



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 407

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 3 de octubre de 1997

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 30 DE 1997 SENADO

por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en Cochabamba, Bolivia, el 28 de mayo de 1996.

Honorables Senadores:

Cumpliendo con el honroso encargo de rendir ponencia al Proyecto de ley número 30 de 1997 Senado "por medio del cual se aprueba el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena", suscrito por los Estados Partes en Cochabamba el 28 de mayo de 1996, y presentado por el Gobierno Nacional - Ministro de Relaciones Exteriores y Ministro de Comercio Exterior al Congreso de la República el 30 de julio de 1997, con el fin de dar cumplimiento a lo preceptuado en los artículos 150 numeral 16, 189 numeral 2 y 224 de la Constitución Política de Colombia.

El Proyecto de ley número 30 de 1997 Senado, fue repartido a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y publicada en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

I. Antecedentes del Protocolo

El 28 de mayo de 1979 en la ciudad de Cartagena, Colombia, se suscribe el tratado mediante el cual se crea el Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, hecho que consolidó la estructura institucional básica del Acuerdo.

Al Tribunal se le atribuyen funciones jurisdiccionales y se le dio la función del conocimiento de tres clases de acciones: la de nulidad, la de incumplimiento y la de interpretación prejudicial, las cuales se contemplan en el análisis del protocolo que se realiza más adelante.

Es evidente que el Tribunal de Justicia del Acuerdo se ha convertido en el pilar del desarrollo del derecho comunitario no solo por medio de la amplia jurisprudencia que ha creado -básicamente por su función de interpretación prejudicial-, sino especialmente por el carácter disuasivo que su existencia en el marco institucional andino genera ante eventuales tentaciones de incumplimiento por parte de alguno de los Países Miembros.

La creciente preocupación por el incumplimiento de los compromisos derivados del proceso de integración, así como la necesidad de otorgarle al tribunal un papel más preponderante y eficiente en la salvaguarda del derecho comunitario, evidenció la necesidad de efectuar adecuaciones al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo.

Con la subscripción del Acta de Quito en 1995, en la cual los Presidentes Andinos impartieron las directrices para adecuar el proceso de integración subregional a las nuevas tendencias de la economía mundial y al dinamismo de las relaciones internacionales, fue clara la necesidad de que la reforma institucional debía abarcar todos los ámbitos de estructura del Acuerdo de Cartagena.

Lógicamente la reforma general de la institucionalidad andina incluía al Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo, esto con el fin de fortalecer su capacidad de control del ordenamiento jurídico comunitario así como para adecuarlo a las reformas que se introdujeran al Acuerdo de Cartagena, las cuales se cristalizaron con la firma del Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino, en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, mediante este Protocolo se institucionalizaron la Comunidad Andina, el Sistema Andino de Integración y todos los órganos principales que la componen.

Simultáneamente con el Protocolo de Trujillo, se firmó el Acta de Trujillo, mediante la cual se le asignó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la misión de adecuar el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia a las reformas introducidas al Acuerdo de Cartagena. Como resultado de esta directriz presidencial, se suscribió en Cochabamba, República de Bolivia, el 28 de mayo de 1996, el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

La República de Colombia aprobó el Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, por medio de la Ley 17 de 1980 y el Protocolo de Trujillo mediante la Ley 323 de 1996.

II. Análisis del Protocolo

El Proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena suscrito entre el Gobierno de las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, sometido a la aprobación del Congreso consta de cuatro artículos y consagra lo siguiente:

El preámbulo del Protocolo establece que los gobiernos de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, considerado las modificaciones introducidas por el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena, aprobado en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996, convienen celebrar el Protocolo Modificadorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena.

Primero

Modifica el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, de acuerdo con el siguiente texto:

**TRATADO DE CREACION
DEL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA COMUNIDAD ANDINA
CAPITULO I**

Define que el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina

Artículo 1º. Establece que el ordenamiento jurídico comprende:

- a) El Acuerdo de Cartagena, sus Protocolos e Instrumentos adicionales;
- b) El presente Tratado y sus Protocolos Modificatorios;
- c) Las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de la Comunidad Andina;
- d) Las resoluciones de la Secretaría General de la Comunidad Andina, y
- e) Los Convenios de Complementación Industrial y otros que adopten los países miembros.

