos durante los dos (2) años anteriores a la fecha del nombramiento.

Desde 1985 con la aprobación del acto legislativo que modificó la Constitución Nacional de 1886 y permitió la elección popular de Alcaldes Municipales y del Distrito Especial de Bogotá, a partir de 1986 se inició un nuevo proceso de descentralización administrativa y autonomía local, lo que dio paso para que en los siguientes años, estos avances democratizadores y descentralizadores tuvieron ulterior desarrollo y perfección con la reforma de 1991, al expedirse la nueva Constitución Política de Colombia, fundamentada en la democracia participativa, donde los ciudadanos deben tener la oportunidad de elegir en forma directa a sus autoridades locales con la posibilidad de revocárseles el

mandato cuando éstas incumplieran su programa de trabajo propuesto. Pues bien, durante estos nueve años de vigencia de la nueva Constitución, los habitantes del Distrito Capital han visto limitado el ejercicio de la democracia directa, pues sólo eligen tres autoridades locales, en notable desventaja y violación al mismo derecho constitucional de IGUALDAD con los habitantes de las demás entidades territoriales, que eligen cuatro autoridades locales. Es decir, que mientras en todos los municipios los ciudadanos eligen popularmente a Diputados, Gobernador, Concejales Municipales y Alcalde Municipal o Distrital, en el Distrito Capital los ciudadanos sólo eligen en forma directa a los Concejales Distritales, Alcalde Mayor y Ediles, encontrando que las comunidades han venido reclamando la elección directa de la primera autoridad administrativa local, habiendo sido esto objeto de promesa en época electoral de los candidatos al Senado de la República y a la Cámara de Representantes que verdaderamente se interesan por el fortalecimiento de las Instituciones y el desarrollo y progreso de la capital de la República, razón por la cual estoy seguro que esta iniciativa tendrá acogida y será despachada favorablemente por la Corporación como muestra de solidaridad con la población procedente de todos los rincones de nuestro País.

No se puede comprender cómo poblaciones que en época anterior fueran municipios aislados y hoy son ciudades dentro de la gran cantidad, tales como Funza, Cota, La Calera, Chía e inclusive Soacha, con menor número de habitantes, tengan la autonomía local que no tienen localidades como Suba, Engativá o Kennedy, que supera cada una el millón de habitantes y se encuentran en la más absoluta concentración de funciones administrativas.

Sin lugar a dudas, vendrán las críticas y el temor a el desvertebramiento en el manejo de la ciudad capital, pero no hay que tenerle miedo a la desconcentración y descentralización, porque ese será el gran reto del Congreso de la República, al expedir una ley que modifique, adicione o aclare el actual Estatuto Orgánico Especial para Bogotá (Decreto-ley 1421 de 1993), determinando el régimen disciplinario para que el Alcalde Mayor mantenga la supremacía de la autoridad sobre los Alcaldes Locales.

Cordialmente,

Efrén Cardona Rojas, Jhonny De la Ossa B., Juan José Naranjo Torres, Senadores.

Siguen firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2000 Senado, “por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO

DE LA REPUBLICA

Bogotá, D.C., 17 de octubre de 2000

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

Cúmplase.

El Presidente,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 2000 SENADO

por el cual se reforma la Constitución Política.

Doctor

DARIOMARTINEZ

Presidente Comisión Primera del Senado

E. S. D.

Señor Presidente, señores Senadores:

Cumplo con el encargo que me ha sido conferido de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2000 Senado, “por el cual se reforma la Constitución Política”, presentado por la honorable Senadora Claudia Blum y otros honorables Senadores.

CONSIDERACIONES GENERALES

La Constitución de 1886 dispuso que la soberanía reside esencial y exclusivamente en la Nación, no en la autonomía de las provincias y que de ella emanan los poderes públicos. De un salto pasaba del sistema Federal al Centralismo absoluto y a los antiguos Estados soberanos los despojó de su soberanía y los llamó departamentos.

La Constitución del 91 avanzó en los principios de igualdad, libertad, vigencia de un orden justo con pluralismo político, en un nuevo esquema concebido dentro de postulados más claros y generales de la democracia.

La Asamblea Constituyente que elaboró la nueva Carta Política aprobó disposiciones encaminadas a ampliar los espacios para la participación ciudadana y comunitaria en los asuntos del Estado, fortalecer la descentralización política y administrativa. Con relación a la estructura y funcionamiento del Estado, la nueva Constitución buscó vigorizar la justicia, consolidar la acción de los entes de control y una colaboración armónica entre la Rama Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

Sin embargo, existen propósitos que no obstante haber estado presentes en las deliberaciones de la Asamblea Constituyente, se han quedado aplazados por diversas causas.

Entre las metas que aún no se logran y que en su momento motivaron la expedición de la Nueva Carta, se encuentra el fortalecer el Congreso como máxima institución legislativa y de control político del país, cuya imagen y credibilidad en el interior de la opinión pública se ha debilitado paulatinamente, en algunos casos por conductas irregulares de algunos de sus miembros y en otros por la estigmatización de que es objeto.

EL VERDADERO TEMA

El presente proyecto de acto legislativo busca dar solución a los graves problemas de funcionamiento del órgano Legislativo que han contribuido a hacer de esta Institución una de las más desprestigiadas de la Nación con el agravante del caso reciente de corrupción, nefasto por cierto en la Cámara de Representantes.

En cuanto al trabajo legislativo ha faltado eficiencia y en ciertos casos no existe transparencia, calidad y coherencia frente a los reales efectos de las leyes prácticas como la inclusión de “micos” y las conciliaciones de textos legales que terminan incluyendo asuntos que no han sido plenamente discutidos, son sólo algunos ejemplos que menoscaban el buen nombre del Congreso.

En cuanto al control político es evidente que la figura de la moción de censura no tiene un efecto claro y mucho menos contundente, por lo cual urge una reforma a la Ley 5ª. Los debates acerca de la gestión gubernamental se han producido en el Congreso en forma continua, pero en materia de sanciones o de llamadas de atención al Ejecutivo es poco lo que se ha aplicado. Es usual la repetición innecesaria de debates en Comisiones y en Plenarias y la acumulación de debates en una misma sesión que

significa pérdida de tiempo para Ministros y funcionarios del Ejecutivo, que son citados a varios debates a la misma hora y en otras ocasiones los hacen esperar un turno que nunca llega.

Se presentan algunas prácticas parlamentarias rechazadas por la opinión pública con justa razón, como son los viajes al exterior, partidas en el Presupuesto Nacional, el ausentismo y los famosos “pupitrazos” vistos por el país como actos irresponsables.

Otro punto que ha sido motivo de debate es el de la inconveniencia de mantener la función judicial asignada al Congreso, relativa a la investigación de funcionarios con fuero y al seguimiento de juicios en el Senado.

El tema de las costumbres electorales y de los requisitos para ocupar una curul en el Congreso, a pesar de las sanciones existentes, se presentan fenómenos como la compra de votos y el trasteo de electores, conductas que deben erradicarse si se desea un Congreso eficiente y de mayor legitimidad.

El tema que nos ocupará ante la interesante propuesta de los distinguidos colegas que la han presentado, toca por supuesto con la organización del Congreso y del Estado para que la Institución Legislativa adquiera mayor eficiencia en sus deberes y cumpla mejor su tarea de control político. Pero no es un tema de filosofía del Derecho ni de teoría del Estado ni adquiere características de Doctrina Fundamental, acerca de la cual la toma de decisiones debe convertirse en un asunto trascendente. Es más un tema de carácter programático que debería ser abocado sin prejuicios ni prevenciones y consultando no tanto la doctrina y la teoría que para el caso no existe, sino el sentido de la conveniencia práctica y el honor del Congreso.

LA PROPUESTA

El hecho de que haya habido tanto interés en los últimos meses en tratar de reformar la Constitución en estas materias es indicativo por supuesto de la preocupación que nos asiste a muchos colombianos y en particular a los legisladores de buscar reformas que permitan mejorar el Congreso hacen más expresa y transparente la manifestación democrática y organizar mejor el Estado Colombiano. En este propósito o preocupación nacional y ante la evidente frustración que nos ha traído la Constitución del 91, el tema de la reforma al Congreso ha sido contemplado en diversos proyectos presentados tanto por el Gobierno, como por los Congresistas.

En la Legislatura 1998-1999, hizo tránsito la propuesta de Acto Legislativo número 08 de 1998 Cámara y 018 de 1998 Senado, “sobre la Reforma Política colombiana e instrumento para la Paz”. Este proyecto de acto legislativo fue archivado en la Comisión Primera del Senado, debido a diferencias surgidas en torno al tema de las facultades especiales para la paz que se proponía entregar al Presidente de la República.

En el período julio-diciembre de 1999 se inició el trámite del Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1999 Senado, aprobado en la Comisión Primera, mas no en la Plenaria.

Dada la importancia del tema, se pueden resumir de la siguiente manera los principales cambios que se proponen en la iniciativa.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. Quedará igual.

Artículo 2º. *Sobre las Mociones de Censura.* El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política quedará así:

“...

9. Proponer moción de censura respecto de los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos por asuntos relacionados con funciones propias del cargo, como los hechos y operaciones administrativas, vías de hecho, abstenciones y demás actos administrativos. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima

parte de los miembros que componen la respectiva Cámara o el 50% de los miembros de cualquiera de las Comisiones Constitucionales Permanentes.

La votación se hará entre el segundo y el quinto día siguientes a la terminación del debate, en Congreso Pleno con la audiencia de los Ministros y Directores de Departamentos Administrativos respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría absoluta, Una vez aprobada, el Ministro o el Director de Departamento Administrativo quedará separado del cargo. Si la conducta es reprochable penal o disciplinariamente se dará traslado a la autoridad competente para la correspondiente investigación. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.”

Artículo 3°. Quedará igual.

Artículo 4°. Quedará igual.

Artículo 5°. *Períodos de sesiones del Congreso.* El artículo 138 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre, salvo el correspondiente al de la primera legislatura que se suspenderá en dicha fecha debiéndose reanudar el 16 de enero hasta el 28 de febrero, período durante el cual se deberá dar prioridad al trámite del proyecto de ley correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo período comenzará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.”

También se reunirá el Congreso en sesiones extraordinarias, por convocatoria del Gobierno y durante el tiempo que éste señale.

Artículo 6°. *Congreso pleno.* El primer inciso del artículo 141 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 141. El Congreso se reunirá en un sólo cuerpo únicamente para la instalación y clausura de sus sesiones, para dar posesión al Presidente de la República, para recibir a Jefes de Estado o de Gobierno de otros países y para elegir Contralor General de la República y Vicepresidente cuando sea menester reemplazar al electo por el pueblo”, así como decidir la moción de censura.

Artículo 7°. Quedará igual.

Artículo 8°. Quedará igual.

Artículo 9°. Quedará igual.

Artículo 10. Quedará igual.

Artículo 11. Quedará igual.

Artículo 12. Quedará igual.

Artículo 13. Quedará igual.

Artículo 14. *Causales de inelegibilidad al Congreso.* El artículo 179 de la Constitución Política quedará así:

“Artículo 179. No podrán ser candidatos al Congreso ni elegidos miembros de éste:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquier época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hayan sido destituidos de su cargo.

3. Quienes hubieren ejercido, como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar, o hubieren tenido capacidad nominadora de servidores públicos o de ordenación del gasto en la ejecución de recursos públicos, dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante autoridades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales o que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social, dentro de los doce (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

5. Quienes hayan perdido la investidura de Congresista, Diputado o Concejal.

6. Quienes tengan vínculos por matrimonio vigente, o unión permanente, o de parentesco hasta de tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil, con funcionarios que hayan ejercido dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección autoridad civil o política, o hubieren tenido capacidad nominadora de servidores públicos o de ordenación deL gasto en la ejecución de recursos públicos, salvo que pertenezcan a movimientos o partidos distintos.

7. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio vigente, o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban como candidatos para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha, salvo que pertenezcan a movimientos o partidos distintos.

8. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

9. Quienes hayan sido elegidos popularmente para otro cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

10. Quienes hayan sido sancionados por negociación de votos o traslado indebido de electores.

11. Quienes hayan violado las normas sobre financiación de campañas políticas, mediante acciones que comprometan su responsabilidad personal.

Parágrafo 1. Las inhabilidades previstas en los numerales 3, 4, 6 y 7 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contemplados en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales y la departamental con los municipios o distritos ubicados en él, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 6.

Artículo 15. Quedará igual.

Artículo 16. Quedará igual.

Artículo 17. Quedará igual.

Artículo 18. Quedará igual.

Artículo 19. Quedará igual.

Artículo 20. Quedará igual.

Artículo 21. Quedará igual.

Artículo 22. Quedará igual.

Artículo 23. Quedará igual.

De los honorables Senadores de la Comisión Primera,

Atentamente,

María Isabel Cruz Velasco,

Senadora Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 2000 SENADO

por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia.

Honorable Senador
DARIOMARTINEZBETANCOURT
Presidente
Comisión Primera del Senado
Ciudad

Dando cumplimiento del honroso encargo de la Presidencia de la Comisión, me permito presentar informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2000 Senado, “por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia”, en los siguientes términos:

INTRODUCCION

La televisión juega un papel central en la sociedad contemporánea. Se trata de un medio de comunicación que cumple las misiones prioritarias de informar, educar, fomentar la cultura y recrear y que junto con la escuela y la familia, se ha convertido en uno de los factores más influyentes en la socialización de los individuos de hoy. Como medio de comunicación es una institución que no puede aislarse del tipo de sociedad en que funciona, ni del sistema político, económico y cultural en que se desarrolla. Frente a este tema, son significativas las siguientes apreciaciones de la Corte Constitucional:

“La televisión es el medio masivo de comunicación al que más poder de penetración se le atribuye en la sociedad moderna; a ella se le hace responsable de la consolidación de un nuevo paradigma de vida, un paradigma cuyo epicentro es un individuo que, determinado por la complejidad y densidad del contexto en el que se desenvuelve, necesita, para relacionarse con otros, para poder realizar actos de comunicación que afectan y determinan su vida diaria, de intermediarios, necesidad que en gran medida suplió la tecnología con la televisión; de hecho, a través de ella se han cimentado las bases de una nueva cultura, en la cual el dominio del poder político y económico lo determina, en gran medida, la capacidad de orientar la toma de decisiones de la opinión pública, decisiones que van desde aquellos relacionados con el sistema político del que hacen parte las personas, hasta aquellas que caracterizan y definen su cotidianidad, esto es, sus hábitos de consumo. Es tal su poder de penetración y su cobertura, que incluso actualmente se discute si su uso es o no, efectivamente, una decisión libre y personal, o si su fuerza ha hecho de ella una imposición tácita a la cual el hombre de la modernidad, y de la postmodernidad, está supeditado.» (Sentencia C-350 97).

Cuando se habla de la televisión, desde el punto de vista de los derechos fundamentales, es claro que se trata de un medio que involucra garantías y libertades tanto de televidentes como de operadores y concesionarios, tales como:

1. El derecho a la intimidad (art. 15).
2. El derecho al buen nombre (art. 15).
3. El derecho a libre desarrollo de la personalidad (art. 16).
4. La Libertad de conciencia (art. 18).
5. La libertad de expresión (art. 20).
6. El derecho a informar (art. 20).
7. El derecho a recibir información veraz e imparcial (art. 20).
8. El derecho a crear y fundar medios de comunicación (art. 20).
9. La ausencia de censura (art. 20).
10. El derecho a la rectificación (art. 20).
11. El derecho a la honra (art. 21).
12. La libertad e independencia del periodista (arts. 73 y 74).

13. El derecho de uso de los medios de comunicación social del Estado por parte de los partidos y movimientos políticos (art. 111).

14. El derecho de réplica de los movimientos y partidos políticos que no participen en el Gobierno (art. 112).

Además, están las garantías de pluralismo, de competencia y de igualdad de oportunidades en el acceso al uso del espectro electromagnético establecidas en el artículo 75, que también resultan aplicables al caso de la televisión.

Adicionalmente, la Constitución de 1991 incluyó un tratamiento especial al tema de la televisión en los artículos 76 y 77 en los que estableció la existencia de un órgano autónomo encargado de la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, encargado de desarrollar y ejecutar planes y programas del Estado en esta materia, formular regulaciones y dirigir la política del sector.

Son estos artículos –76 y 77– los que propone derogar el proyecto de acto legislativo en estudio. Argumentan los autores, entre otras razones, que con la señalada derogatoria se le otorga al Legislador la competencia para establecer un nuevo régimen Jurídico para la televisión y para reorganizar las funciones y competencias que hoy tiene la Comisión Nacional de Televisión, CNTV, entre otras instituciones existentes. Diversas razones de conveniencia fiscal y de búsqueda de mayor eficiencia y eficacia en la intervención estatal en este campo justificarían la eliminación de la CNTV.

Frente a este tema, que reviste especial trascendencia, he considerado pertinente aceptar parcialmente la propuesta y en este sentido el informe que presento a consideración de los honorables Senadores de la Comisión Primera, plantea la siguiente fórmula:

- Dejar en la Carta Política una definición de principios especiales que debe regir la televisión.
- Excluir de la Constitución el tema del órgano autónomo colegiado definido en los términos de los actuales artículos 76 y 77.
- Dejar a la ley la distribución de las competencias del Estado en materia de gestión y control de la televisión.
- Establecer un régimen de transición para esta materia.
- Adicionalmente y por razones técnicas que más adelante se exponen, se propone una modificación en el artículo 75 de la Constitución para sustituir la expresión “espectro electromagnético” por la de “espectro radioeléctrico” que es más exacta y acertada.

Para llegar a formular esta propuesta he tenido en cuenta las siguientes consideraciones y antecedentes:

I. El tema del órgano autónomo para la televisión en la Asamblea Constituyente

La Asamblea Nacional Constituyente promovió la creación de un organismo estatal autónomo que tuvo diversas concepciones a lo largo de sus debates. Inicialmente, el texto en estudio establecía que “*Los servicios de radio y televisión son dirigidos y regulados por un organismo estatal autónomo e independiente del Gobierno. La ley reglamentará su conformación y funcionamiento garantizando el acceso democrático a los diferentes grupos sociales y Políticos*”. Posteriormente, se iniciarían discusiones acerca de la definición de la conformación de la Junta Directiva de este organismo y de sus funciones, que fueron ampliándose hasta llegar al texto actualmente contemplado en la Constitución.

En general, el organismo que se estudió durante la mayor parte del tiempo tendría competencias en materia de radiodifusión y de televisión, hasta que en plenaria fue excluida la expresión “radiodifusión”.

La motivación principal de la creación de este organismo estaba en la inconformidad existente frente a la excesiva intervención de los Gobiernos, en términos políticos, en el desempeño de estos dos medios masivos de comunicación. Al respecto, vale la pena hacer mención de algunas de las consideraciones de diversos Delegatarios:

“En Colombia se identifica la libertad de prensa con la libertad de la prensa escrita, históricamente... pero notaba el doctor Jorge Valencia Jaramillo que la radio era menos libre en Colombia y mucho menos libre que la radio en Colombia era la televisión, porque naturalmente el impreso es de propiedad privada, mientras que la frecuencia está en manos del Estado y hay temores de los dueños. El Estado de Sitio ha creado la costumbre o la usanza de la intervención del Gobierno de turno en el medio radio, medio televisión, por ello se justifica fundamentalmente el ente autónomo, que siendo estatal, no es gubernamental...” “esa la justificación del ente autónomo... Es el mecanismo de amparo para extender la lucha de la libertad de prensa a la radio y la televisión”. “Naturalmente la expectativa permanente de una futura licitación, hace que el propietario adjudicatario tenga que vivir en convivencia con el Gobierno de turno o si no no le vuelven a dar el premio. ¿Quién sufre?, sufre naturalmente el ciudadano; por eso se ha de buscar para el manejo, de todas maneras tiene que estar el Estado de por medio, para el manejo del espectro electromagnético, una institución estatal, que esté por encima de los gobiernos”. (Delegatario Alvaro Leyva).

“...Consagrar normas para buscar que haya una pluralidad de fuentes de información, el país debe buscar eso, eso es útil y naturalmente tratar de consagrar algún mecanismo que no dependa directamente del Estado o del Gobierno para que pueda regular estas actividades”. (Delegatario Rodrigo Lloreda).

“...para la información política todas las opciones ideológicas o todos los partidos políticos o los grupos políticos deben tener igualdad de oportunidades para la información política y al mismo tiempo la información debe tener una total neutralidad política, ... y eso exige un manejo especial imparcial por el Estado y particularmente por el Estado a través de los mecanismos que aseguren la participación democrática pluralista ... yo soy partidario de un ente autónomo que esté adscrito a una rama electoral... pero no comparto un ente autónomo designado única y exclusivamente por el Presidente de la República, por cuanto considero regresiva esa propuesta”. (Delegatario Antonio Galán).

Algunos constituyentes hicieron especial énfasis en la necesidad de ampliar el acceso a la televisión a sectores privados y en la importancia de permitir mayor libertad y competitividad al sector:

“Aquí los canales de televisión sobre todo a los aspectos noticiosos se están entregando con carácter político... A través de la estatización de la televisión estamos politizando la televisión, tenemos una televisión política y como el Estado es el que entrega los canales, nadie se atreve a criticar al Estado ni al gobierno en vísperas de una licitación, por miedo a que no salga favorecido en el momento en que la licitación se adjudique”... “aprovechemos esta oportunidad, única, de una Asamblea Nacional Constituyente independiente, como ésta, para quitarle al país de encima el embeleo y el peligro de un monopolio estatal de la televisión...” (Delegatario Carlos Lemos Simmonds).

“...El problema de la justicia, después del problema del parlamento, después de la Banca Central, ningún tema más importante al estudio de esta Constituyente el tema de la Televisión, lo que es evidente es que si no logramos fortalecer las estructuras informativas, las estructuras televisivas del país, si no les ofrecemos la libertad indispensable, necesaria para su desarrollo, para que logren competir a nivel internacional, lo cierto es que estaremos comprometiendo no sólo el futuro de la industria radio-televisiva sino además el proceso de construcción de nuestra identidad nacional. La nueva guerra, la guerra moderna, la guerra ideológica, se libra a través de lo que se llama espectro electromagnético...”. (Delegatario Alberto Zalamea).

A pesar de la búsqueda de autonomía, no todos los delegatarios consideraron que ella se consiguiera únicamente por la vía del órgano separado de la Rama Ejecutiva. Al respecto dos delegatarios manifestaron:

“...En relación con el ente autónomo creo que tendría el inconveniente que le quite la responsabilidad a los sucesivos gobiernos sobre el manejo de los medios de comunicación, lo cual no es favorable...” “... pero el ente que maneje la radio y la televisión, considero que debe seguir bajo la tutela del Ministerio de Comunicaciones y por tanto del Estado”. (Delegataria María Teresa Garcés).

“Estoy de acuerdo con la creación de un organismo autónomo pero no estoy de acuerdo con la creación de una rueda suelta... creo que ese ente autónomo debe ser una entidad descentralizada: al ser una entidad descentralizada va a pertenecer a la Rama Ejecutiva del Poder Público, pero eso no significa que vaya a ser gubernamental, ni un cuerpo de bolsillo del Ejecutivo... todo tiene que quedar encuadrado dentro de una de las Ramas del Poder Público; si no queda en ninguna de ellas, de ninguna depende, si no queda en una de ellas, su función no podrá calificarse fácilmente, por lo mismo no podrá juzgarse fácilmente y por lo mismo no tendrá control de ninguna naturaleza y en ese caso... estamos creando un monstruo que puede convertirse en un ente peligrosísimo el día de mañana... que puede manejarse en forma absolutamente arbitraria...” “creo que no se puede manejar de forma sometida al Gobierno... yo lo que sugeriría era que se creara un ente descentralizado... de características especiales que señalaría la ley, que entre sus características especiales estaría la que su Director o Gerente o Presidente, o como se lo quiera llamar, no sería de libre nombramiento y remoción del señor Presidente de la República, como hoy ocurre con el grueso de los entes descentralizados, sino que podría ser designado como se ha sugerido, por su Junta Directiva; también estoy de acuerdo con que la Junta Directiva sea integrada de modo tal, que participen distintos centros de nominación”. (Delegatario Juan Carlos Esguerra).

No estaba tan equivocado el Constituyente Esguerra, cuando la evidencia ha demostrado que la Comisión Nacional de Televisión no sólo quedó como rueda suelta, sino que ha tenido un espectro amplio de funciones y un discutido manejo político.

A partir de esta rápida revisión, es importante destacar la coincidencia en torno a la necesidad de establecer alguna forma de autonomía para el ente encargado de la regulación en materia de televisión frente al Gobierno.

II. La Comisión Nacional de Televisión: Politización, concentración de funciones e ineficacia

Tres han sido las principales críticas a la Comisión Nacional de Televisión: El deficiente cumplimiento de funciones, la pobre autonomía y el elevado costo de su funcionamiento.

A partir de la definición constitucional, la organización y funciones de la Comisión Nacional de Televisión fueron desarrolladas en las Leyes 182 de 1995 y 335 de 1996. En ellas, se concibió una institución notablemente poderosa, con funciones de: Gestión y control del espectro electromagnético utilizado por la televisión; fijación, dirección y ejecución de políticas; regulación de la televisión; formulación de planes y programas; clasificación de las modalidades del servicio; asignación de frecuencias; reglamentación del otorgamiento de concesiones; fijación de derechos, tasas y tarifas; inspección, vigilancia y control del servicio; imposición de sanciones; protección al usuario; promoción y realización de estudios sobre televisión; además de la dirección y ejecución de las funciones del mismo organismo.

En la práctica se ha encontrado un cumplimiento deficiente de casi todas ellas. Algunos han puesto en evidencia, que por ocuparse prioritariamente en funciones ejecutivas como la asignación de frecuencias, otorgamiento de concesiones y todo tipo de contrataciones, se descuidaron las funciones esenciales de regulación, de formulación de políticas y de vigilancia y control. La excesiva concentración de funciones, fue entonces la primera decisión desacertada.

En segundo lugar, tenemos que mencionar la frustrada búsqueda de autonomía política. A partir de los desarrollos legales, que ni siquiera

establecieron un régimen estricto de requisitos, inhabilidades e incompatibilidades para los miembros de la Junta Directiva, el resultado ha sido que los directivos de la Comisión Nacional de Televisión siempre han tenido, con mayor o menor grado, un sesgo político indebido. En cada ocasión lo que ha sucedido es que el gobierno de turno puede redefinir y asegurar el control de la comisión, con lo cual la autonomía queda en el papel. No fue posible por ello garantizar profesionalismo e imparcialidad política en el manejo del medio televisivo.

Por último, se critica el costo de un ente como la CNTV. Las cifras indican que tales reparos son válidos. El siguiente cuadro muestra la ejecución presupuestal de la CNTV en el período 1996-1999, en millones de pesos ¹.

| Rubro | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | Variación |
|-----------------------|--------|--------|---------|---------|-----------|
| Ingresos | 42.033 | 37.650 | 222.049 | 164.615 | 292% |
| Gastos de Personal | 3.295 | 5.848 | 7.615 | 10.430 | 217% |
| Gastos Generales | 2.053 | 2.742 | 2.509 | 2.959 | 44% |
| Transferencias | 22.634 | 26.793 | 85.669 | 129.933 | 474% |
| Servicios de la Deuda | 1.514 | 2.712 | 281 | 0 | -100% |
| Gastos de Inversión | 0 | 11.000 | 35.224 | 20.309 | 85% |

No se puede negar el elevado gasto de funcionamiento de la entidad representado en los gastos de personal y los gastos generales. En el primer caso, se observa como el gasto de personal se triplicó en estos cuatro años. Sólo en el año pasado los gastos de funcionamiento sumaron 13.389 millones de pesos. En términos proporcionales se observa que en los dos primeros años el 18% de los recursos se destinaron a este concepto y en los dos últimos años, la proporción fue del 8%, no por una disminución del gasto, sino por el incremento notorio de los ingresos.

Se observa que el rubro de transferencias es mayoritario y su participación fluctúa entre un 55% (en 1997) y un 77% (en 1999). Estas transferencias incluyen los montos ordinarios para el funcionamiento de Inravisión, algunas transferencias a Audiovisuales y las destinadas al Fondo de Desarrollo de la Televisión. A modo de información hay que mencionar que los montos ordinarios y de funcionamiento de Inravisión constituyen el mayor porcentaje de estas transferencias, las que alcanzaron las siguientes cifras:

TRANSFERENCIAS DE LA CNTV
(millones de pesos)

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|---------|
| Transferencias totales CNTV | 22.634 | 26.793 | 85.669 | 129.933 |
| Transferencias a Inravisión | 17.252 | 33.147 | 69.702 | 81.467 |

En términos generales, la realidad ha demostrado una gran diferencia entre la intención constitucional y la puesta en funcionamiento de la CNTV, en lo que también cabe responsabilidad al legislador.

Como resultado de su gestión, por ejemplo, en lo que va corrido de su existencia la CNTV no ha podido impulsar el desarrollo de una televisión pública altamente competitiva y apetecida por la teleaudiencia nacional. Pareciera más bien que se han desaprovechado recursos importantes en la expansión ineficiente de unos órganos en los que existen altísimos costos y por donde transitan fugaces funcionarios públicos.

Frente al desarrollo de la televisión privada, la situación del sector es hoy difícil. La mayoría de concesionarios ha reportado pérdidas continuas y algunos han tenido que devolver espacios. Se perciben condiciones desiguales de competencia entre los canales de operación privada. En general, gran parte de la crisis se debe a erradas proyecciones en materia económica:

“El modelo de ‘mercado’, que se pretendió establecer desde 1995 con la introducción de la empresa privada como operador y programador de

*la televisión de cobertura nacional y local, así como las diferentes modalidades de prestación de servicio, tenían además su fundamento en un crecimiento continuo de la economía de alrededor del 4.5%. Al entrar la economía en recesión, con factores negativos de crecimiento, ha implicado también que la evolución de la pauta publicitaria y el tamaño de la inversión y los costos en que están montados los canales privados, están lanzando una señal muy clara de que el modelo propuesto en Colombia no está siendo viable ni en el corto, ni en el mediano plazo. Las cuentas de televisión nacional no están dando. Los ingresos publicitarios no pasarán este año (1999) de los 336 mil millones de pesos colombianos (unos 160 millones de US dólares) frente a los costos totales de operación de los canales nacionales que fácilmente van a superar los 600 mil millones de pesos colombianos”.*²

Aunque la crisis tiene diversas y complejas causas, no puede negarse que la Comisión de Televisión ha debido tener en cuenta el contexto en el que se mueve la industria audiovisual y sus actos y decisiones han debido propender por el fomento de la competencia equilibrada y la eficiencia del sector.

III. El tema del espectro empleado por la televisión ya no es un asunto aislado

El futuro próximo de la televisión aparece inevitablemente transformado ante los nuevos desarrollos de la informática y la interactividad³. Los adelantos tecnológicos están convirtiendo a la televisión en una herramienta de comunicación integral para informarse más allá de las noticias, consumir más que comerciales o productos de televisión y permitir que el televidente deje de ser un individuo pasivo e interactúe con el medio.

Esto se ilustra de varias formas. Con el desarrollo de la llamada autopista de las telecomunicaciones, se produce una confluencia entre el video, los teléfonos, y los computadores siendo así que la nueva televisión incluirá por ejemplo el acceso a información y bancos de datos directamente desde la pantalla, a los periódicos del día, a bibliotecas, a servicios “on line” y a todo tipo de archivos de información general o especializada que estén en el mercado.

Los avances tecnológicos que permiten prever ese nuevo ambiente audiovisual han sido, entre otros: La posibilidad de convertir las comunicaciones de audio y video en información digital; los nuevos métodos de almacenamiento y comprensión de la información digitalizada que permite que se transmita por líneas telefónicas y de cable; y las redes de fibra óptica que proveen posibilidades inmensas de transmisión.

Además de esta autopista de las comunicaciones, existen otros adelantos como los codificadores de cables y los satélites de difusión directa DBS (Direct Broadcasting Satellites), que permiten la transmisión simultánea de cientos de señales de televisión.

En síntesis, la nueva tecnología forzaría la unión de la televisión, las telecomunicaciones, los computadores y los servicios de publicidad e información en una sola industria de la información audiovisual.

Esta visión es a veces difícil de aceptar por diversos sectores. “Si uno está en el negocio del transporte de señales como los operadores telefónicos locales, Telecom, Inravisión y los servicios de televisión por suscripción, creará que controla el negocio. Si está en el de la producción de los contenidos como las programadoras y productoras de televisión, considera que maneja el aspecto crítico y si está en el negocio de la informática y el software creará que también tiene la llave. La verdad es

¹ “Modelos para la definición de tarifas de los concesionarios de los canales públicos (Uno y A)”, Comisión Nacional de Televisión, Instituto Ser de Investigación, junio de 2000.

² Calero Aparicio, Fernando. The Colombia Media: Models and perspective in television, diciembre de 1999.

³ Basado en Dávila Peña Alvaro “Economía de la Industria Audiovisual”.

que lo importante es que los protagonistas entiendan que precisamente la clave de todo el esquema es la interactividad entre ellos mismos”.⁴

En Colombia, la industria de la televisión generalmente se refiere a la producción de material audiovisual, su programación, emisión, transmisión, comercialización y la fabricación de la tecnología requerida en cada una de esas etapas. Por eso es entendible que en un primer momento, en 1991, cuando muchos de los avances aquí mencionados todavía no se imaginaban, se pensara que el espectro empleado por la televisión se podía manejar en forma aislada.

Sin embargo, hoy la situación es distinta. Cuando se hable de regulación de televisión, es posible pensar en un ente especial para lo relativo a asuntos propios del servicio de televisión, como los contenidos y garantías de pluralismo. Pero es difícil e ineficiente seguir separando el manejo del espectro empleado por la televisión, que es el mismo empleado por las diversas formas de telecomunicación.

Coinciden con esta apreciación la Ministra de Comunicaciones y algunos ciudadanos participantes en la audiencia pública, que manifestaron que si resulta pertinente la derogatoria de los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, la primera razón es técnica y radica en la convergencia de redes que ha permitido que se presten diferentes servicios de telecomunicaciones sobre la misma infraestructura. A juicio del Gobierno, hoy en día por la forma como están redactados estos artículos existe una duplicidad en el manejo del espectro radioeléctrico que resulta inconveniente. La existencia de la CNTV, en los términos en que ha sido definida, ha impedido una evolución satisfactoria de los modelos de reglamentación y de la estructura de los entes de regulación al ritmo de las necesidades del sector y de la conveniencia para el desarrollo económico y social del país. Para el Ministerio de Comunicaciones es claro que la divergencia de reglamentos y criterios en un ambiente que universalmente avanza hacia la convergencia constituyen un freno para el avance del sector.

IV. El Estado frente a la TV en otros países: Diversidad de modelos

En general, en diversos países el manejo de la televisión aparece integrado con los demás medios de comunicaciones.

En Canadá, la función recae en el Consejo Canadiense de Radio y Telecomunicaciones, CRTC, autoridad independiente que regula y supervisa todos los aspectos del sistema de televisión canadiense y los servicios de telecomunicaciones que caen bajo jurisdicción federal.