Incorpora las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y los Convenios de Complementación Industrial, con esta ampliación se mencionan la totalidad de actos que conforman el ordenamiento jurídico.

Artículo 2º. Establece que las Decisiones del Consejo Andino de Ministros, así como las de la Comisión obligan a los Países Miembros desde la fecha de su aprobación.

Artículo 3º. Establece que las Decisiones y las Resoluciones de la Secretaría General son directamente aplicables a los Países Miembros desde su fecha de publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo, o desde cuando la misma Decisión o Resolución lo establezca.

Este artículo fortalece y define la fuerza supranacional y la aplicación directa de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión. Respecto a las Resoluciones de la Secretaría General, mantiene tanto su fuerza supranacional como su aplicación directa.

Artículo 4º. Establece que los Países Miembros están obligados a adoptar las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las normas comunitarias.

CAPITULO II

Establece la Creación y Organización del Tribunal

Artículo 5º. Crea el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como Órgano jurisdiccional, conforme con la organización y competencias establecidas en el Tratado y sus Protocolos Modificatorios. También establece que la sede del Tribunal es la ciudad de Quito, Ecuador.

Artículo 6º. Establece la composición del Tribunal, el cual está integrado por cinco magistrados nacionales, quienes deben ser nacionales de los Países Miembros y gozar de reconocimiento y condiciones para ejercer en sus respectivos países las más altas dignidades judiciales.

Establece además que los magistrados no podrán ejercer actividades diferentes a las propias de su cargo, a excepción de la docencia.

Otorga al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la facultad de modificar el número de magistrados, así como de crear el cargo de Abogado General.

En este artículo se destaca que confía la modificación del número de magistrados y la creación del cargo de Abogado General al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, en lugar de la Comisión como estaba establecido en el Tratado Original.

Artículo 7º. Establece el procedimiento para la elección de los magistrados, los cuales serán designados de ternas presentadas por cada País Miembro y por la unanimidad de los plenipotenciarios acreditados.

Artículo 8º. Establece el período de duración en el cargo de Magistrado, el cual es de seis años, debiendo renovarlos parcialmente cada tres años.

Establece la reelección por una sola vez.

Artículo 9º. Establece que cada Magistrado tendrá un primer y un segundo suplente quienes lo reemplazarán en su orden, en casos de ausencia temporal o permanente.

Artículo 10. Establece que los magistrados únicamente podrán ser removidos a requerimientos del Gobierno de un País Miembro cuando hubiere incurrido en falta grave prevista en el estatuto del Tribunal.

Artículo 11. Determina que al término de su período, los magistrados continuarán en el cargo hasta la fecha en que tome posesión quien lo reemplace.

Artículo 12. Establece la obligatoriedad de los Países Miembros en otorgar todas las facilidades necesarias al Tribunal para el cumplimiento de sus funciones.

Establece el reconocimiento de las inmunidades establecidas por la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas al Tribunal, los Magistrados y funcionarios internacionales.

Artículo 13. Establece que las modificaciones al Estatuto del Tribunal de Justicia se adoptará por el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, por propuesta de la Comisión y en consulta con el Tribunal.

Además, establece que el Tribunal dictará su propio reglamento interno.

Se atribuye al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores a la aprobación de las modificaciones al Estatuto del Tribunal, a propuesta de la comisión, en consulta con el tribunal, esta función anteriormente estaba a cargo de la comisión.

Artículo 14. Establece que el tribunal nombrará su secretario, así como el personal necesario para el adecuado desarrollo de sus funciones.

Artículo 15. Obliga al Tribunal a presentar informes anuales al Consejo Presidencial Andino, al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión.

Artículo 16. Establece que el Tribunal debe enviar oportunamente a la comisión, para su correspondiente aprobación, el proyecto de presupuesto anual.

CAPITULO III

Define la competencia del tribunal

Ha sido adicionada con las Secciones Cuarta a Sexta, las cuales no existían en el texto anterior, estas secciones atribuyen nuevas competencias al Tribunal y a la Secretaría General.