En Australia el sistema contempla dos instancias: La Autoridad Australiana de la Difusión, autoridad federal independiente, compuesta por cinco miembros y el Director, que regula los contenidos y la competencia de la radiodifusión, la televisión, las emisiones digitales y la internet. Y la Autoridad Australiana de Comunicaciones, que depende del Ministerio de Comunicaciones, Tecnologías de Información y Artes, ante el que debe rendir también informes la primera autoridad mencionada.

En Alemania la regulación de la radio y la televisión están a cargo de los órganos legislativos de los Estados federados. La vigilancia de las aplicaciones de las disposiciones legales está a cargo de la Comisión de Radiodifusión del Land.

En Estados Unidos la Comisión Federal de Comunicaciones, ente independiente, dirigido por cinco comisionados designados por el Presidente de la República y confirmados por el Senado, tiene importantes funciones regulatorias en radio, televisión, servicios de cable, telefonía, servicios inalámbricos, entre otros. Para la expedición de regulaciones existen en este país importantes mecanismos de participación ciudadana y deliberación pública.

En Japón existen oficinas de política en comunicaciones, radio y televisión, adscritas al Ministerio de Correos y de Telecomunicaciones.

En Francia existe un Consejo Superior de lo Audiovisual, autónomo, integrado por nueve miembros designados por los presidentes de la República, de la Asamblea y del Senado, el cual ejerce funciones ejecutivas, de regulación, vigilancia y control.

En México la Secretaría de Comunicaciones y Transporte cumple funciones ejecutivas y la Secretaría de Gobernación de control. También existe un Consejo Nacional de Radio y Televisión dependiente de la secretaría de Gobierno que sirve de órgano de consulta del Ejecutivo.

En Portugal se tiene una Alta Autoridad para la Comunicación Social, ente independiente definido en la Constitución, que ejerce vigilancia y da conceptos frente a algunas funciones ejecutivas a cargo del Gobierno.

En general son pocas las constituciones del mundo que abordan el tema de la televisión, aunque las nuevas tienden a hacerlo. Existen diversos modelos que van desde entes autónomos, hasta dependencias del Ejecutivo. De todas maneras, en la definición de los entes autónomos, se observa, en muchos casos, un gran poder de nominación por parte del Gobierno y en ocasiones también de la Rama Legislativa.

V. Audiencia pública

El 26 de septiembre de 2000 se celebró en la Comisión Primera del Senado una audiencia pública con transmisión de televisión en la que se escucharon a diversos ciudadanos que se inscribieron para expresar opiniones en relación con el proyecto de Acto Legislativo en estudio.

– La señora Teresa Saldarriaga, de la Asociación Colombiana de Creadores Audiovisuales, ACRA, consideró que la constitucionalización del tema de la televisión es una de las conquistas democráticas más importantes que se ha tenido. En su concepto, es posible derogar el artículo 77 y así redefinir la composición y calidades de los miembros de la Comisión Nacional de Televisión, pues el problema no radica en la CNTV como institución, sino en la forma como los miembros han desempeñado sus funciones de manera irregular. Consideró necesaria la existencia de la CNTV, pero cumpliendo una función social en la prestación del servicio de televisión. Dijo que la CNTV no puede volver a manos del Gobierno de turno, esperando que éste tenga buenas intenciones o no, ya que eso sería un descalabro histórico.

– El señor Alberto Pico, de la Cámara de Entidades de TV, Comunicaciones y Recreación dijo que se debe reformar de fondo la CNTV, pero no se deben derogar los artículos de la Constitución. Indicó que si bien es cierto el despilfarro económico y el mal manejo que ha tenido la CNTV, éstos no han sido ocasionados por la voluntad de los constituyentes, sino por la falta de visión de los legisladores. Dijo que debe existir un ente regulador para la televisión, se debe reorganizar su composición para que sea democrática y participativa para así recuperar la autonomía perdida del ente rector.

– El señor Carlos A. Garay, de ACOTV, propuso generar una Ley Marco de Televisión; garantizar la regulación del medio, independientemente de la institución que lo preste y pensar en incluir en esta regulación la radio y la prensa. Y propuso un referendo, o un plebiscito, con el pueblo colombiano, si en verdad están dispuestos a que la televisión quede en manos de los grupos económicos y desaparezca la posibilidad que hoy está viviendo Colombia de los Juegos Olímpicos.

– El señor Alberto Hernández Caicedo, de la Asociación Nacional de Trabajadores de la Radio y la Televisión, Anltraradio TV, consideró que los artículos 76 y 77 de la Constitución no deben ser derogados, sino reformados. De acuerdo con el artículo 77 se le debe dar vida y fortaleza a Inravisión.

– El señor Hernando Herrera propuso la fusión de la Comisión Nacional de Televisión con la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, sustentado en la necesidad de asegurar un control integrado del espectro electromagnético.

⁴ Dávila Peña Alvaro “Economía de la Industria Audiovisual”.

– El señor Enrique Urrea dijo que la Comisión Nacional de Televisión, no hay que acabarla ni borrarla. Ella ya está acabada porque nunca dictó políticas, nunca dictó criterios. Nunca hizo lo que debería haber hecho. Lo que se necesita es un Consejo Nacional de Televisión, sin ánimo de lucro como funcionaba anteriormente, antes de la Comisión Nacional de Televisión. En donde sí había regulación. Pidió defender a Inravisión y unir esfuerzos en la defensa de lo público, lo cultural y lo educativo.

Frente a las propuestas escuchadas la ponencia coincide con algunas de ellas. Se propone, por ejemplo, mantener en la Constitución algunas normas relativas a los principios que deben regir la televisión. Se abre un espacio para que la ley defina un nuevo ordenamiento institucional para el sector público encargado de la gestión y el control en esta materia. Ello permite atender varias de las solicitudes, como las de reforma al ente que se encargue de la regulación y la posibilidad de integrar el manejo del espectro. Tales temas tendrán que ser definidos por el Legislador. En lo que no coincide, es en la necesidad de mantener en la Constitución el actual esquema de la Comisión Nacional de Televisión demasiado poderosa, pues como lo he manifestado antes, considero que esa definición no ha resultado adecuada. Tampoco considero necesario mantener el párrafo relativo a los trabajadores de Inravisión por la razón que se expone más adelante y que se refiere básicamente al hecho de que los derechos de los trabajadores están garantizados por diversas normas. En cuanto a la propuesta del referendo o plebiscito propuesto por el señor Carlos Garay, considero que queda por fuera del alcance de este acto legislativo.

VI. La propuesta

Las anteriores consideraciones me llevan a formular las siguientes recomendaciones a la Comisión Primera:

- Establecer en la Carta Política una definición de principios especiales que deben regir el servicio de televisión.

Para rescatar el espíritu del Constituyente de 1991, frente a situaciones que siguen siendo posibles en nuestro medio y que pueden llevar a una inaceptable manipulación del servicio de la televisión, resulta imperioso dejar en la Constitución disposiciones relativas a los principios que la deben regir, adicionales por supuesto a las garantías y derechos fundamentales.

En primer lugar, es válido que el tema de la televisión esté en la Carta Política. Las Constituciones plasman pactos de las sociedades sobre los asuntos que más le interesan por ello su contenido no es inmutable, ni puede apreciarse con criterio formalista para exigir que los temas del siglo XIX sean los mismos temas constitucionales del siglo XXI. Si en el pasado, en la Constitución de 1886 y sus contemporáneas no trataron el tema de la televisión se debía a que en esa época no existía. Núñez y Caro leían prensa y no veían televisión. Por eso la prensa sí fue objeto de preocupaciones constitucionales y la televisión no.

Sin embargo, el tema de la prensa, medio de comunicación principal en otros tiempos, sí ha sido objeto de tratamiento constitucional desde los inicios del constitucionalismo. La comunicación es un fenómeno humano consustancial a la política y a la democracia relacionado directamente con derechos fundamentales de las personas, como ya se ha mencionado.

La televisión como medio de comunicación masivo de mayor impacto y cobertura en las sociedades actuales, está relacionada con intereses económicos, sociales, políticos y culturales respecto de los cuales el pacto político y jurídico constitucional no puede ser indiferente, ni desdeñarlo porque estaría soslayando una materia principal en la construcción del interés público. Intereses de los ciudadanos, de los consumidores, de los grupos étnicos, religiosos, políticos y económicos como los que conlleva la televisión deben contar con reglas constitucionales.

La televisión comporta derechos e intereses de la más variada índole que deben contar con reglas de juego vertidas en la Constitución para garantizar un acuerdo básico, un mínimo de estabilidad y previsibilidad

y garantías de mayor rango posible como las que implica el control de constitucionalidad. Tanto más, en cuanto que las posibilidades reales para acceder a la divulgación masiva de televisión son escasas y en cambio Vastas y trascendentales en sus efectos. Por ello la Constitución debe señalar principios claros que orienten la televisión comprendida integralmente y no reducirse a los de la intervención en el espectro electromagnético como uno de sus medios de transmisión.

La televisión debe ser realmente competida, plural, responsable, participativa y contribuir a la construcción de la nacionalidad colombiana. La propuesta de modificación que presento, contempla la definición de estos principios en el artículo 76 de la Constitución Política.

Frente a algunos de estos principios he querido traer aquí varias menciones de la Corte Constitucional que cobran especial relevancia:

“La televisión afecta en términos sustantivos la vida diaria del individuo, y que, a través de ella, quienes tengan acceso al uso del espectro electromagnético para fundar medios masivos de comunicación, tendrán la posibilidad de permear el tejido social y de encauzar el derrotero del grupo o comunidad que toman como ‘objeto’, afectando y determinando sus modelos de vida. De ahí que la participación de los individuos que conforman esos determinados grupos o comunidades, en la definición de las políticas que la rijan, en la ejecución de dichas políticas y en la prestación misma del servicio en términos de programación, actividades todas en las que subyacen decisiones que los afectan, en el esquema de un Estado social de derecho, se convierta en un imperativo, en un fin esencial del Estado. Si se tiene en cuenta que la televisión es un servicio público, se encuentra que es obligación ineludible del legislador determinar ‘las formas de participación’ de los usuarios del servicio, en la gestión y fiscalización del mismo y de las entidades responsables de su prestación, con lo que se identifica un fundamento más de rango constitucional para la realización del principio de participación, en lo que a la televisión se refiere, como imperativo en el Estado social de derecho.

...

La responsabilidad de los medios masivos de comunicación no se limita a asumir y aceptar las decisiones judiciales cuando el receptor, que se considere afectado con su función, adelante acciones concretas ante esas instancias, ella surge desde el momento mismo en que se inicia el proceso de obtención, preparación, producción y emisión de información por parte de un determinado medio de comunicación.

...

La responsabilidad de los medios implica el cumplimiento de una labor orientadora, pedagógica, que a tiempo que informe también eduque para el ejercicio de la libertad, concepto que en ética equivale al ejercicio de la autonomía, tarea muy delicada, que exige los más altos niveles de profesionalismo e independencia, pues si se sobrepasan sus linderos, se incursiona en el terreno de la manipulación.” (Sentencia C-350/97).

- Excluir de la Constitución el tema del actual órgano autónomo colegiado definido en los artículos 76 y 77.

La gestión y el control del espectro usado por la televisión no debe quedar sometido a la inflexibilidad de las normas constitucionales dado que se trata de un tema técnico y en permanente evolución. Debe ser el Congreso mediante ley, el que decida cual es el mejor modelo institucional para la televisión colombiana, en el que se garantice la unidad en la planeación, administración y control del espectro y se establezca que las decisiones en algunas materias regulatorias sí pueden quedar a cargo de un ente autónomo e independiente.

Ya se explicó atrás la inconveniencia técnica de conservar un ente para el manejo aislado del espectro de la televisión y se ilustró el grado de ineficacia de la Comisión Nacional de Televisión definida actualmente.

En este sentido, es claro que las funciones que hoy han sido asignadas a la Comisión pueden ser reguladas en la ley y distribuidas entre las entidades del Estado que puedan cumplirlas del modo más eficiente posible. Al desconstitucionalizar el organismo CNTV no se desconstitucionaliza la intervención del Estado y en cambio ésta puede definirse de mejor manera.

Las fórmulas tendrán que ser discutidas en su momento por el Congreso. Pero un primer paso para que ello suceda tiene que ser la desconstitucionalización de la actual Comisión Nacional de Televisión.

- Inclusión de una garantía de autonomía en materia de regulación de contenidos y en la protección de derechos.

En aras de preservar uno de los objetivos principales que se buscó en la Constitución de 1991, se propone incluir una exigencia para que la ley asegure que el ente que sea encargado de la regulación en materia de contenidos, en materia de pluralismo informativo, y de las regulaciones tendientes a proteger los derechos fundamentales que puedan afectarse con este servicio, funciones con la autonomía del caso. Son estos los temas que, considero, deben seguir siendo.

En nuestro ordenamiento superior el derecho a la información tal como se plasmó en el artículo 20 de la Constitución Política, corresponde a lo que se denomina un derecho complejo, en cuanto incluye, y así quedó consagrado en el mandato superior, como objeto de protección las diferentes formas y manifestaciones a través de las cuales los individuos pueden realizarlo: El derecho a la libertad de expresión, el derecho a informar y recibir información veraz, objetiva e imparcial, y el derecho a fundar medios masivos de comunicación. Eso implica que la información que se suministre a través de medios masivos de comunicación, específicamente de la televisión, debe reunir unas especiales características para que contribuya efectivamente a la realización paralela de los derechos fundamentales de cada individuo receptor, específicamente de aquellos a los que se refiere el artículo 20 de la Constitución y no contraríe ninguna disposición del ordenamiento superior. ... (Sentencia C-350/97).

- El Parágrafo del artículo 77

Respecto del parágrafo del artículo 77 debe anotarse que por tratarse de derechos laborales garantizados en diversas disposiciones constitucionales y legales no requiere de una preservación particular en el texto de la Constitución.

- Régimen de transición

Como se ha mencionado es claro que en relación con el espectro radioeléctrico, se propenderá hacia la integración en, materia de planes, políticas, regulación, gestión y control. También es claro que la regulación en materia de contenidos, pluralismo y derechos fundamentales gozará de autonomía. Para esto, será necesario que la ley redistribuya algunas funciones de la actual CNTV relacionadas con estos temas. En la propuesta se incluye un artículo transitorio que permite a la actual CNTV cumplir sus funciones hasta que la ley regule nuevamente la materia.

- Modificación en el artículo 75: La definición del espectro radioeléctrico

Para aprovechar la circunstancia de una reforma constitucional relacionada con el tema, se propone introducir en el artículo 75 una precisión en torno a la denominación actual que allí existe del espectro electromagnético y que por razones técnicas debe referirse mejor al espectro radioeléctrico. Este punto ha sido sugerido de manera especial por el Ministerio de Comunicaciones quienes han manifestado diversos argumentos de carácter técnico.

En primer lugar, es importante tener claridad en varios conceptos. Las ondas electromagnéticas son una forma de energía caracterizada por variaciones periódicas de los componentes eléctrico y magnético, que se propaga a través de un medio a una velocidad que depende de la naturaleza de este medio. El espectro electromagnético se refiere al

conjunto de las regiones o bandas de frecuencias de las ondas electromagnéticas. Convencionalmente se ha dividido esta serie continua de frecuencias en regiones a las que se ha dado nombres especiales: Radiaciones Gamma, Radiaciones Ultravioleta, Luz Visible, Rayos Infrarrojos y Ondas de Radio.

El medio de transmisión es el elemento físico que permite el desplazamiento de las ondas electromagnéticas entre un transmisor y un receptor. Los medios de transmisión se clasifican en guiados y no guiados. En los medios guiados, las ondas electromagnéticas se desplazan a través de un elemento físico que las encierra o que las guía; ejemplos de estos medios son: Pares de cables, cables coaxiales, fibras ópticas y guías de onda.

Los medios no guiados, permiten la transmisión de las ondas electromagnéticas pero no las guían: Por ejemplo, la propagación a través del aire, del vacío o del agua de mar.

El reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT define las ondas radioeléctricas, como ondas electromagnéticas, cuya frecuencia se fija convencionalmente por debajo de 3.000 GHz, que se propagan por el espacio sin guía artificial. Así mismo subdivide el conjunto de radiofrecuencias en nueve bandas en orden creciente así: Muy Baja Frecuencia (VLF), Baja Frecuencia (LF), Frecuencia Media (MF), Alta Frecuencia (HF), Muy Alta Frecuencia (VHF), Ultra Alta Frecuencia (UHF), Super Alta Frecuencia (SHF) y Extra Alta Frecuencia (EHF).

El conjunto de estas bandas se conoce como espectro radioeléctrico. El espectro radioeléctrico es planificado y atribuido internacionalmente por la UIT, Unión Internacional de Telecomunicaciones, que es una agencia de las Naciones Unidas y la Principal Organización Intergubernamental de Telecomunicaciones mundial. Está integrada por 188 países incluido Colombia, cuyos representantes se reúnen periódicamente en las Conferencias de Plenipotenciarios y otras conferencias mundiales, y elaboran de común acuerdo La Constitución, El Convenio y los Reglamentos que rigen los servicios internacionales de telecomunicaciones, el uso coordinado del espectro radioeléctrico y las órbitas geoestacionaria y no geoestacionarias.

El objeto de la UIT, es mantener y ampliar la cooperación internacional entre todos sus miembros para el mejoramiento y el empleo racional de toda clase de telecomunicaciones, promover y proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo, favorecer el desarrollo de los medios técnicos y su eficaz explotación, con el fin de aumentar el rendimiento de los servicios, acrecentar y generalizar su uso y promover mundialmente la adopción de un enfoque más amplio relacionado con el sector de telecomunicaciones, a causa de la internacionalización de la economía y la sociedad de la información, cooperando a tal fin con otras organizaciones interesadas en las telecomunicaciones.

Entre los órganos de la estructura de la UIT se incluye el Sector de Radiocomunicaciones (UITR): Que comprende las Conferencias Mundiales, de Radiocomunicaciones, las Asambleas de Radiocomunicaciones y la Junta de Reglamento de Radiocomunicaciones. Este sector busca asegurar el uso racional, equitativo y eficiente del espectro radioeléctrico y por tanto, desarrolla y adopta acuerdos que logren estos objetivos.

Los anteriores elementos deben llevar a tener claro que:

1. El espectro electromagnético es diferente al espectro radioeléctrico.
2. El espectro radioeléctrico es una parte del espectro electromagnético.
3. El Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT, reglamenta el uso del espectro de frecuencias radioeléctricas, es decir, de las bandas de frecuencias que se utilizan en la radiocomunicación, entendida como toda telecomunicación transmitida por medio de ondas radioeléctricas. Por tanto, la radiocomunicación es una parte de la Telecomunicación.

VII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1°. El artículo 75 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 75. El espectro radioeléctrico es un bien público inenajenable e imprescriptible sujeto a la gestión y control del Estado. Se garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a su uso en los términos que fije la ley.

Para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro radioeléctrico.

Artículo 2°. El artículo 76 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 76. El servicio de televisión se regirá por los principios de pluralismo, competencia, responsabilidad, participación y contribuirá a la construcción de la nacionalidad colombiana.

En los procedimientos para la formulación de políticas, planes y regulaciones de la televisión y para su gestión y fiscalización, se asegurará la participación ciudadana y la deliberación pública.

La ley garantizará autonomía al ente encargado de la regulación de los asuntos relativos al contenido, al pluralismo informativo de la televisión y a la protección de los derechos fundamentales que puedan afectarse con este servicio.

Artículo 3°. Derógase el artículo 77 de la Constitución Política.

Artículo 4°. La Constitución Política tendrá un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Congreso expedirá las normas mediante las cuales se defina la distribución de competencias entre las entidades del Estado que tendrán a su cargo la gestión y el control de la televisión. Mientras se dicten las leyes correspondientes, la Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo las funciones que le han sido, atribuidas por la legislación vigente.

Artículo 5°. Et presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

CONCLUSION

Dése primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 05 de 2000 Senado, “mediante el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia”, con el pliego de modificaciones presentado.

Claudia Blum de Barberi,
Senadora de la República.
Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 17 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se tipifica como contravención el uso de la Dosis Personal de Estupefacientes.

En atención al honroso encargo para el cual fui designada por esa Presidencia para rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 17 del 2000, “por medio del cual se tipifica como contravención el uso de la dosis personal de estupefacientes”, presentado por el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar, me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

1. Descripción del proyecto

1.1. La motivación

Invocando la función política y social del Estado frente a la familia como núcleo fundamental de la sociedad-de que trata el artículo 42 de la Carta Política-, argumenta el autor que su proyecto tiene como esencia adoptar mecanismos idóneos para hacer respetar la base de la sociedad, sus buenos y sanos principios y el respeto a la moral pública, que sólo

podrá ser judicializando las conductas que interfieran con la Orbita de la libertad y los intereses ajenos.

Señala así mismo el autor de la iniciativa que la decisión de la Corte Constitucional, contenida en la Sentencia C-221 de 1994, mediante la cual se declararon inexecutable los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986, los cuales tipificaban como delito el consumo de la dosis personal de estupefacientes el primero de ellos y el envío a establecimiento de salud de quien se encuentre afectado por el consumo de drogas que produzcan dependencia según disponía el citado artículo 87, ha sido controvertida; agrega también que la crisis moral que nuestra sociedad atraviesa así como los nuevos comportamientos de la juventud y de la sociedad colombiana, exigen adoptar instrumentos en materia penal que prevengan el incremento del uso de sustancias que afecten o pongan en riesgo tanto al consumidor habitual como a otras personas, pertenezcan o no a su núcleo familiar, social, laboral y escolar.

En síntesis, la nueva propuesta de penalización de la dosis personal convoca - como elemento sustancial de su conveniencia, a una gran cruzada contra la drogadicción, como propósito nacional para facilitar a las familias, a la sociedad y las autoridades, formas de reacción adecuada en contra -en su concepto- la más grave amenaza pública en contra del pueblo colombiano.

1.2. Las medidas contravencionales propuestas

1.2.1 La tipificación como contravención, de la conducta del consumo de dosis personal de cocaína, marihuana o cualquier otra droga en cuando éste se realice en espacio público o privado y afecten o pongan en peligro la unidad y tranquilidad familiar o la seguridad y tranquilidad públicas necesarias para la interacción social de los ciudadanos.

1.2.2. La competencia para conocer de estas contravenciones, le corresponderá a los jueces penales o promiscuos municipales, de acuerdo a las prescripciones de la Ley 228 de 1995 (Régimen aplicable a las contravenciones especiales), con intervención oficiosa de la autoridad cuando se afecte o ponga en peligro la tranquilidad y seguridad públicas. La acción requerirá querrela de parte cuando la conducta sólo afecte la tranquilidad y unidad familiar.

1.2.3. Se adopta una escala de sanciones que comprende desde multas graduables en la cuantía y progresivas según la insistencia en el uso, hasta el internamiento en centros psiquiátricos, cuando de acuerdo con dictamen médico legal, el imputado se encuentre en estado de drogadicción.

1.2.4. Admite la propuesta, la convertibilidad de las sanciones de multa en arresto a razón de un día por cada salario mínimo legal mensual vigente impuesto y otorga facultades a las autoridades competentes para confiar el drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo a la clínica, hospital o casa de salud para el tratamiento correspondiente.

1.2.5. Las sanciones se extienden a la familia del drogadicto, que deberá pagar cauciones para el cumplimiento de las obligaciones que les señale la autoridad.

1.3. El Contexto Socio-político

En primer término, el análisis de la propuesta debe ser ubicado en el contexto de la profunda crisis político-social por la cual atraviesa el país y, que afecta de manera protuberante las formas civilizadas de reconocer, tramitar y resolver los naturales conflictos que comporta la convivencia, así como las disímiles maneras con que se van manifestando las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, signadas por equívocas acciones de gobierno, la ilegitimidad, el desconocimiento de la autoridad y el galopante proceso de desinstitucionalización.

Este panorama de incertidumbre, determina a algunos sectores afectados por las diversas expresiones de violencia, a plantear y adoptar medidas de fuerza, de corte autoritario -de hecho y de derecho-, como los tribunales especiales, la pena de muerte, la justicia por propia mano o la auto - defensa de la vida, la honra, las creencias y los bienes de los ciudadanos, que corresponde a las autoridades, como medio inmediato

para solucionar sus conflictos, sin analizar debidamente alternativas que reflejen tratamientos más acordes con conductas que, siendo aparentemente nocivas al entorno social no tienen un contenido antisocial que amerite tratamiento tan drástico como son medidas de orden policivo.

La drogadicción no escapa a esta forma de percibir, interpretar y tratar los conflictos. Los estudios sobre el consumo de sustancias psicotrópicas, su impacto y consecuencias, en la población colombiana, han estado vinculados al fenómeno del narcotráfico, y la incidencia de este en los países consumidores, así como a hechos punibles, conexos con el consumo de tales sustancias, como homicidios, lesiones personales, hurtos y otros. Así, el “problema” ha requerido forzadas interpretaciones para su adecuación como delito; es el caso de la dicotomía expresada en los artículos 2-j y 51 de la Ley 30 de 1986, pues mientras el primero define como dosis personal, el porte o conservación de cantidades exactas de marihuana, cocaína, hachís para el propio consumo, el segundo penaliza ese porte.

Allí, es fácil advertir que el legislador de entonces, concibió (y se convirtió en costumbre), el problema de la drogadicción como acción lesiva contra la propia identidad del consumidor de drogas, y contraria a intereses de convivencia y salubridad social; altos valores protegidos por el Estado, y no como una grave enfermedad psicofisiológica, para la cual aún no se conoce clínicamente tratamiento científico y radical que asegure su curación, enfermedad que sólo es comparable con otras formas de alteración de la salud procuradas por el consumo de sustancias “legales” o no satanizadas como sucede con el tabaco y cigarrillo, de tanto impacto este último en afecciones como el cáncer de pulmón, afecciones cardiovasculares y demás dolencias asociadas a su consumo, enfermedades para las cuales, la ciencia ha avanzado en forma significativa en medicamentos y tratamientos que recuperen la salud de quienes las padecen.

En ninguno de los casos mencionados, el Estado ha adoptado disposiciones que penalicen su uso por parte de la población y, los esfuerzos se han concentrado, de manera más civilizada, en la parte preventiva, educativa y de atención médica para sus efectos nocivos, orientados a que las personas se abstengan de su consumo o de su uso indebido por convicción y no por represión.

En el caso del tabaco y del cigarrillo, debe destacarse como los esfuerzos del Estado colombiano se encuentran centrados actualmente en el aspecto netamente fiscalista, buscando reducir los niveles de evasión por efectos de las prácticas de contrabando, llegando a la celebración de convenios con las empresas productoras y distribuidoras para la venta legal e impositivamente rentable de un producto altamente nocivo para la salud como es el cigarrillo, de cuyos efectos mortales se tiene plena evidencia frente al bajo nivel de mortalidad que se puede asociar por el uso, a nivel de dosis personal, de sustancias como las que busca penalizar el proyecto en comentario.

En tanto, el tratamiento preventivo y terapéutico hasta ahora dado a la drogadicción ha sido el de la represión por vía legal; ora, imponiendo sanciones de tipo punitivo con la pérdida de la libertad, ora con el internamiento obligatorio del toxicómano en lugares de recuperación mental” para tratamiento médico legista.

Con estas medidas de tipo policivo se pretende revivir una postura cuestionada y hoy abandonada por las legislaciones penales de la mayor parte de los países occidentales, aquellos que se precian de tener un sistema democrático, sea por vía de un Estado de Derecho o de quienes se precian de convivir en un Estado Social de Derecho, al erigir en su forma más clara y precisa el denominado derecho penal de autor. Es decir, aquel que persigue y penaliza a la persona, no por lo que hace, sino por lo que es.

Esta forma de derecho fue utilizada de manera especial en la Alemania de Adolfo Hitler, para perseguir y exterminar a un grupo social previamente definido e identificado. Grupo de personas que tendrá que sufrir el

rigor de las normas que para este efecto se crean normas distinguidas por una característica fundamental: ser tipos penales abiertos, con expresiones extremadamente generales, que en su redacción ocultan el verdadero sentido de su propósito, amparados y sustentados en un antiguo discurso -también hoy revaluado- de la denominada “defensa social” que para la época de sus fundadores, proponían precisamente, el “Imperio absoluto de la Ley”¹, llegando incluso a negar las posiciones liberales de la época que aparecieron como columnas o barreras de contención frente al poder estatal.

Aquí se hace referencia especial al principio de legalidad, que en materia penal y de acuerdo a los principios dogmáticos en este ámbito se identifica como principio de tipicidad, que va dirigido principalmente al legislador, ese nullum poena sine legen, nullum crimine sine legen, es recogido por los artículos 1° y 3° del Código Penal colombiano. Principio de legalidad el primero y de tipicidad el segundo; éste último reza: “La ley penal definirá el hecho punible de manera inequívoca” (artículos 6° y 10 de la Ley 599 de 2000).

La directriz así planteada al legislador, no puede ser vulnerada así en la redacción descriptiva del tipo se trate de usar un lenguaje que de manera sesgada lo determine. Tal situación conlleva al desconocimiento por parte del proponente de estos fundamentos, esenciales al momento de convertir un comportamiento humano, en hecho punible.

El tipo penal abierto se caracteriza esencialmente porque la redacción de la conducta no describe las circunstancias en que ésta ha de realizarse. ¿Qué relación se podría encontrar entre el consumo de la dosis personal de marihuana, hachís, metacualona, o cualquier sustancia de naturaleza similar, con poner en peligro la unidad y tranquilidad familiar, o la seguridad y tranquilidad públicas? En este orden de ideas, si esto fuera lógico, tendrían que penalizarse de igual manera, conductas que en últimas vulneran y ponen en peligro la abstractísima descripción que sobre unidad y tranquilidad familiar, realiza el proponente, v.gr., penalizar al cónyuge celotípico, y neurótico, obsesivo por el orden y la higiene.

Aplicar como pretende el honorable Senador Rodrigo Rivera, las medidas Predelictuales, propio de la escuela peligrósista italiana (Ferri, Garófalo y Lombroso), es violar de plano, los fundamentos esenciales del Estado Social de Derecho en su principio liberal de legalidad. Fácil quedaría entonces construir una normatividad en tal sentido, para perseguir a los desempleados que por su condición, y de acuerdo al diagnóstico y pronóstico utilizado por esta escuela para legitimar su postura y decir con ellos que este 22 % de desempleados, terminarían inexorablemente judicializados, por cuanto ellos “serían los candidatos predilectos a cometer ilícitos, por su misma condición -no poder llevar el pan a la casa-”.

Realizar un proceso de criminalización, como el presente, y sobre todo frente a la reacción del Estado, sancionando al infractor con multas convertibles en arresto, es trasladar el problema de la desigualdad económica y social al ámbito penal, por cuanto quien tenga capacidad económica, mantendría incólume su derecho a la libertad, de ser sorprendido haciendo uso de su dosis personal. Situación que variaría fundamentalmente frente al drogadicto pobre, que prima *facie*, perdería su derecho fundamental a la libertad y a la libre determinación. En otras palabras, el Estado, utilizaría su poder de represión, compuesto por jueces, fiscales, policías, y demás personal de apoyo, cuya misión quedaría evidenciada en su efectividad en la mayor o menor cantidad de toxicómanos pobres que conformarían sus estadísticas, que gran violación al denominado principio del respeto a la dignidad humana.

Recordemos aquí, que Beccaria, en cuanto a la ley penal, nos enseñaba, que esta “debe ir de los palacios a las chozas más miserables”; con ello quiso significar hace más de 200 años, que la ley penal debe ser general en cuanto a su descripción y en cuanto a su aplicación no podrá distinguir-

¹ Ferri, Enrico. Principios de derecho criminal, Pág. 108 y ss.

se entre pobres y ricos, porque si ello se hiciera, según este gran maestro milanés, volveríamos al estado de barbarie, es decir, privilegiar normativamente a un grupo en detrimento y desamparo de otro, quienes no viéndose representados en la norma y su protección, retomarían el ejercicio de su fuerza particular para de esta manera, hacer valer sus derechos y esta no debe ni puede ser la postura del legislador de un Estado de Derecho en el siglo que recién se inicia.

1.4. La Constitucionalidad

1.4.1. El antecedente normativo

Como mecanismo idóneo en la lucha contra la producción, comercialización, tráfico y consumo de sustancias narcóticas, psicotrópicas y adictivas, en el año de 1986, se expidió la Ley 30, conocida como el Estatuto Antiestupefacientes.

Esta norma, en sus artículos 2-j y 51, preveía la definición de dosis personal, y las sanciones que se aplicarían a quien la porte, conserve para su propio uso, o consuma. Así, por dosis de uso personal, (art. 2-j) se admitió, la cantidad de estupefaciente que una persona porta o conserva para su propio consumo. *Contrario sensu*, no es dosis personal el estupefaciente que se porte con el propósito de distribución o venta.

Para el uso de la marihuana se autorizó como tal, una cantidad que no excediera de 20 gramos, para marihuana, hachís, una dosis no superior a 5 gramos para el uso de la cocaína o cualquier otra sustancia a base de ella, una dosis no superior a 1 gramo y para la metacualona, una dosis que no pasara de 2 gramos.

Las penas que se aplicaban a las personas que portaban las dosis antes determinadas, se establecieron en el art. 51 del mencionado Estatuto así:

- Por la primera vez, arresto hasta por treinta (30) días y multa de en cuantía a medio salario mínimo mensual.

- Por la segunda vez, arresto de un (1) mes a un (1) año y multa en cuantía de medio salario mínimo mensual a un (1) salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los doce (12) meses siguientes a la comisión del primero.

- El usuario o consumidor que de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción, así haya sido sorprendido por primera vez, será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación... La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella...

1.4.2. La norma ante la Constitución de 1991

Los altos valores éticos y humanistas que informan la Carta Política de 1991, como principios rectores de la convivencia de las personas y de sus relaciones con el Estado, en el marco del Estado Social y Democrático de Derecho, cuyo fundamento axiológico es el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos y ciudadanas, su preservación y respeto constituyen la base interpretativa que las autoridades deben observar en la formación y aplicación de las normas.

Este principio de legalidad de la norma, ha sido evaluado en múltiples ocasiones por la honorable Corte Constitucional y en el caso concreto, ante la demanda de inexecutable que un ciudadano promoviera en contra de los artículos 2-j y 51 de la Ley 30 de 1986, la alta magistratura expresó, en sentencia C-221-94, 5 de mayo:

“La filosofía que informa la Carta Política del 91 es libertaria y democrática y no autoritaria y mucho menos totalitaria. Por tanto, si del texto de una norma pudiera desprenderse una conclusión a tono con una ideología de esa naturaleza, sería necesario, en una tarea de armonización sintáctica que incumbe al intérprete, extraer de ella un sentido que no rompa abruptamente el sistema sino que lo preserve. Porque la tarea del juez de constitucionalidad no consiste, ni puede consistir, en resignarse a que la norma básica es un tejido de retazos incongruentes, entre

si inconciliables, sino en eliminar contradicciones y hacerlo de modo razonable”².