Sección Primera.

Sobre la acción de nulidad

Artículo 17. Establece que corresponde al Tribunal declarar la nulidad de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y de la Comisión, de las Resoluciones de la Secretaría General y de los convenios, cuando violen las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, incluida la desviación de poder.

Establece que la Acción de nulidad procederá cuando sean impugnados por algún País Miembro, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina, la Secretaría General o las personas naturales o jurídicas de acuerdo con el artículo 19 del Tratado.

Se destaca en este artículo el hecho que las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y las Resoluciones de la Secretaría General pueden ser demandadas, en acción de nulidad. También admite que se sometan a este control jurisdiccional los convenios de complementación industrial.

Artículo 18. Establece que los Países Miembros únicamente podrán intentar la acción de nulidad, contra aquellas decisiones o convenios que no fueron aprobados con su voto afirmativo.

Extiende el derecho de intentar la acción nulidad por parte de los Países Miembros, a los convenios suscritos sin su voto afirmativo.

Artículo 19. Establece que las personas naturales y jurídicas pueden intentar la acción de nulidad contra las decisiones, resoluciones y convenios que afecten sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos.

Artículo 20. Establece que el plazo para la acción de nulidad es de dos años, contados desde la fecha de entrada en vigencia la decisión, la resolución o el convenio.

En casos específicos, pasado el período de dos años, se puede solicitar la inaplicabilidad de una decisión, resolución o convenio, cuando esta afecte los intereses de algunas de las partes en litigio.

Se amplía a dos años el plazo para intentar la acción de nulidad. El texto anterior había fijado este plazo en un año. Adicionalmente incluye como figura nueva, la inaplicabilidad de las Decisiones o de las Resoluciones.

Artículo 21. Establece que la interposición de la acción de nulidad no afecta la eficacia o vigencia de la norma impugnada, sin embargo, establece que el Tribunal podrá suspender provisionalmente la ejecución de la decisión, resolución o convenio acusado de nulidad.

Introduce como aspecto nuevo atribuir al Tribunal la facultad de suspender provisionalmente, a petición de la parte demandante y antes de la sentencia definitiva, el acto acusado de nulidad, o de colocar medidas cautelares.

Artículo 22. Establece que cuando el tribunal declare la nulidad total o parcial de la decisión, resolución o convenio impugnados, debe señalar los efectos en el tiempo de la sentencia. Además, obliga al Órgano de la Comunidad Andina que expidió el acto anulado a adoptar las disposiciones pertinentes para asegurar el cumplimiento de la sentencia.

Este artículo introduce como aspecto adicional la facultad del tribunal de fijar un plazo para que el órgano comunitario cuyo acto fue declarado nulo, adopte las medidas tendientes al cumplimiento del fallo.

Sección Segunda.

Sobre la acción incumplimiento

Artículo 23. Establece que cuando la Secretaría General considere que un País Miembro ha incurrido en incumplimiento de las obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, le observará por escrito, y el País Miembro deberá responder dentro de los sesenta días siguientes. Una vez recibida la respuesta o vencido el plazo, la Secretaría deberá emitir un dictamen sobre el estado del incumplimiento. Si el País Miembro que incurra en el incumplimiento persiste en su conducta, el tribunal se debe pronunciar sobre éste.

Se reemplaza a la junta por la Secretaría General, como organismo encargado de formular a los Países Miembros observaciones de incumplimiento. También modifica el plazo máximo de dos meses que tenían los países para responder a las observaciones de incumplimiento por el de sesenta días, y establece un plazo de quince días, que no existía en el tratado inicial, para que la Secretaría expida el dictamen motivado de cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Se impone a la Secretaría General la obligación de demandar ante el tribunal el incumplimiento que hubiere investigado de oficio, mientras que el tratado original había dispuesto la posibilidad discrecional de hacerlo. Otorga al país afectado por el incumplimiento el derecho de adherirse al proceso, hecho no contemplado en el texto modificado.

Artículo 24. Establece que la acción de incumplimiento puede ser interpuesta por un País Miembro cuando considere que otro País Miembro viola las obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina. Establece el procedimiento y los plazos para llegar a la instancia del tribunal.

Modifica el plazo máximo para que el país acusado de incumplimiento responda las observaciones de la Secretaría General, de igual manera estipula un plazo de quince días para que la Secretaría expida el dictamen motivado. Reduce de tres meses a sesenta y cinco días el plazo contado a partir de la presentación del respectivo reclamo para que la Secretaría expida el correspondiente dictamen.

Artículo 25. Establece que las personas naturales o jurídicas afectadas en sus derechos por el incumplimiento de un País Miembro, pueden acudir a la Secretaría General y al Tribunal, siguiendo el procedimiento respectivo.

Esta disposición no existía en el texto original del tratado.

Artículo 26. Establece que cuando se trate de un caso de incumplimiento flagrante la Secretaría General, debe emitir un dictamen motivado, el cual servirá para acudir ante el Tribunal.

Esta disposición no existía en el texto original del tratado.

Artículo 27. Establece que si la sentencia del tribunal es de incumplimiento, el País Miembro que incurrió en él tiene un plazo máximo de noventa días para adoptar las medidas necesarias para su cumplimiento. En caso de que el País Miembro no adopte las medidas pertinentes para eliminar el incumplimiento, el tribunal, previo con-

cepto de la Secretaría General pueden suspender o restringir las ventajas del acuerdo para dicho país.

Corresponde al artículo 25 del tratado original, atribuye al tribunal la facultad de ordenar nuevas medidas si la suspensión o la restricción de las ventajas del Acuerdo de Cartagena agravan la situación que se busca subsanar.

Artículo 28. Establece que el tribunal, previa a la sentencia puede suspender de la medida presuntamente infractora, si es posible que esta cause daño al demandante o la subregión.

Artículo nuevo

Artículo 29. Establece que las sentencias en acciones de cumplimiento son revisables por el mismo tribunal, a petición de parte. Solicitud de revisión fundamentada en un hecho no considerado que hubiera podido influir en el resultado. Establece un plazo de noventa días (una vez descubierto el hecho) para presentar el recurso, pero únicamente dentro del año siguiente a la sentencia.

Artículo 30. Establece que la sentencia de incumplimiento dictada por el tribunal tiene el carácter de título legal y suficiente para que el afectado pueda solicitar a la autoridad competente la indemnización por daños y perjuicios correspondiente.

Artículo nuevo

Artículo 31. Establece que las personas naturales o jurídicas tienen el derecho a acudir ante los tribunales nacionales competentes (de acuerdo con el derecho interno) en el caso que sus derechos resulten afectados por incumplimiento.

Sección Tercera.

Sobre la interpretación prejudicial

Artículo 32. Le otorga al tribunal la capacidad de interpretar por vía prejudicial las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, para de esta forma asegurar su aplicación uniforme en la subregión.

Artículo 33. Establece que cuando los jueces nacionales conozcan de un proceso en el cual se deba aplicar o se controvierte una norma del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, puede solicitar al tribunal la interpretación acerca de dicha norma. Además, establece que en caso que la sentencia no fuere susceptible de recursos en el derecho interno, se debe pedir obligatoriamente la interpretación, así como suspender el proceso hasta cuando no reciba la interpretación del tribunal.

Corresponde al artículo 29 del texto anterior.

Artículo 34. Limita la interpretación del tribunal a precisar el contenido y alcance de las normas jurídicas comunitarias del caso concreto. Prohíbe al tribunal interpretar el contenido y alcance del derecho nacional así como la calificación de los procesos.

Antiguo artículo 30. Lo adiciona en el sentido de atribuir al tribunal la facultad de referirse al alcance y contenido de las normas que forman el ordenamiento jurídico de la comunidad, sin emitir interpretaciones de las normas del derecho nacional.

Artículo 35. Establece que los jueces nacionales que conozcan este tipo de procesos deben adoptar en la sentencia la interpretación del tribunal.