Bajo este principio de interpretación, la Corte Constitucional examinó los contenidos normativos de los artículos mencionados de la Ley 30 de 1986 precisando:

1.4.2.1. Que la drogadicción es un comportamiento personal, pues el “hecho de drogarse no es una enfermedad involuntaria, es una manera totalmente deliberada de afrontar la dificultad de vivir, la enfermedad de vivir. Pero como no sabemos curar la enfermedad de vivir, preferimos ‘tratar’ al drogadicto, (...) es una conducta que en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana”.

1.4.2.2. Que el restablecimiento de la salud del toxicómano, mediante un tratamiento de carácter médico o terapéutico, corresponde definirlo a él mismo, pues “cada quien es libre de decidir si es o no el caso de recuperar su salud. Ni siquiera bajo la vigencia de la Constitución anterior, menos pródiga y celosa de la protección de los derechos fundamentales de la persona, se consideraba que el Estado fuera el dueño de la vida de cada uno y, en armonía con ella, el Decreto 100 de 1980 (Código Penal) no consideraba la tentativa de suicidio como conducta delictual; mucho menos podría hacerse ahora esa consideración. Si yo soy dueño de mi vida, a *fortiori* soy libre de cuidar o no de mi salud cuyo deterioro lleva a la muerte que, lícitamente, yo puedo infligirme”.

1.4.2.3. Que el tratamiento punitivo sea por la vía del delito o de la contravención al problema de la drogadicción-, signado por el peligrosismo, pues por tal consideración “Los preceptos de la Carta que resultan directamente violados por las disposiciones señaladas, son los siguientes: el artículo 1° que alude al respeto a la dignidad humana como fundamento del Estado; el 2° que obliga al mismo Estado a garantizar “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; el 5° que reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, dentro de los cuales ocupa un lugar privilegiado el de la autonomía, como expresión inmediata de la libertad; el 16 que consagra expresamente el derecho anteriormente referido, y el 13 consagratorio del derecho a la igualdad, pues no se compadece con él, el tratamiento diferente a categorías de personas que deben ser análogamente tratadas”.

1.4.2.4. Que las medidas punitivas, consagradas para la represión de la drogadicción: multas simples, multas agravadas por reincidencia, arresto y en especial, la internación en establecimientos psiquiátricos o similares de carácter oficial o privado, de acuerdo a dictamen de médico legal, también contravienen el espíritu liberal y democrático de la Carta Política y del sistema penal consecuente con ella, pues ante esta última-la internación- surge un cuestionamiento: “¿se trata de una pena (retaliación por haber delinuido) que se destina al sujeto activo de un delito, o de una medida humanitaria en beneficio de un enfermo?, (...) ¿O se tratará, tal vez, de una medida humanitaria encaminada a restituir la salud a quien padece una grave enfermedad? La respuesta de la Corte Constitucional es clara: “Que una persona que no ha cometido ninguna infracción penal -como lo establece el mismo artículo- sea obligada a recibir tratamiento médico contra una “enfermedad” de la que no quiere curarse, es abiertamente atentatorio de la libertad y de la autonomía consagradas en el artículo 16 como “libre desarrollo de la personalidad. (...) Si se adopta la primera, la norma resulta inconstitucional por violentar la voluntad del destinatario mediante la subrogación de su capacidad de decidir, por la decisión del juez o del médico. Cada quien es libre de elegir (dentro de nuestro ordenamiento) qué enfermedades se trata y si es o no el caso de recuperar la “salud”, tal como se concibe de acuerdo con el criterio oficial. Si se adopta la segunda, la evidencia de inconstitucionalidad es aún mayor, pues no sólo es inconcebible sino monstruoso y contrario a los más elementales principios de un derecho civilizado, que a una persona

² Sentencia C- 221 de 1994. Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria Díaz.

se le sancione sin haber infringido norma alguna, o se le compela a recibir un tratamiento médico que no desea”.

1.4.2.5. Que el tratamiento adecuado al problema de la drogadicción, que logre evitar el consumo de sustancias lesivas para la salud, y a la vez proteger la armonía y unidad de la familia y de la sociedad en su conjunto, puestas en peligro por el uso de ellas, encuentra su punto en la más sana forma de prevención: la obligación estatal de brindar educación, ya que si es deseable evitar que el uso de narcóticos y estupefacientes, se convierta en un problema más para la grave situación de alteración social, política y económica del país, “Cree la Corte que la única vía adecuada y compatible con los principios que el propio Estado se ha comprometido a respetar y a promover, consiste en brindar al conglomerado que constituye su pueblo, las posibilidades de educarse. ¿Conduce dicha vía a la finalidad indicada? No necesariamente, ni es de eso de lo que se trata en primer término. Se trata de que cada persona elija su forma de vida responsablemente, y para lograr ese objetivo, es preciso remover el obstáculo mayor y definitivo: la ignorancia. No puede, pues, un Estado respetuoso de la dignidad humana, de la autonomía personal y el libre desarrollo de la personalidad, escamotear su obligación irrenunciable, de educar, y sustituir a ella la represión como forma de controlar el consumo de sustancias que se juzgan nocivas para la persona individualmente considerada, y eventualmente, para la comunidad a la que necesariamente se halla integrada”.

1.4.2.6. Finalmente, frente al deber del legislador de contribuir a la solución, de los problemas que aquejan a su pueblo precisó la honorable Corte Constitucional: “El legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que aquéllas que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. La primera consecuencia que se deriva de la autonomía, consiste en que es la propia persona (y no nadie por ella) quien debe darle sentido a su existencia, y en armonía con él, un rumbo. Si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena. El considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, codificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras ésta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política, que hoy nos rige. **Si el derecho a libre desarrollo de la personalidad tiene algún sentido dentro de nuestro sistema, es preciso concluir que, por las razones anotadas, las normas que hacen del consumo de droga un delito, son claramente inconstitucionales**”. -Subraya fuera de texto.

Por las consideraciones expuestas, la honorable Corte Constitucional mediante la Sentencia C-221 de 1994. declaró inexecutable los artículos 51 y 87 de la norma examinada, reiterando la jurisprudencia adoptada en la Sentencia C-167 de 1994 al revisar la exequibilidad de la Ley 67 de 1993 aprobatoria de la Convención de Viena de 1998, suscrita por Colombia, sobre el consumo y el narcotráfico; el texto de tales artículos quieren ser revividos por el proyecto de Ley 017 de 2000, como se muestra en el anexo número 1, en el cual se compara a dos columnas cada uno de ellos.

La conclusión es, entonces, que no puede la ley penal erigir como delito aquellos actos que la Constitución Nacional declara lícitos, como es el ejercicio de las libertades fundamentales de la persona, ni pretermitir el proceso legislativo, ni imponer la vigencia de las leyes antes de la imposibilidad de su general conocimiento, como tampoco puede en materia de penas, conminar las que prohíbe la Carta Política.

1.5 La dosis personal en otras legislaciones

Para una mayor ilustración en el proceso de discusión, se presenta una relación del tratamiento que a la dosis personal de drogas ilícitas se da en países de Europa y América, de la cual se desprende que, en general, la dosis personal recibe un tratamiento diferente al de cantidades mayores y que se consideran narcotráfico en su forma habitual.

Este tratamiento, consiste generalmente en someter a la persona a tratamiento médico, sin que por ello se le considere como sujeto de medidas penales propiamente dichas y menos aún que se registren antecedentes delictuales en su contra.

Alemania

La Corte Constitucional de Justicia el 28 de abril de 1994 profirió una decisión que implica que en Alemania el uso, posesión, venta, siembra y producción de pequeñas cantidades de cannabis-marihuana para uso personal quedaba despenalizada. Al mismo tiempo abrió la posibilidad para la importación de pequeñas cantidades de cannabis, y permitió el tránsito de la droga (sólo para uso personal). La decisión se basa en la declaración de que no existe evidencia que la cannabis sea dañina. Los diferentes estados en Alemania tienen que decidir cuál es la cantidad de droga para que se presente la figura de la dosis personal, como en el caso del estado de Schleswig Holstein, que definió que 30 gramos de cannabis es dosis personal y por tanto su uso y posesión se ha descriminalizado.

Esta decisión de la Corte Constitucional de Justicia de Alemania es uno de los pasos liberales más serios jamás adoptados en Europa. Ella ejercerá una fuerte influencia en el desarrollo de una orientación liberal en el tema de las drogas no sólo en Alemania, la Unión Europea y el resto de Europa, sino también en el resto del mundo. Cabe anotar que esta decisión se limita el cannabis, pero algunos estados de Alemania han descriminalizado otra clase de drogas, como en el caso del estado de Schleswig Holstein que ha descriminalizado la posesión de hasta cinco gramos de cocaína y anfetamina y un gramo de heroína. El partido Socialdemócrata de Alemania ha tomado una actitud liberal hacia las drogas, cuando en 1993 decidió incluir en el programa del partido la propuesta para legalizar la cannabis, descriminalizando otras clases de drogas y desarrollar una mayor esfuerzo en programas más permisivos de prescripción de drogas hasta ahora ilícitas.

Holanda

Holanda ha tenido una política de drogas liberal por cerca de veinte años, cuyo fundamento ha sido la descriminalización de las drogas para uso personal, a cuyo efecto algunas de las grandes ciudades tienen un sistema de “Coffee houses”, donde las ventas de Cannabis en cantidades constitutivas de dosis personal es aceptada. En el caso de la ciudad de Amsterdam, una persona puede poseer hasta 30 gramos de cannabis, sin que por ello sea procesada penalmente, al paso que en las áreas rurales las autoridades son más restrictivas.

La descriminalización tiene en Holanda un fuerte apoyo político, existiendo probablemente una sólida mayoría para legalizar el cannabis en el parlamento, pero Holanda no quiere ser el primer país en el mundo en dar este paso. También existe en el parlamento holandés un grupo que aboga por la legalización de todas las drogas, constituido por la Izquierda Verde, D66, los socialdemócratas, cerca de la mitad de los liberales y algunos partidos locales.

Italia

El parlamento italiano tiene un grupo de coordinación para todos los miembros que favorecen una política liberal hacia las drogas. El grupo, llamado CORA, tiene 160 miembros provenientes de todos los grupos políticos con excepción de los Neofascistas. En 1993 se llevó a cabo un referéndum, que entre otros temas consultaba la descriminalización de las drogas para uso personal. 55% de los italianos que participaron votaron de manera afirmativa y todo el tráfico de drogas en cantidades para uso personal se encuentra desde entonces descriminalizado.

Grecia

La descriminalización del tráfico de drogas, cualquiera que sea su clase, en cantidades pequeñas constitutivas de dosis personal ha sido implementada con un amplio apoyo político. El gobernante Partido Socialista también promueve la legalización del cannabis en su programa oficial de partido, a la vez que de los partidos de izquierda, el pequeño Partido Verde y uno de los partidos liberales también apoyan la legalización del cannabis. Los socialistas griegos votaron por la legalización de la droga en el Parlamento Europeo en mayo de 1992 y febrero de 1994.

Gran Bretaña

La descriminalización, para todos los efectos prácticos, se ha llevado a cabo en las áreas de las ciudades grandes. El parlamento tiene un pequeño pero activo grupo de trabajo que trabaja en pro de la legalización del cannabis, consiguiendo apoyo pasivo en los círculos neoliberales y dentro del partido laborista y en el partido liberal democrático, al paso que el partido verde y los extremo izquierdistas -troskistas-también apoyan la legalización de toda clase de drogas. Los representantes laboristas en el Parlamento de la Unión europea votaron en pro de la legalización de la droga en mayo de 1992 y febrero de 1994.

Irlanda

La descriminalización de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal se encuentra implementada de facto. Los representantes del partido laborista en el parlamento de Unión Europea votaron a favor de liberalizar la droga en mayo de 1992 y febrero de 1994. El país ha implementado un programa de prescripción legal de drogas, que le permite al adicto tener acceso a cantidades limitadas de las sustancias, programa que tiene un fuerte apoyo por parte del gobierno y de las organizaciones políticas.

Dinamarca

En Dinamarca el traficar con cannabis para uso personal fue despenalizado en 1994. En el parlamento existe un extendido pero pasivo apoyo para la legalización del cannabis. Los socialdemócratas y otros grupos, con representación en el parlamento europeo votaron a favor de la liberalización de la droga en mayo de 1992 y febrero de 1994.

España

La despenalización del cannabis ha sido implementada, a la vez que el "éxtasis" ha sido clasificada como droga suave. Los socialistas y parte de los liberales apoyan esta despenalización. Los socialistas con representación en el parlamento europeo votaron a favor de la liberalización de la droga en mayo de 1992 y febrero de 1994.

Portugal

La despenalización de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal se encuentra implementada de facto en las áreas de las grandes ciudades. Al igual que otros países se apoyó en el parlamento europeo la liberación de la droga en 1992 y 1994, a la vez que se adelantan programas limitados de suministrar drogas con base en prescripción médica.

Bélgica

Bélgica es algo más restrictiva pero existe un movimiento prolegalización en Flandes y en Bruselas. Al igual que otros países se apoyó en el parlamento europeo la liberación de la droga en 1992 y 1994, a la vez que se adelantan programas limitados de suministrar drogas con base en la prescripción médica de la dosis personal y teniendo como orientación el principio de la reducción gradual del suministro de la droga al usuario.

Francia

Actualmente Francia es un país muy restrictivo en la materia, teniendo en vigencia, la más severa legislación en la materia en toda Europa. La policía puede, por ejemplo, poner en operación controles a las drogas dentro de sus fronteras, aun si no existe evidencia concreta o sospecha fundamentada.

De otra parte, existe allí un fuerte movimiento prolegalización, localizado en las universidades y entre la gente que dirige el sector de la salud. Socialistas y comunistas votaron a favor de liberar la droga en el parlamento europeo en mayo de 1992 y febrero de 1994.

Una corte de justicia en Lila produjo un pronunciamiento en 1993, que puede ser considerado como el primer paso hacia la despenalización de la dosis personal, fallo que ha servido de precedente en casos similares más tarde. También en Francia se ha lanzado el programa de suministro de drogas bajo prescripción médica, basado en el principio de la reducción gradual de ese suministro.

Suiza

El país tiene graves problemas de drogas, con fuertes movimientos hacia la legalización, donde el principio de la dosis personal ha servido de base para que en ocho ciudades se haya implementado el programa de prescripción legal, con dosis de mantenimiento y un suministro bastante liberal de suministro de drogas, incluida la heroína y de jeringas.

Estados Unidos

El movimiento para establecer sentencias obligatorias mínimas para casos relacionados con ofensas relacionadas con las drogas ilícitas comenzó a comienzos de los años 50 y ganó impulso en los años 70.

Durante este tiempo, sin embargo, las sentencias estuvieron sometidas al criterio de los jueces quienes podían considerar hechos relativos a las circunstancias de un delito y el pasado del enjuiciado al momento de adoptar la correspondiente decisión.

Atendiendo el creciente negocio de las drogas y analizado el hecho que comenzaron a producirse sentencias de prisión desproporcionadamente largas en grupos de raza negra y minoritarios, se adoptaron en varios estados guías legales para regular las sentencias obligatorias de duración mínima a finales de los años 70 y comienzos de los años 80.

Cuando la epidemia del crack de la cocaína explotó a mediados de los años 80 y la tasa de los homicidios relacionados con las drogas se disparó, el Congreso de la Unión dispuso las sentencias obligatorias para crímenes relacionados con las drogas como un arma legal de refuerzo en esta lucha.

La Ley "Anti-Drug, Abuse Act" de 1988, 19 de noviembre, estableció guías federales, obligatorias para sentenciar a los procesados. Bajo esta ley, los jueces tienen la obligación de imponer sentencias mínimas a los implicados, con base en el tipo y cantidad de drogas involucradas en el caso.

La ley permite al gobierno imponer castigos a los ofensores menores, sin que estos queden vinculados a un historial criminal, siempre y cuando sólo se le encuentre en posesión de una pequeña cantidad de drogas. La ley está diseñada para sancionar el uso de drogas ilícitas mientras que le ahorra al gobierno de los costos de una investigación criminal de peso.

Bajo esta norma, el gobierno tiene la opción de imponer sólo una multa civil a los individuos sólo si se les encuentra una pequeña cantidad de droga ilegal. La posesión de esta pequeña cantidad, identificada como una dosis de uso personal, conlleva la imposición de multas civiles de hasta US\$10.000.

Para determinar el monto de la multa en cada caso en particular, los ingresos del infractor y sus bienes serán tomados en consideración. Lo anterior se lleva a cabo mediante un procedimiento más de carácter administrativo que de orden penal, con el fin de reducir la exposición del infractor al sistema de justicia penal, reduciendo los costos tanto para el infractor como para el gobierno.

El Congreso impuso dos limitaciones que pueden llegar a impedir la utilización de estos procedimientos:

1. Que el infractor haya sido previamente condenado por una violación a la ley antidrogas por cortes federales o estatales.
2. Que el infractor haya sido multado dos veces por portar dosis de uso personal de estas drogas.

Argentina

La Ley 23737, Régimen Penal de Estupefacientes, contempla en su artículo 5 el tratamiento de la dosis personal de estupefacientes en la siembra, cultivo o guarda de semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación, tratamiento consistente en la imposición de una pena de un mes a dos de prisión.

En los artículos 16, 17, 18 y 19 de la citada ley se regulan los aspectos relacionados con la tenencia de cantidades de drogas para uso personal, que consisten básicamente en la suspensión de la aplicación de la pena y el sometimiento del implicado a medida de seguridad curativa.

Chile

La Ley 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, regula en sus artículos 2° y 41 el régimen aplicable para la dosis personal, consistente, de manera básica, en la imposición de una multa y la asistencia obligatoria a programas de prevención hasta por 60 días, en instituciones consideradas como idóneas por el Servicio de Salud de la ciudad asiento de la Corte de Apelaciones respectiva.