Artículo 36. Establece que los Países Miembros de la Comunidad Andina deben velar por el cumplimiento de las disposiciones del tratado, y especialmente la observancia por parte de los jueces nacionales de lo establecido en la Sección Tercera.

Artículo nuevo

Sección Cuarta.

Sobre el recurso por omisión o inactividad

Artículo 37. Establece que cuando el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, la Comisión de la Comunidad Andina o la Secretaría General, no cumplan una función a la cual están obligadas mediante el ordenamiento jurídico de la comunidad, estos órganos, los Países Miembros o las personas naturales o jurídicas pueden requerir el cumplimiento de dicha obligación. Si transcurridos treinta días desde el requerimiento, el órgano requerido no atiende la solicitud, el solicitante podrá acudir ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina para que se pronuncie.

También establece un plazo de treinta días para que el Tribunal se pronuncie, escuchando al órgano requerido.

Artículo nuevo.

Sección Quinta.

Sobre la Función Arbitral

Artículo 38. Establece que el Tribunal es competente para dirimir mediante arbitraje las controversias que se deriven de la aplicación o interpretación de contratos, convenios o acuerdos, firmados entre órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración o entre éstos y terceros, o entre particulares cuando las partes lo acuerden.

Cuando las partes en controversia pidan la intervención del Tribunal, el laudo bien sea en derecho o en equidad, es obligatorio inapelable y constituyente título legal y suficiente para su ejecución.

Artículo nuevo.

Artículo 39. Otorga a la Secretaría General la competencia para dirimir mediante arbitraje administrado, controversias que sean sometidas por particulares a su consideración, respecto a la aplicación o interpretación de contenido en contratos privados regidos por el ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina.

Artículo nuevo.

Sección Sexta.

Sobre la Jurisdicción Laboral

Artículo 40. Le confiere al Tribunal Competencia para conocer las controversias laborales que se susciten en los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

Artículo nuevo.

CAPITULO IV

Establece las disposiciones generales

Artículo 41. Establece que para el cumplimiento de las sentencias o laudos del Tribunal, así como los laudos de la Secretaría General no requieren homologación o exequátur.

Artículo 42. Establece que los Países miembros no podrán someter ninguna controversia que surja por la aplicación de las normas comunitarias, ante ningún tribunal, sistema de arbitraje o procedimiento alguno, diferente a los contemplados en el tratado.

Introduce la posibilidad de someter las relaciones de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración con terceros países o grupos de países a las normas del tratado.

Artículo 43 Obliga a la Secretaría General al editar la Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena, en la cual se deben publicar las Decisiones del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores, de la Comisión de la Comunidad Andina, los Convenios las resoluciones y dictámenes de la Secretaría General, las sentencias del Tribunal y eventualmente otros actos jurídicos que tengan carácter general y sean de interés para la Comunidad Andina.

Artículo 44. Otorga al Tribunal la capacidad de dirigirse directamente a las autoridades de los Países Miembros, cuando el cumplimiento de sus funciones lo requiera.

Artículo 45. Otorga al Presidente del Tribunal la capacidad de coordinar reuniones y acciones con las autoridades judiciales de los Países Miembros, con el fin de promover y perfeccionar el derecho comunitario y su aplicación uniforme.

Artículo nuevo.

Vigencia

Segundo. Establece que el Protocolo Modificatorio entrará en vigencia cuando todos los Países Miembros que lo suscribieron hagan el depósito respectivo de instrumentos de ratificación en la Secretaría General de la Comunidad Andina, y haya entrado en vigencia el Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino, aprobado en Trujillo, Perú, el 10 de marzo de 1996.

Disposiciones transitorias

Tercero.

Autoriza a la Comisión de la Comunidad Andina a adoptar la Decisión que contenga la nueva codificación del tratado de creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

Cuarto.

Establece que los procedimientos que estén en trámite ante el Tribunal y la Secretaría General a la fecha de entrada en vigencia del Protocolo Modificatorio, se deben adecuar a lo previsto en éste.