México

El Código Penal Federal, vigente con reformas introducidas en el mes de junio de 2000 dispone en sus artículos 195 y 199 el tratamiento de la dosis personal, consistente en el sometimiento del implicado a tratamiento, sin que proceda la aplicación de pena alguna.

2. La normatividad penal aplicable

En el proceso de discusión y aprobación de Ley 599 del 24 de julio de 2000, por la cual se expidió el Código Penal que entrará a regir el 24 de julio de 2001, el Congreso se ocupó de reformular la tipificación del tráfico de estupefacientes y otras infracciones en los artículos 375 a 385.

En el tema específico de la dosis personal, artículo 376. Tráfico, fabricación o porte de estupefacientes- la nueva legislación penal determina que:

“El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso persona, introduzca en el país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia. (Subraya fuera de texto).

Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancias estupefacientes a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será...”

Este texto indica que el legislador estableció claramente una remisión en el caso de la dosis personal a lo dispuesto en la materia que deviene de la sentencia proferida por la Corte Constitucional Sentencia No. C-221/94, la cual tiene un alcance preciso y permanente que inhibe a cualquier otra autoridad de pronunciarse al respecto con medidas o disposiciones que recorten o desconozcan sus términos.

Por esta razón en el caso del Código Penal expedido por medio de la Ley 599 del presente año, no se dispuso en sus artículos 375 a 385 norma que sancionara el consumo de la dosis personal, como sí lo pretende establecer el Proyecto-Senado 17/00; lo anterior se explica por cuanto la Corte Constitucional había señalado con antelación los alcances del tema al proferir la sentencia comentada.

Sin embargo, esta misma sentencia -C-221 de 1994-, habilitó al legislador para que “válidamente, sin vulnerar el núcleo esencial de los derechos a la igualdad y a la libertad, desconocidos por las disposiciones que serán retiradas del ordenamiento, **regular las circunstancias de lugar, de edad, de ejercicio temporal de actividades, y otras análogas, dentro de las cuales el consumo de droga resulte inadecuado o socialmente**

nocivo, como sucede en la actualidad con el alcohol y el tabaco. Es esa, materia propia de las normas de policía. Otro tanto cabe predicar de quienes tienen a su cargo la dirección de actividades de instituciones, públicas o privadas, quienes derivan de esa calidad la competencia de dictar reglamentos internos que posibiliten la convivencia ordenada, dentro de los ámbitos que les incumbe regir”. Se destaca.

A este respecto cabe señalar, a título de ejemplo, las disposiciones contenidas en el artículo 4° del Decreto 1136 de 1970 que, en consonancia con el planteamiento de la honorable Corte Constitucional, regulan las medidas policivas aplicables a quien “perturbe la tranquilidad pública, como consecuencia del estado de intoxicación crónica producida, por el alcohol, o por enfermedad mental, o por consumo de estupefacientes o de alucinógenos” consistentes en el sometimiento a tratamiento médico con o sin internamiento en clínica, casa de reposo u hospital hasta obtener su curación o rehabilitación.

Por su parte en los artículos 16 a 22 del Decreto 1108 de 1994 se establecen, en relación con el Código Nacional de Policía, diversas medidas de ese carácter para prohibir el uso y consumo de estupefacientes y sustancias sicotrópicas en lugares públicos o abiertos al público, haciendo responsable de su observancia al dueño, administrador o director del establecimiento; en el artículo 21 de este decreto se dispone que “Las personas que por efecto del consumo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas se encuentren en estado de grave excitación que pueda dar lugar a la comisión de una infracción de acuerdo con lo previsto en el Código Nacional de Policía, serán retenidas transitoriamente por la respectiva autoridad de policía”.

Del sentido y texto de tales disposiciones se deduce la actual vigencia de instituciones, que recogen el criterio expresado por la Corte Constitucional, orientadas a regular el consumo de drogas cuando este resulte inadecuado o socialmente nocivo. Con ello se quiere significar que clara e inequívocamente existe dentro de las normas vigentes de policía, un conjunto de disposiciones que atendiendo los lineamientos trazados por la Corte Constitucional, permiten a las autoridades del ramo controlar a los ciudadanos que con su conducta atenten contra la convivencia pacífica en comunidad.

Para estos efectos es indiferente que quien así actúe, lo haga bajo los efectos perturbadores del alcohol, las drogas alucinógenas o sencillamente bajo el efecto de emociones no controladas -el mal genio o sentimientos no debidamente controlados de ira u odio-; en estos casos la autoridad policiva cuenta con instrumentos legales y en plena vigencia que la facultan dentro del orden jurídico, aplicar al perturbador medidas restrictivas, esencialmente temporales y orientadas todas a conservar, preservar y cuando sea éste el caso, restaurar la convivencia pacífica y la tranquilidad de la comunidad.

Debe recalarse aquí que el sentido de la norma policiva es procurar, por medios preventivos, que no se rompa la armonía en la comunidad y aplicando, en consecuencia, medidas tendientes en forma primordial a conservar ése orden y a restaurarlo, cuando fuere necesario.

Si de medidas de otro orden se trata, en el caso de los estupefacientes, el Estado debe, en primer término, profundizar en el análisis y conocimiento del problema de su consumo en los diversos medios sociales: Recientemente el Programa Presidencial Rumbos de la Comisión Nacional de Investigación sobre Drogas divulgó el “Sondeo Nacional sobre Consumo de Drogas en Jóvenes, 1999-2000” el cual muestra que los niveles de consumo en nuestro país son bastante más elevados que los encontrados en los estudios previamente realizados, sin que se pueda “sin embargo, establecer qué tanto ha aumentado el consumo de sustancias psicoactivas en nuestro país debido a que la metodología de los estudios previos difiere sustancialmente a la utilizada en el sondeo y, por lo tanto, los datos no son comparables”. Presentación, página 13, Obra Citada.

Si como allí mismo se afirma, el consumo está creciendo rápidamente en las capas jóvenes de la población, sin que se conozcan datos de

segmentos adultos,, lo importante es “el desarrollo de acciones individuales y colectivas que conduzcan a la prevención integral de tales sustancias que están ocasionando graves daños al bienestar de las personas y comunidades”, página 13. Obra. Citada. Es este aspecto el que, en segundo término, nos debe preocupar como legisladores: conocido el problema en su total magnitud,, se deben diseñar desde el Congreso de la República, en cuanto sea de su competencia, los mecanismo para diseñar y ejecutar una política de Estado coherente y de largo plazo que busque la educación del ciudadano para alejarlo del influjo nocivo de todo orden que el consumo de estas sustancias supone. Es esta la verdadera arma que, a futuro, podrá generar una población más sana y predispuesta a rechazar este tipo de hábitos.

3. Proposición.

Por todas las anteriores consideraciones someto para estudio de la Comisión Primera la siguiente proposición:

“Dése archivo al Proyecto de ley número 017 del 2000, “por medio del cual se tipifica como contravención el uso de la dosis personal de estupefacientes”, presentado por el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar”.

La Senadora de la República,

Vivianne Morales Hoyos.

Bogotá. D. C., octubre de 2000

Anexo número 1. Cuadro comparativo de los textos de la Ley 30 de 1986 y del Proyecto de ley 17 de 2000-Senado

Texto de los artículos 51 y 87 de la Ley 30 de 1986

“Artículo 51. El que lleve consigo, conserve para su propio uso o consuma, cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia, en cantidad considerada como dosis de uso personal, conforme a lo dispuesto en esta ley, incurrirá en las siguientes sanciones:

- a) **Por primera vez, en** arresto hasta por treinta (30) días y multa en cuantía de medio (1/2) salario mínimo mensual.
- b) **Por la segunda vez, en** arresto de un (1) mes a un (1) año y multa en cuantía de medio (1/2) a un (1) salario mínimo mensual, siempre que el nuevo hecho se realice dentro- de los doce (12) meses siguientes a la comisión del primero.
- c) **El usuario o consumidor que, de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción así haya sido sorprendido por primera vez, será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación.** En este caso no se aplicará multa ni arresto.

La autoridad correspondiente podrá confiar al drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo, bajo la responsabilidad de ésta a una clínica, hospital o casa de salud, para el tratamiento que corresponda, el cual se prolongará por el tiempo necesario para la recuperación de aquél, que deberá ser certificada por el médico tratante y por la respectiva Seccional de Medicina Legal.

La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella.

El médico tratante informará periódicamente a la autoridad que haya conocido del caso sobre el estado de salud y rehabilitación del drogadicto. Si la familia faltare a las obligaciones que le corresponden, se le hará efectiva la caución y el internamiento del drogadicto tendrá que cumplirse forzosamente”.

“Artículo 87. Las personas que, sin haber cometido ninguna de las infracciones descritas en este estatuto, estén afectadas por el consumo de drogas que producen dependencia, serán enviadas a los establecimientos señalados en los artículos 4° y 5° del Decreto 1136 de 1970, de acuerdo con el procedimiento señalado por este Decreto”.

Texto del Proyecto de Ley 17 de 2000 – Senado

“Artículo 1° el que consuma en lugar público o privado, cocaína, marihuana o cualquier otra droga que produzca dependencia en cantidad considerada como dosis de uso personal, afectando o poniendo en peligro la unidad y tranquilidad familiar o la seguridad y tranquilidad públicas necesarias para la interacción de los ciudadanos, incurrirá en las siguientes sanciones:

- a) **Por primera vez, en multa** entre medio y diez salarios mínimos legales mensuales vigentes;
- b) **Por la segunda vez, en multa** entre cinco y veinte salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que el nuevo hecho se realice dentro de los doce (12) meses siguientes a la comisión del primero;
- c) **El imputado que de acuerdo con dictamen médico legal, se encuentre en estado de drogadicción así haya sido sorprendido por primera vez, será internado en establecimiento psiquiátrico o similar de carácter oficial o privado, por el término necesario para su recuperación.**

La sanción de multa prevista en esta norma, será convertible en arresto a razón de un día de arresto por cada salario mínimo legal mensual vigente impuesto.

La autoridad correspondiente podrá confiar al drogadicto al cuidado de la familia o remitirlo, bajo la responsabilidad de ésta a una clínica, hospital o casa de salud, para el tratamiento que corresponda.

La familia del drogadicto deberá responder del cumplimiento de sus obligaciones, mediante caución que fijará el funcionario competente, teniendo en cuenta la capacidad económica de aquella”.

“Artículo 2°. Serán competentes para conocer de las contravenciones tipificadas en esta ley los jueces penales o promiscuos municipales, con sujeción al procedimiento establecido en la Ley 228 de 1995”.

“Artículo 3°. La acción contravencional a la que se refiere esta ley será oficiosa cuando se afecte o ponga en peligro la tranquilidad y seguridad públicas. Cuando la conducta solo afecte la tranquilidad y unidad familiar sólo procederá mediante querrela de parte”.

“Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias”.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 202 DE 1999 SENADO**

por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil”, suscrito en Montevideo el 12 de agosto de 1999; presentado por la señora Ministra de Comercio Exterior Martha Lucía Ramírez de Rincón y el señor Ministro de Relaciones Exteriores Guillermo Fernández de Soto.

Señor Presidente

Honorables Senadores:

Cumpliendo con la honrosa designación que me fuera hecha por la Directiva de la honorable Comisión Segunda del Senado, me permito rendir ponencia para primer debate del proyecto antes mencionado y de conformidad con los artículos 150, 189 y 224 de la Constitución Política.

Consideraciones generales

Ha sido la voluntad de los últimos gobiernos intensificar la presencia de Colombia en el ámbito internacional. Lo que a conllevado a que la política exterior se convierta en un soporte de la apertura económica que a su vez se presenta como una pieza clave en la implementación del amplio plan de desarrollo social.

La llamada globalización, que está afectando todo el mundo de la vida, política, la economía y el derecho, nos lleva a mirar que un orden mundial y un orden económico mundial más pacífico y justo no es posible sin instituciones internacionales suficientemente legítimas, capaces de acción y sin los correspondientes procesos de ajuste entre los regímenes regionales que hoy precisamente están en vías de formación.

Por ello es necesario materializar un orden jurídico legítimo que represente el interés de los Estados, orden que no sólo se compone de los programas condicionales impuestos por otros, sino que contenga objetivos políticos claros y en la aplicación de ese derecho se argumente conforme a principios válidos. Los acuerdos de alcance parcial de complementación económica constituyen ese orden jurídico.

Además, el Estado colombiano observa la necesidad de inscribirse adecuadamente, en el contexto internacional y cumplir con los mandatos, como buscar una equitativa y recíproca negociación de los acuerdos internacionales y alentar la integración latinoamericana. Para lo cual la Constitución de 1991 establece los mecanismos de negociación, aprobación y ratificación de tratados internacionales, los cuales se presentan de manera segmentada. El Ejecutivo negocia, el Legislativo aprueba y la Corte decide sobre su exequibilidad, antes del canje de ratificaciones.

Importancia del Acuerdo

Un objetivo claro, del presente gobierno es continuar con el proceso de integración de América en todos los aspectos económicos. También es sabido que para alcanzar los objetivos de un mercado común latinoamericano, es necesario expandir las relaciones de integración en aspectos económicos y comerciales.

El proyecto que nos ocupa cumple con esos objetivos; Como bien lo expresan los autores del proyecto: “...responde a la necesidad de ampliar los vínculos de integración en materias económicas y comerciales entre los cinco países suramericanos que lo han suscrito, a parte de que recoge en un solo acto jurídico numerosos instrumentos y protocolos suscritos con anterioridad por cada uno de los países andinos con Brasil...”.

Así mismo, considero que el acuerdo en estudio contribuye a desarrollar el Plan de Desarrollo del Gobierno “Cambio para construir la Paz”, donde se definió a las exportaciones como el motor de desarrollo económico y se puso la meta de duplicarlas durante la presente administración.

Para lograrlo, el Gobierno Nacional ha diseñado una política comercial cuyos objetivos son, entre otros, incentivar la actividad exportadora,

ampliar el mercado mediante negociaciones comerciales, con el fin de permitir a los empresarios el aprovechamiento de economías de escala y la implementación de tecnologías de punta, y garantizar condiciones equitativas a la producción doméstica. De otro lado busca diversificar la oferta productiva exportable, lo que permitirá consolidar los patrones de internacionalización de la economía colombiana y ajustarse a las condiciones de competencia internacional.

Debe tenerse en cuenta, también, que este acuerdo permite que se sigan ampliando de forma gradual las negociaciones con el Mercosur, que en un futuro permitirá una mayor armonización de las actuales preferencias arancelarias y comerciales, continuando con las conversaciones para llegar a acuerdos similares con los demás miembros del Mercado Común del Sur. En consecuencia, por todos los argumentos anteriores y en aras a que Colombia amplíe sus fronteras comerciales, fortalezca lazos de amistad, políticos y de cooperación con los estados latinoamericanos y teniendo en cuenta que el Gobierno observó las tres condiciones necesarias para que su actuación pueda ser aprobada por el Congreso y posteriormente declarada constitucional por la Corte Constitucional, esto es, que el presente acuerdo internacional debe ser celebrado sobre bases de equidad, conveniencia nacional, y reciprocidad, y en consideración a que la publicación del mismo se hizo en forma incompleta y debe surtir nuevo trámite, presento a consideración de la honorable Comisión Segunda del Senado de la República, la siguiente

Proposición final

Dése primer debate al Proyecto de ley número 202 de 1999 Senado, “por medio de la cual se aprueba el ‘Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los Gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil’, suscrito en Montevideo el 12 de agosto de 1999”.

De los honorables Senadores,

Jimmy Chamorro Cruz.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 013 DE 2000 CAMARA, 054 DE 2000
SENADO**

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, compilado en el Decreto 111 de 1996, presentamos a consideración de la plenaria del honorable Senado de la República, ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara, 054 de 2000 Senado, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”.

I. Introducción

El Gobierno puso a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para el año 2001 por valor de \$57.0 billones. De este monto se encuentran financiados \$55 billones. Esto significa que, en términos de financiación, el proyecto de presupuesto que el Gobierno Nacional ha presentado a consideración del órgano Legislativo se encuentra desequilibrado puesto que no cuenta con los ingresos legalmente autorizados para financiar la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal de 2001. Por lo tanto, este proyecto se encuentra en la circunstancia prevista en el artículo 347 de la Constitución Política y el Congreso deberá estudiar, también muy detenidamente, la propuesta de financiación que ha presentado el gobierno.

En el cuadro número 1 se resumen las apropiaciones previstas para el año 2001. Una descripción y un análisis con mayor detalle se presentan

posteriormente. Cuando se incluye el valor del servicio de la deuda, el monto previsto del presupuesto es superior al del año 2000 en un 15.6%. Sin embargo, cuando no se considera el servicio de la deuda, el monto de las apropiaciones que atienden el funcionamiento y la inversión de la Nación y de sus establecimientos públicos presenta un aumento del 8.7% que equivale a un incremento muy pequeño en términos reales. Sin embargo, no podemos menos que expresar nuestra preocupación por el peso que ha adquirido el servicio de la deuda dentro del presupuesto, casi el 40% del mismo, situación que está incidiendo negativamente sobre la composición del gasto y sobre la capacidad de la Nación para atender necesidades urgentes de la población en un período de crisis económica y social como el que atraviesa el país.

Cuadro número 1

Total apropiaciones Presupuesto General de la Nación* 1999- 2001

Billones de pesos

| CONCEPTO | Valor apropiaciones | | | Incremento % | |
|------------------------|---------------------|------|-------------|--------------|-------------|
| | 1999 | 2000 | 2001 | 00/99 | 01/00 |
| FUNCIONAMIENTO | 24.2 | 25.5 | 27.0 | 5.2 | 6.0 |
| Gastos de personal | 5.6 | 6.0 | 6.4 | 7.3 | 5.5 |
| Gastos generales | 1.7 | 1.6 | 1.3 | -3.1 | -20.0 |
| Transferencias | 16.6 | 17.5 | 19.0 | 5.4 | 8.7 |
| Operación comercial | 0.3 | 0.3 | 0.3 | -0.7 | -2.6 |
| SERVICIO DEUDA | 13.8 | 16.5 | 21.4 | 19.7 | 29.3 |
| INVERSION | 8.6 | 7.2 | 8.6 | -15.3 | 18.1 |
| TOTAL CON DEUDA | 46.6 | 49.3 | 57.0 | 5.7 | 15.6 |
| TOTAL SIN DEUDA | 32.8 | 32.7 | 35.6 | -0.2 | 8.7 |

* Presupuesto de la Nación y presupuesto de establecimientos públicos nacionales.

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

II. El Congreso frente a la crisis económica y social del país

El gobierno ha señalado que el proyecto de presupuesto contiene las apropiaciones requeridas para garantizar el funcionamiento de las ramas del poder público, el cumplimiento del servicio de la deuda y la atención de los demás compromisos del Gobierno Nacional relacionados con la prestación de los servicios a la población, considerando las limitaciones y restricciones presupuestales que imponen las actuales circunstancias económicas y fiscales del país, por lo que dicho proyecto se ha formulado teniendo como punto de referencia estrictos criterios de austeridad.

No obstante, también ha expresado el señor Ministro de Hacienda la urgencia de mantener e incrementar la inversión y el gasto social, para contrarrestar el grave deterioro que la crisis económica tiene sobre el nivel de empleo como también que ésta ha golpeado con mayor intensidad a los estratos bajos y medios de la población.

Los ponentes coincidimos, en primer lugar, respecto a la urgencia de solucionar el problema fiscal, el cual no es sostenible en el mediano plazo. Su eliminación es una condición previa necesaria para garantizar una situación cambiaria sostenible y niveles de tasas de interés que posibiliten un crecimiento económico más fuerte y sostenido que el observado en los últimos años. Solo la recuperación de los niveles históricos de crecimiento permitirá reducir los escandalosos niveles de desempleo que hemos alcanzado.

Somos conscientes sobre la necesidad del ajuste fiscal y para ello los congresistas hemos estado atentos en buscar las mejores soluciones. La prueba de ello la dimos durante la pasada legislatura cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, muchas de las cuales ya aprobamos con las modificaciones que consideramos apropiadas. Otras las analizaremos en el curso de las actuales sesiones junto con aquellas nuevas que nos presente el Gobierno Nacional. La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales es nuestra contribución a la resolución del problema fiscal que permita desmontar los

factores generadores del desequilibrio. Por esta razón, los ponentes creemos que el control del crecimiento del gasto público de funcionamiento debe ser un objetivo central.

También consideramos un diagnóstico válido, y este es otro punto de coincidencia, en que la crisis y la situación de orden público han golpeado muy profundamente la situación económica y social de los colombianos, en especial la de los sectores más desprotegidos. Reducir los efectos de la crisis es una obligación indelegable del Estado, para lo cual el Gobierno Nacional debe adoptar las medidas que permitan mitigar los niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad a que ha sido conducida una parte creciente de nuestra población.

Por lo anterior, creemos firmemente en la urgencia de crear las condiciones materiales para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas, en especial de los más pobres y necesitados. Por ello mismo, podemos afirmar que los congresistas estaremos atentos a estudiar y evaluar concienzudamente la pertinencia de las propuestas que presente el Gobierno Nacional, tanto en materia de ajuste fiscal como de financiamiento adicional del presupuesto, y a aprobar aquellas que consideremos convenientes para la salud económica y social del país, siempre y cuando estas propuestas contribuyan a mejorar las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad.

Es sabido que el gasto público tiene una amplia incidencia sobre el conjunto de la economía y en general, sobre el presente y futuro de la sociedad. Hoy por hoy, el país se enfrenta a una de las coyunturas económicas más difíciles de los últimos años y el Congreso tiene la responsabilidad histórica de participar y contribuir a su solución. La ley de presupuesto para el año 2001 tendrá un importante efecto sobre el futuro de la economía colombiana pues sabemos que forma parte muy importante de una estrategia global para conjurar la crisis actual. Atendiendo esta situación, los ponentes nos hemos reunido con representantes del Gobierno Nacional, del Banco de la República, de la sociedad y con numerosos académicos y estudiosos del tema económico y fiscal, con objeto de analizar el proyecto y sus implicaciones económicas y sociales y evaluar las mejores alternativas.

III. Características generales del proyecto de ley de presupuesto

Como quiera que el presupuesto de la Nación representa más del 90% del presupuesto general, esta ponencia hace énfasis especial sobre el primero, como se describe a continuación.

1. Tamaño y composición del presupuesto de gastos para el año 2001

En conjunto, el proyecto de presupuesto general de la Nación para el 2001 asciende a \$57.0 billones, superior en 15.6% respecto al de 2000, incluyendo el servicio de la deuda, y se distribuye así: \$53.0 billones corresponden a apropiaciones con aportes de la Nación y \$4.0 billones con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$27.0 billones, el 47.4%, comprende gastos de funcionamiento, \$21.4 billones, el 37.5%, servicio de la deuda, y \$8.6 billones, el 15.1%, gastos de inversión, como ya se mostró.

2. Gastos de funcionamiento

En la presentación inicial del proyecto de ley de presupuesto para la vigencia de 2001, el gobierno expresó su propósito de mantener bajo control la evolución del gasto, para lo cual la formulación del presupuesto se realizó tomando en consideración la disponibilidad de recursos y utilizando como referencia la inflación esperada para ese año.

Los gastos de funcionamiento para el 2001 sólo incluyen las apropiaciones necesarias para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y restringe los gastos de personal y los gastos generales. Los primeros se calcularon atendiendo el costo de las nóminas, es decir, el de los cargos realmente ocupados, considerando además un incremento salarial ponderado del 6.2%.

Cerca del 95.0% del Presupuesto General de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la

Nación. Así, las apropiaciones previstas para atender tales gastos ascienden a \$25.5 billones, de los cuales \$5.9 billones se destinan a gastos de personal, \$1.1 billones a gastos generales y los restantes \$18.4 billones a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 72.2%.

Es de resaltar que cerca del 70% de las erogaciones para gastos de personal, financiadas con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de defensa (26.5%), Policía Nacional (24.4%) y Justicia, integrada por la Rama Judicial y la Fiscalía (18.9%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto en los mismos sectores (72%). Las difíciles circunstancias por las que atraviesa el orden público y el sector Justicia, contribuyen a aumentar las inflexibilidades del gasto público en estas áreas.

Si esto ocurre con el gasto para funcionamiento de la administración pública central, en el caso de las transferencias las inflexibilidades son mayores. Las transferencias financiadas con recursos de la Nación ascienden a \$18.4 billones. Este concepto de gasto incluye, entre otros, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación por \$3.6 billones y los recursos previstos para el situado fiscal por \$5.9 billones, incluyendo los créditos de la Nación para cubrir los faltantes en educación.

En otras palabras, del total de las apropiaciones para transferencias, el 52.1% tiene como destino el situado fiscal, incluyendo créditos (32.1%) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (20.0%), lo que muestra la importancia que han alcanzado las transferencias territoriales dentro del gasto público. Otras transferencias relacionadas con la seguridad social (pensiones, cesantías, Fonpet, prestaciones sociales del sector salud, defensa y policía) también han llegado a niveles significativos. Para el 2001 representarán el 33.1% del total de las transferencias. Si a las anteriores, se adicionan los aportes que se asignan a las universidades públicas en cumplimiento de la Ley 30 de 1992 (5.8%), se puede afirmar que más del 90.0% del gasto por concepto de transferencias es totalmente inflexible, respecto al cual la política fiscal no tiene posibilidad de incidir.

3. Servicio de la deuda pública nacional

El total del servicio de la deuda para el año 2001 asciende a \$21.4 billones, casi toda corresponde a deudas de la Nación y el resto, apenas \$3.700 millones, corresponde a la deuda de los establecimientos públicos que se paga con recursos de éstos. En el cuadro número 2 se presenta la composición y variación del servicio de la deuda de la Nación.

Cuadro número 2
Servicio deuda Nación
Miles de millones de pesos

| Servicio deuda | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 99/98 | 00/99 | 01/00 |
|----------------|----------|----------|----------|----------|-------|-------|-------|
| Total | 11.289.6 | 13.809.5 | 16.508.9 | 21.390.8 | 22.3 | 19.5 | 29.6 |
| Externa | 2.576.1 | 4.407.9 | 5.059.6 | 7.489.4 | 71.1 | 14.8 | 48.0 |
| Intereses | 1.322.2 | 1.840.8 | 2.668.8 | 3.447.7 | 39.2 | 45.0 | 29.2 |
| Amortizaciones | 1.253.9 | 2.567.1 | 2.390.8 | 4.041.7 | 104.7 | -6.9 | 69.1 |
| Interna | 8.713.5 | 9.401.6 | 11.449.3 | 13.901.4 | 7.9 | 21.8 | 21.4 |
| Intereses | 3.264.6 | 3.669.4 | 5.083.5 | 4.766.3 | 12.4 | 38.5 | -6.2 |
| Amortizaciones | 5.448.9 | 5.732.2 | 6.365.8 | 9.135.1 | 5.2 | 11.1 | 43.5 |

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

En el caso de la deuda interna, el incremento se relaciona con la mayor rotación de TES, que inciden sobre los pagos de intereses y amortización por este concepto. Por su parte, la creciente devaluación del peso, ha contribuido a incrementar el costo del endeudamiento externo. Si se quiere mantener la sostenibilidad del endeudamiento del gobierno central, en concordancia con lo previsto en la Ley 358 de 1997, y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, no puede continuarse con los actuales niveles de endeudamiento del gobierno central.

A diferencia de años anteriores, el factor que más incide sobre el crecimiento del presupuesto de la Nación es el servicio de la deuda. En efecto, cuando se incluye el servicio de la deuda, el presupuesto de la Nación crece en 17.1%, cuando no se incluye el aumento es solo del 10%, especialmente debido al efecto de los \$2 billones adicionales en gastos de inversión propuestos por el gobierno. Se puede afirmar que el pago del servicio de la deuda está desplazando a la inversión. Mientras que en 1995 el servicio representaba el 19% del presupuesto nacional, en 2001 será el 40% del mismo. Por el contrario, la inversión ha pasado del 20% en el primer año a solo un 11.5% en el segundo, incluyendo los mencionados \$2 billones. Si no se incluyesen, la participación de la inversión sería apenas del 9%. Esto muestra claramente que no se puede desechar, y así lo recomiendan los ponentes al Gobierno Nacional, el análisis sobre la conveniencia de encontrar mecanismos que reduzcan el peso de la deuda pública, en especial la deuda interna, la cual se encuentra concentrada en el corto plazo. Su desplazamiento en el tiempo debería permitir liberar recursos en el corto plazo para atender inversión y gastos sociales de mayor urgencia, considerando la situación crítica, en lo económico y en lo social, por la que atraviesa el país.

4. Gastos de inversión

Las apropiaciones para inversión incluidas en el presupuesto general de la Nación ascienden a \$8.6 billones, de los cuales \$6.1 billones se financian con aportes de la Nación y \$2.5 billones, con los recursos propios de los Establecimientos Públicos.

La inversión financiada con ingresos propios guarda correspondencia con las metas fiscales del Plan Financiero para el 2001 y son básicamente los recursos del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, el Instituto Nacional de Vías, Invías, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil, el Fondo de Comunicaciones y la Red de Solidaridad, entre otros.

Las apropiaciones programadas para gastos de inversión del año 2001 con recursos de la Nación se estiman en \$6.1 billones, cifra superior en 24.2% al valor de la inversión prevista para el presente año. El incremento se explica fundamentalmente por la decisión del Gobierno Nacional de aumentar la cuantía de la inversión y del gasto social y solicitar al Congreso aprobación del financiamiento correspondiente.

Por su parte, los \$4.6 billones que cuentan con financiación se destinarán a inversiones, especialmente relacionadas con vigencias futuras, estimadas en \$2.4 billones, y fondos especiales, \$1.3 billones. El valor restante por casi \$1 billón se destinará a otras inversiones. De esta manera, el presupuesto de inversión con recursos de la Nación para la próxima vigencia fiscal será equivalente a 2.3% del PIB.

Queremos dejar señalado de manera explícita que consideramos conveniente que el Gobierno Nacional privilegie el gasto en sectores críticos y con un alto contenido social. Esto es precisamente lo que los ponentes defendemos e impulsamos. Es necesario que el Estado entre decididamente a proveer soluciones efectivas a la población más pobre y vulnerable, en un período de la historia del país particularmente difícil y que, por lo mismo, requiere de todo el apoyo del Estado que contribuya a revertir la tendencia que está llevando a una parte importante de nuestros compatriotas a la pobreza y a la miseria por falta de oportunidades para construir un futuro digno.

Por eso, a pesar de la estrecha situación fiscal que se prevé para el 2001, los ponentes consideramos necesario que el presupuesto mantenga un gasto de inversión suficiente que permita solucionar parte de las necesidades de la población; es un criterio indispensable, si se considera la importancia que tiene para el desarrollo económico, social y ambiental de los colombianos. Consideramos, también, que las características de los programas de inversión, incorporados en el presupuesto general de la Nación para el 2001, reflejan un moderado énfasis en el gasto social que, si bien permite dar cumplimiento al precepto constitucional y al artículo

41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, representa un crecimiento pequeño respecto al contenido en el presupuesto de la actual vigencia. El gasto social es la mejor vía para llegar a los sectores más pobres de la población, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas.

Por las razones anteriores, los ponentes consideramos necesario incrementar el gasto que disminuya las disparidades regionales y contribuya a mejorar las difíciles circunstancias sociales y económicas que viven los sectores más desprotegidos de nuestra sociedad. Así se lo hemos comunicado al señor Ministro de Hacienda y él ha estado de acuerdo con estos planteamientos. Por ello, ha presentado una carta de modificaciones donde se plantean traslados presupuestales que recogen algunas de estas sugerencias y se introducen ajustes a la distribución del gasto propuesta inicialmente por el gobierno, destinados a fortalecer la inversión regional en vías veredales, vivienda urbana y rural de interés social, agua potable, deporte, electrificación rural y otros rubros de gasto social, todos ellos muy importantes para satisfacer necesidades básicas de nuestras comunidades.

A fin de dotar a los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación de una herramienta adicional que permita una ejecución más ágil de las apropiaciones, los ponentes, consideramos conveniente introducir en las disposiciones generales del presente proyecto de ley, las siguientes modificaciones:

Artículo Nuevo. Los recursos apropiados al Inurbe en la presente ley, con destino a subsidio familiar de vivienda urbana de interés social, serán distribuidos con base en la metodología fijada por el Decreto 568 de 2000, o el que lo modifique, únicamente hasta el monto apropiado con identificación expresa de la Ley 546 de 1999.

Artículo Nuevo. A los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad, DAS, y de la Policía Nacional que prestan el servicio de protección y seguridad a los congresistas se les pagarán los viáticos y gastos de viaje con cargo al presupuesto del Congreso, para lo cual el Gobierno Nacional presupuestará los recursos que sean del caso.

En el artículo 9° cambiar la expresión “concepto de una comisión” por la expresión: “con concepto previo de una comisión”.

IV. Consideraciones finales

En resumen, los ponentes creemos que se ha hecho un importante esfuerzo para controlar el crecimiento del gasto, en especial el relacionado con la operación propia del gobierno central. Sin embargo, queremos manifestar también nuestra preocupación por la asimetría del ajuste: Nuevamente, se le carga la mano a la remuneración de los servidores públicos. El incremento ponderado, o la negación del mismo, para ciertos niveles de la administración (dos o más salarios mínimos legales) está conduciendo a una pérdida muy alta en la capacidad de compra de estos servidores, pues, si bien la inflación se ha mitigado, de ninguna manera se puede afirmar que ha desaparecido. Por otra parte, seguramente, la reducción salarial en términos reales también está afectando la eficiencia en la prestación del servicio.

En este orden de ideas, resulta de la mayor importancia que el Gobierno Nacional estudie de manera prioritaria fuentes alternativas de financiación, incluyendo una mayor gestión de la DIAN en recuperación de cartera, o mediante sustitución o reducción en otros gastos de funcionamiento y recomposición de los plazos y costos del servicio de la deuda, que permitan financiar una mayor inversión y un incremento salarial superior al propuesto por el gobierno con una mayor cobertura de servidores públicos. Estos, en los últimos años, han enfrentado una pérdida de poder adquisitivo, precisamente por ser uno de los sujetos, junto con la inversión, sobre los cuales vienen recayendo las medidas de ajuste fiscal. Como bien lo expresó el Ministro de Trabajo, la solución no se encuentra distribuyendo la pobreza y ampliando las desigualdades sociales y económicas entre los colombianos.

Los actuales momentos de crisis y empobrecimiento generalizado de la población hacen aconsejable un incremento en el gasto social. Solo el

Estado está en capacidad de proteger a los más pobres y abandonados de la sociedad. Es más, constitucionalmente es su obligación. Con esto estamos de acuerdo, pues es de la mayor conveniencia, replantear la composición del gasto y mejorar la asignación del gasto social y de la inversión. Está demostrado que la reducción de la inversión y del gasto social genera un empeoramiento en los niveles distributivos y afecta la productividad de la Nación al no asegurar el mejoramiento del capital humano y de la infraestructura básica, elementos estos que tienen un gran impacto sobre la competitividad de los productos nacionales.