III Aspectos Relevantes e Importancia del Protocolo

El Protocolo modificadorio de creación del Tribunal compatibiliza las normas que rigen el Tribunal con las del Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Cartagena, introduciendo nuevos mecanismos de control, los cuales buscan salvaguardar el ordenamiento jurídico comunitario y asegurar mayores niveles de cumplimiento de los compromisos adquiridos por parte de los Países Miembros.

Las reformas introducidas al Tratado de Creación del Tribunal se han introducido en un único documento que contempla la redacción original del Tratado con las modificaciones aprobadas por los Ministros de Relaciones Exteriores de los Países Andinos en Cochabamba, Bolivia.

Entre las reformas introducidas al Tratado se destaca el ajuste terminológico, como ejemplo se puede apreciar que bajo la nueva denominación, el Tribunal adquiere el nombre de órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina y no del Acuerdo de Cartagena.

Es evidente que las reformas introducidas al Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina perfeccionan el control de legalidad de las decisiones y resoluciones emanados, tanto del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores como de la Secretaría General, así mismo, perfecciona los mecanismos de defensa frente a eventuales excesos de los órganos decisorios comunitarios, los cuales están revestidos de enorme autoridad supranacional en las materias de su competencia.

También es importante destacar que los nuevos medios e instrumentos de solución de controversias están en consonancia con el fortalecimiento de los mecanismos de control jurídico, toda vez que amplían la posibilidad de que los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, así como personas naturales y jurídicas particulares, puedan lograr por medio de estos nuevos instrumentos pronta y cumplida justicia.

IV. Consideraciones finales

El Protocolo Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, suscrito entre las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela no exige condiciones extraordinarias ni implica concesiones. Por ello, este Protocolo Modificatorio puede constituirse en un instrumento útil que permita la consolidación del Sistema Andino de Integración como instrumento para lograr el desarrollo de la conciencia integracionista andina y el bienestar de los pueblos de la subregión.

Con respecto al Marco Constitucional del Acuerdo, éste corresponde al artículo 226 de la Carta, el cual establece que "*El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional*".

En el mismo sentido el artículo 227 de la Carta establece que "*El Estado promoverá la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente con los países de América Latina y del Caribe, mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales...*".

Por las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer a la honorable Comisión Segunda Permanente del Senado de la República:

Dése primer Debate al Proyecto de ley número 30 de 1997 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo modificadorio del tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en Cochabamba, Bolivia, el 28 de mayo de 1996.

De los honorables Senadores,

Eduardo Pazos Torres,

Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 023 DE 1997 CAMARA, 097 DE 1997 SENADO

En sesión plenaria del honorable Senado de la República, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y

Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998.

Para dar cumplimiento al mandato constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, presentamos a la consideración de los honorables Congresistas ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 023 de 1997 Cámara y 097 de 1997 Senado "por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998".

El Gobierno presentó a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley del Presupuesto General de la Nación para 1998 por valor de \$38.0 billones. Con las modificaciones propuestas por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público y algunas proposiciones de los honorables Congresistas, el monto del presupuesto para dicha vigencia fiscal quedó fijado por las Comisiones Económicas del Congreso en \$38.7 billones.

De acuerdo con lo que señaló el Gobierno Nacional en el mensaje presidencial, dicho proyecto contiene las apropiaciones requeridas para garantizar el funcionamiento de las ramas del Poder Público y la atención de otros compromisos del Gobierno Nacional considerando las prioridades y objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo "El Salto Social" y teniendo en cuenta la disponibilidad de recursos dadas las dificultades por las que atraviesan las finanzas públicas.

La financiación del presupuesto propuesto es la siguiente: \$14.95 billones, con ingresos corrientes de la Nación; \$17.22 billones, con recursos de capital; \$2.42 billones, con rentas parafiscales y otros fondos especiales y \$4.11 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. Desde el punto de vista de la asignación del gasto, \$18.69 billones, que equivalen al 48.3% del total de las apropiaciones, corresponden a gastos de funcionamiento, que incluyen \$3.32 billones del situado fiscal y \$2.59 billones de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación; \$12.20 billones, al servicio de la deuda, o sea el 31.5%, y el restante 20.2%, \$7.81 billones, se destina a programas de inversión. Una descripción y un análisis con mayor detalle se presentan más adelante.

I. Situación de las finanzas públicas

En los últimos años se ha señalado con creciente preocupación la presencia de factores con alto potencial de desestabilización de las variables macroeconómicas. Uno de tales elementos se relaciona con el manejo fiscal que ha sido, sin duda, una de las áreas que mayor atención ha recibido. El mismo Congreso de la República, en desarrollo de su función de control político, ha dedicado su atención al estudio de temas relacionados con el problema de las finanzas públicas y con las propuestas para su solución y ha dado apoyo al Gobierno Nacional en todas aquellas medidas que buscan profundizar el esfuerzo de ajuste, mejorar sustancialmente los indicadores de ejecución y, en general, reducir los niveles del déficit fiscal y eliminar los factores que lo generan.

En consecuencia con este propósito, en los últimos años, el Congreso ha mostrado una evidente voluntad política para enfrentar los retos que impone la situación fiscal y ha participado activamente en el desarrollo de un proceso de cooperación y colaboración entre las diferentes ramas del Poder Público, en especial con el Ejecutivo, tendiente a buscar soluciones al grave problema fiscal.

Así, además de las medidas de austeridad adoptadas por el Gobierno Nacional para controlar el crecimiento del gasto, durante el último año, con el apoyo del Congreso de la República, se han adoptado otras de especial importancia, entre las cuales merecen destacarse las siguientes:

Aprobación de la Ley 344 de 1996 para la racionalización y disminución del gasto público. Esta ley contiene medidas muy importantes; entre ellas, vale la pena destacar las de recorte del rezago presupuestal; las facultades *pro-tempore* al Presidente de la República para suprimir o fusionar órganos, dependencias y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, facultades que el gobierno utilizó dentro del plazo previsto por la norma y para lo cual expidió los Decretos 1667 a 1695 del 27 de junio de 1997; la eliminación de la cesantía retroactiva para los nuevos empleados que se vinculen a entidades públicas que aún conservan ese régimen; la destinación de sumas crecientes por parte de las entidades territoriales, con destino a subsidios a la demanda en salud y,

en general, la racionalización en la utilización de recursos públicos que deberá traducirse en incrementos en la eficiencia.

No menos importante, con fundamento en la misma ley, el Congreso ha apoyado la reestructuración de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, que creemos permitirá una prestación más moderna y eficiente del servicio, la cual se ha reforzado con la aprobación de la reforma tributaria que le da instrumentos a la labor tributaria en su función de detectar y eliminar los múltiples canales de evasión y elusión.

La aprobación de la Ley 383 sobre Reforma Tributaria, significa un paso importante para el control de la evasión y el contrabando, al penalizar este último y castigar, también penalmente, a los agentes retenedores de IVA que no transfieran estos recursos a la Nación. De otra parte, se autorizó el aumento de la tarifa de timbre y se redujo el impuesto global a la gasolina. Esta ley no sólo aumentará los recaudos sino que también estimulará la actividad productiva interna afectada adversamente por las prácticas relacionadas con la entrada ilegal de productos al mercado nacional.

También merece mención la Ley 226 de 1995, o ley de privatizaciones, mediante la cual se reglamenta el artículo 60 de la Constitución y se le da continuidad al proceso de privatización. En ella se establecen las pautas que deben seguir los procesos de enajenación de la propiedad accionaria estatal.

Así mismo, el Congreso expidió la Ley 358 de 1997, que reglamenta el artículo 364 de la Constitución Política sobre endeudamiento y capacidad de pago territorial. La nueva norma era indispensable e introduce una serie de requisitos para evitar que las entidades territoriales adquieran deudas cuando su capacidad financiera no se lo permite. Con ello se cierra el camino al endeudamiento excesivo de estas entidades, y de la Nación misma, cuyo crecimiento ha afectado de manera adversa la situación financiera del consolidado del sector público no financiero.

De manera complementaria, en la actualidad se estudia un proyecto de ley sobre garantías, mediante la cual se establece el marco de regulación para otorgarlas, a fin de evitar un crecimiento indiscriminado que conduzca a una peligrosa acumulación de deuda contingente.