Finalmente, queremos hacer una mención de reconocimiento a la dedicación, contribución y aporte de los ponentes y demás miembros del Congreso, Representantes y Senadores de la República, que con su activa participación contribuyeron a mejorar el proyecto de ley de Presupuesto. Es de resaltar que ya en el primer debate, las Comisiones Económicas introdujeron algunos cambios al articulado del proyecto inicial, en especial, los que incluyen una reglamentación que mejora el mecanismo de compensación educativo para financiar faltantes del situado fiscal de las entidades territoriales y un reglamento para elaborar indicadores de gestión para la educación superior.

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2001, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso cumplirá con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la ley.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley inicial con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara, 054 de 2000 Senado, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”, por un monto de cincuenta y seis billones novecientos setenta y siete mil cuatrocientos noventa y dos millones setecientos veintitrés mil novecientos treinta y dos pesos moneda legal (\$56.977.492.723.932), incluyendo las modificaciones propuestas por los ponentes y la carta de modificaciones presentada por el Ministro de Hacienda.

Ponentes:

Comisión Tercera Senado,

Luis Guillermo Vélez Trujillo (Coordinador). Jaime Dussán Calderón, Gabriel Camargo Salamanca, Juan Manuel López.

* * *

Bogotá, D. C., 17 de octubre de 2000

Doctor

MARIO URIBE ESCOBAR

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Honorable Presidente:

De manera atenta le envío las siguientes modificaciones al Proyecto de ley 013 de 2000 Cámara, 054 de 2000 Senado, “por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001”, con el propósito de que se sometan a consideración de esa honorable Corporación en sesión plenaria.

Las modificaciones que se presentan a consideración del honorable Congreso de la República en el documento anexo, no incrementan el monto definitivo del presupuesto de gastos aprobado por las Comisiones Económicas.

**A. MODIFICACIONES EN EL PRESUPUESTO DE RENTAS
Y RECURSOS DE CAPITAL**

RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

| | |
|--|-------------------------|
| I. INGRESOS DEL PRESUPUESTO NACIONAL | 48.002.415.000 |
| 2. RECURSOS DE CAPITAL DE LA NACION | 72.087.332.626 |
| 6. FONDOS ESPECIALES | (24.084.917.626) |
| II. INGRESOS DE LOS ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS | (48.002.415.000) |
| 032400 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 21.713.696.361 |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | 570.000.000 |
| 110300 AGENCIA COLOMBIANA DE COOPERACION INTERNACIONAL | |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | (10.424.015.000) |
| 150400 FONDO ROTATORIO DEL EJERCITO | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | (2.489.720.000) |
| 150700 INSTITUTO CASAS FISCALES DEL EJERCITO | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 2.489.720.000 |
| 151200 FONDO ROTATORIO DE LA POLICIA | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | (841.021.094) |
| 190400 INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR (ICBF) | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 1.670.000.000 |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | (1.670.000.000) |
| 202000 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 120.000.000 |
| 200400 SUPERINTENDENCIA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | (18.373.696.361) |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | (570.000.000) |
| 220300 INSTITUTO COLOMBIANO DE CREDITO EDUCATIVO Y ESTUDIOS TECNICOS EN EL EXTERIOR (ICETEX) | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 7.774.300.000 |
| 223200 COLEGIO MAYOR DEL CAUCA | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 20.000.000 |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | (20.000.000) |
| 224500 BIBLIOTECA PUBLICA PILOTO DE MEDELLIN PARA AMERICA LATINA | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | 50.000.000 |
| 230700 COMISION NACIONAL DE TELEVISION | |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | (11.164.300.000) |
| 240200 INSTITUTO NACIONAL DE VIAS | |
| A. INGRESOS CORRIENTES | (39.030.002.500) |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | 1.331.602.500 |
| 280300 FONDO SOCIAL DE VIVIENDA DE LA REGISTRADURIA NACIONAL DEL ESTADO | |
| B. RECURSOS DE CAPITAL | 841.021.094 |

B. Modificaciones en el presupuesto de gastos

Igualmente, se someten a su aprobación algunas modificaciones a los artículos 2° y 3° que no afectan los montos inicialmente presentados, según detalle anexo.

C. Disposiciones generales

Incluir en el texto de las disposiciones generales las siguientes modificaciones:

Modificar en los artículos 20, 26, 30, 35, 44, 47 y 59 la referencia que se hace al artículo 4° por el artículo 5°.

El artículo 69 del Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara, quedará así:

La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y surte efectos fiscales a partir del 1° de enero de 2001.

Artículo Nuevo. Todos los programas y proyectos viales en carreteras que no estén a cargo de la Nación y que estén financiados con recursos del Fondo de Inversiones para la Paz, FIP, podrán ser ejecutados por el Instituto Nacional de Vías, Invías, y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, según el caso. Las responsabilidades de estas entidades sobre dicha infraestructura se limitará a la ejecución de los programas y proyectos que estén financiados con recursos del FIP.

Artículo Nuevo. Los gastos que sean necesarios para la administración, consecución y servicio de las operaciones de crédito público, las asimiladas a ellas, las propias del manejo de la deuda, las operaciones conexas y las demás relacionadas con los recursos del crédito serán atendidos con cargo a las apropiaciones del Servicio de la Deuda Pública.

Artículo Nuevo. En desarrollo del artículo 119 del Estatuto Orgánico del Presupuesto y en cumplimiento de lo previsto en el artículo 18 del Decreto 1140 de 1999 y para garantizar su saneamiento financiero, el Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas, IPSE, o quien haga sus veces, podrá capitalizar en las electrificadoras los activos de su propiedad que posee en el sistema interconectado y no interconectado Nacional. Una vez capitalizados estos activos, el Instituto podrá entregar a la Nación las acciones en dación de pago. Todas estas transacciones no requerirán operación presupuestal alguna.

Artículo Nuevo. Con los recursos del Fondo Nacional de Regalías se podrán financiar proyectos viales que beneficien uno o más municipios de diferentes departamentos o de un mismo departamento.

Cordial saludo,

Juan Manuel Santos,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Anexo: Lo anunciado.

* * *

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 086 CAMARA,
222 DE 2000 SENADO**

por medio de la cual se modifica la Ley 6ª de 1982.

Bogotá, D. C., septiembre 5 de 2000

Doctor

EDUARDO RUJANA

Secretario Comisión Séptima

Senado de la República

E. S. D.

Apreciado doctor Rujana:

Atentamente envié a usted el texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley 086 Cámara, 222 de 2000 Senado, "por medio de la cual se modifica la Ley 6ª de 1982". En dicho texto se incluyen algunas precisiones sobre el publicado en la Gaceta del Congreso para el mismo debate, así:

1. En el párrafo del artículo 2° se cambia la palabra "percusión" por "perfusión".
2. En el artículo 4° se cambia la palabra "tres" por el número "3".
3. Igualmente, en el artículo 5° se cambia la palabra "dos" por el número "2".

4. En el artículo 11 literal c), se agrega la palabra “profesionales” a “instrumentadores quirúrgicos”.

5. En el artículo 14 se cambia la palabra “ presente” por “esta”.

Sin otro particular, soy de usted atentamente,

Eduardo Arango Piñeres.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO NUMERO
086 CAMARA, 222 DE 2000 SENADO**

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley reglamenta el ejercicio de la Instrumentación Quirúrgica Profesional, determina su naturaleza, propósitos y campo de aplicación, desarrolla los principios que la rigen y señala los entes de dirección, organización, acreditación y control de dicho ejercicio.

Artículo 2°. *Definición.* Para los fines de la presente ley, el ejercicio de la Instrumentación Quirúrgica Profesional requiere título de idoneidad universitaria, basada en una formación científica, técnica, humanística, docente e investigativa y cuya función es la planeación, organización, dirección, ejecución, supervisión y evolución de las actividades que competen al Instrumentador Quirúrgico Profesional, como parte integral del equipo de salud.

Parágrafo. El Instrumentador Quirúrgico Profesional tendrá a su cargo entre otras actividades, la coordinación de salas de cirugía, el manejo de centrales de esterilización, de cirugía, de almacenes de salas de cirugía y el manejo de equipos de alta tecnología tales como: máquinas de perfusión, láser, endoscopias de todas las entidades de salud.

Artículo 3°. *De los requisitos.* Podrán ejercer como Instrumentadores Quirúrgicos Profesionales en el territorio de la República:

a) Quienes acrediten título de Instrumentador Quirúrgico Profesional, expedido por instituciones reconocidas por el Estado colombiano;

b) Los colombianos o extranjeros que hayan adquirido título equivalente al mencionado en el literal anterior en instituciones de países con los cuales Colombia haya celebrado tratados o convenios sobre reciprocidad de títulos universitarios, en los términos que señalan esos tratados o convenios;

c) Los colombianos o extranjeros que hayan obtenido u obtengan título equivalente al mencionado en el literal a) de este artículo, expedido por instituciones de países con los cuales Colombia no tenga celebrados tratados o convenios sobre equivalencia de títulos, siempre que dichas instituciones sean reconocidas como competentes, a juicio de los Ministerios de Salud y Educación de Colombia.

Parágrafo. El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, el Consejo de Educación Superior, CESU, o la entidad que haga sus veces serán los encargados de convalidar u homologar el título de Instrumentador Quirúrgico Profesional, expedido en el extranjero cuando a su juicio, el plan de estudios de la institución, sea, por lo menos, equivalente al de una de las universidades reconocidas oficialmente en Colombia.

Artículo 4°. *De la complementación universitaria.* Todo Instrumentador Quirúrgico Técnico o Tecnólogo que, a la fecha de la promulgación de la presente ley, acredite el registro correspondiente, deberá obtener la tarjeta profesional ante el Consejo Nacional de Instrumentación Quirúrgica, CONIQ, previa certificación de la nivelación a profesional realizada, en un término no inferior a 3 años e inscribirse en la respectiva Secretaría de Salud.

Artículo 5°. *De la enseñanza.* La enseñanza de la Instrumentación Quirúrgica Profesional sólo podrá ser permitida a las instituciones autorizadas por el Gobierno Nacional para tal efecto.

Las instituciones que, a la fecha de promulgación de la presente ley, estén desarrollando programas Técnicos o Tecnológicos, deberán realizar los convenios pertinentes para garantizar la formación profesional, en un término no menor de 2 años.

Artículo 6°. *Del ejercicio.* Para el ejercicio de la carrera de Instrumentador Quirúrgico Profesional, no serán válidos los títulos

obtenidos mediante cursos por correspondencia, honoríficos o de educación no formal, ni los expedidos por universidades cuyos programas no estén debidamente registrados ante las autoridades competentes.

Artículo 7°. *Del servicio social.* Las personas que obtengan el título de Instrumentador Quirúrgico Profesional a partir de la promulgación de la presente ley, para registrar dicho título deberán cumplir con el servicio social obligatorio, de conformidad con las normas que expida el Gobierno Nacional.

Artículo 8°. *De la refrendación del título.* Para que el título de Instrumentador Quirúrgico Profesional tenga validez, deberá ser refrendado por los Ministerios de Salud y Educación.

Parágrafo. Así mismo, es obligatoria la inscripción del título ante la respectiva Oficina del Sistema Nacional de Salud.

Artículo 9°. *De la actualización.* El personal de Instrumentación Quirúrgica Profesional al servicio de las instituciones y agencias de salud de los sectores público y privado deberá realizar los cursos de actualización que en este aspecto programen las dependencias respectivas y someterse a la supervisión periódica del Sistema Nacional de Salud.

Artículo 10. *Del Consejo de Instrumentación.* El Consejo Nacional de Instrumentación Quirúrgica estará integrado por:

a) El Ministro de Salud o su delegado;

b) El Director del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, o su delegado;

c) Un representante de las Asociaciones de Instrumentación Quirúrgica que existan en el país en el momento de la promulgación de esta ley, y

d) Un representante de la Asociación Colombiana de Facultades de Instrumentación Quirúrgica, ACFIQ.

Parágrafo. Los miembros de que tratan los literales a) y b) del presente artículo serán veedores de las actividades del Consejo Nacional de Instrumentación Quirúrgica.

Artículo 11. *De las funciones del Consejo.* Son funciones del Consejo las siguientes:

a) Expedir su propio reglamento y su estructura organizacional, fijando sus normas de financiación;

b) Colaborar con las autoridades universitarias y profesionales en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y respectivo plan de estudios, con el fin de lograr una óptima educación y formación de profesionales en Instrumentación Quirúrgica; c) Cooperar con las asociaciones y sociedades gremiales, científicas y profesionales de la Instrumentación Quirúrgica en el estímulo y desarrollo de la profesión y continuo mejoramiento de la utilización de los Instrumentadores Quirúrgicos Profesionales como recurso humano en salud;

d) Asesorar al Ministerio de Salud en el diseño de planes, programas, políticas y demás actividades relacionadas con la Instrumentación Quirúrgica, y

e) Crear, cuando sea necesario, Consejos de Ética para la vigilancia del correcto ejercicio de esta profesión.

Artículo 12. *De la contratación.* Las entidades hospitalarias, públicas o privadas, deberán emplear profesionales en Instrumentación Quirúrgica que cumplan con los requisitos establecidos, de conformidad con esta ley.

Quienes no cumplan con tales requisitos tendrán un plazo de 3 años, a partir de la promulgación de la presente ley, para hacerlo.

Artículo 13. *Del ejercicio ilegal.* Entiéndese por ejercicio ilegal de la profesión de Instrumentador Quirúrgico toda actividad realizada dentro del campo de competencia de la presente ley, por quien no ostente la calidad de profesional de Instrumentación Quirúrgica.

Artículo 14. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Eduardo Arango Piñeres.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 39 DE 1999 CAMARA, 204 DE 1999 SENADO

Aprobado en sesión plenaria del día 10 de octubre de 2000,
por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Dirección de Reclutamiento y Control de Reservas del Ejército, en el término de un (1) año, contados a partir de la fecha de expedición de la presente ley, efectuará convocatorias especiales en todo el Territorio Nacional, para la definición de la situación militar, de los mayores de veintiocho (28) años.

Parágrafo 1°. La cuota de compensación militar tendrá un costo del 20% del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 2°. El proyecto está dirigido a los ciudadanos de estratos 0, 1 y 2 de acuerdo a la clasificación dada por el Sistema Subsidio de Beneficiarios, (Sisben).

Parágrafo 3°. El costo sin perjuicio del valor de laminación y expedición de la tarjeta militar será del 10% del salario mínimo legal mensual vigente.

Parágrafo 4°. Por una sola vez y por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley para los estratos mencionados 0, 1 y 2 quedarán exentos del pago de la cuota de compensación las personas que se presenten a legalizar.

Posteriormente y hasta el final de la vigencia de la presente ley, las personas mayores de veintiocho (28) años de los estratos 0, 1 y 2 pagarán las cuotas de compensación establecidas en los parágrafos primero y tercero del artículo primero.

Artículo 2°. La liquidación de la contribución pecuniaria individual que pagarán los ciudadanos que definan su situación militar mediante estas jornadas será el equivalente al veinte por ciento (20%) del salario mínimo mensual legal vigente, el cual será cancelado por una sola vez a favor del Tesoro Nacional.

Artículo 3°. Los Distritos Militares a través de la Dirección de Reclutamiento y Control Reservas del Ejército, harán convocatorias especiales en todo el Territorio Nacional durante la vigencia de la presente ley y previamente a cada convocatoria realizarán programas de divulgación a través de la radio, televisión, prensa y demás mecanismos de publicidad necesarios para enterar a la población sobre lugares y fechas de convocatorias así como los requisitos exigidos.

Artículo 4°. Será responsabilidad de la Registraduría del Estado Civil, mantener actualizado el sistema de comunicación para agilizar la verificación por parte de la Dirección de Reclutamiento, de los datos reportados por los solicitantes y abreviar el cumplimiento de los requisitos.

Artículo 5°. Los beneficiarios de estas convocatorias serán exonerados de cualquier tipo de multa contemplada en el Decreto 2048 de 1993.

Artículo 6°. Amplíense en estas facultades al ciudadano mayor de 28 años, natural, residente y domiciliado en el departamento de San Andrés y Providencia, cualquiera que sea su estrato aplicándoseles las normas establecidas en la presente ley.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Bogotá, D. C., 11 de octubre de 2000

Doctor

MARIO URIBE ESCOBAR

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Con el fin de que el citado proyecto de ley siga su curso legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 19 de junio del presente año del Proyecto de ley número 204 de 1999 Senado, 39 de 1999 Cámara, “por la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar”.

Lo anterior de acuerdo a lo establecido por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

Piedad Zuccardi de García, José Antonio Gómez Hermida,
honorables Senadores de la República.

CONTENIDO

| Gaceta número 426 - Jueves 19 de octubre de 2000 | |
|---|-------|
| SENADO DE LA REPUBLICA | |
| PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO | |
| | Págs. |
| Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2000 Senado, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia | 1 |
| PONENCIAS | |
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2000 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política | 3 |
| Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2000 Senado, por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia | 5 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 17 de 2000 Senado, por medio de la cual se tipifica como contravención el uso de la Dosis Personal de Estupeficientes | 11 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 202 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo de Alcance Parcial de Complementación Económica entre los gobiernos de las Repúblicas de Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, países miembros de la Comunidad Andina y el Gobierno de la República Federativa del Brasil”, suscrito en Montevideo el 12 de agosto de 1999; presentado por la señora Ministra de Comercio Exterior Martha Lucía Ramírez de Rincón y el señor Ministro de Relaciones Exteriores Guillermo Fernández de Soto | 18 |
| Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 013 de 2000 Cámara, 054 de 2000 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2001 | 18 |
| Texto propuesto para segundo debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 086 Cámara, 222 de 2000 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 6ª de 1982 | 22 |
| TEXTOS DEFINITIVOS | |
| Texto definitivo al Proyecto de ley número 39 de 1999 Cámara, 204 de 1999 Senado, aprobado en sesión plenaria del día 10 de octubre de 2000, por medio de la cual se expiden normas para facilitar la definición de la situación militar | 24 |