En conjunto, puede afirmarse que el Congreso ha estado atento a analizar y aprobar las medidas que sean indispensables con objeto de contribuir al saneamiento de la situación fiscal del país, siempre y cuando éstas no signifiquen una desmejora en las condiciones de vida de nuestros compatriotas.

En consonancia con estos criterios, y considerando también que las medidas anteriores no son suficientes para conjurar las dificultades fiscales por las que atraviesa la Nación, las cuales han adquirido un carácter estructural, el Congreso de la República continuará atento a estudiar las propuestas que se sometan a su consideración.

El conjunto de recomendaciones que se hagan sobre el tema en cuestión deberá servir de base para identificar los cambios de tipo legal y constitucional necesarios para resolver los problemas de carácter estructural. Un paso en este sentido lo constituye el compromiso que ha asumido la actual administración de presentar a la consideración del Congreso un proyecto de presupuesto para 1998 acorde con la verdadera capacidad de pagos de la Nación.

De igual manera, el gobierno ha presentado un proyecto de acto legislativo que busca flexibilizar las normas presupuestales de carácter constitucional, para darle al gobierno la posibilidad de tener instrumentos de ajuste efectivo en presencia de déficit primarios. Dichos instrumentos permitirían determinar en la ley de presupuesto modificaciones a las tarifas de los gravámenes y la eliminación de beneficios tributarios que ayuden a restablecer el equilibrio presupuestal. Este controvertido tema está a consideración de la Comisión Primera del Senado.

Así mismo, es de esperar que inicie labores, con la mayor prontitud posible, la Comisión de Finanzas Territoriales encargada de estudiar aspectos de la descentralización y del ordenamiento territorial, tema sobre el cual el Congreso deberá pronunciarse, atendiendo fundamentalmente los intereses del país.

En general, puede afirmarse que la corrección del desequilibrio de las finanzas del Gobierno Central continuará siendo el reto más importante de la póliza económica. Del manejo que de ella se haga dependerá, en buena parte, la estabilidad y el crecimiento económico de los próximos años.

No obstante, los ponentes registramos con preocupación que una parte importante de las reformas propuestas pueda tocar de cerca con el gasto social, con el nivel de ingreso de los servidores públicos o con las participaciones municipales, afectando el proceso de descentralización. Por ello, la solución al problema fiscal constituye un reto sustancial de política. El Congreso deberá estar presente para analizar con la mayor seriedad y responsabilidad, atendiendo, como se expuso atrás, los intereses del país, dejando de lado cualquiera otra consideración.

Con relación al proyecto de ley del presupuesto general de la Nación para la vigencia fiscal de 1998, las principales características del mismo se resumen a continuación.

II. Observaciones generales del proyecto de ley

1. Situación del Presupuesto General de la Nación 1998

De acuerdo con lo expuesto por el gobierno, la formulación del Presupuesto General de la Nación para 1998, se ha basado en los supuestos macroeconómicos que se presentan en el cuadro número 1. Estos, no necesariamente concuerdan con la programación financiera de la Junta Directiva del Banco de la República, órgano responsable de fijar la meta de inflación para dicho año, lo cual hará sólo en el mes de noviembre. Mientras llega esta definición, el presupuesto para la próxima vigencia fiscal ha sido formulado con base en los supuestos mencionados.

No obstante, vale la pena recordar que, en sesión de las Comisiones Económicas celebrada hace algunas semanas se escuchó la opinión de los miembros de la Junta Directiva del Banco de la República, quienes no formularon objeciones apreciables sobre los supuestos utilizados por el Gobierno Nacional para la formulación del presupuesto.

CUADRO NUMERO 1.

Supuestos macroeconómicos 1997-1998

Conceptos	1996	1997	1998
Inflación doméstica fin, IPC, %	21.63	18.00	16.00
Inflación externa, %	1.93	3.30	1.91
Devaluación fin de período, %	1.79	15.00	13.83
Devaluación promedio período, %	13.56	5.71	12.80
Tasa de cambio fin de período, \$	1.005.33	1.156.18	1.316.03
Tasa de cambio promedio período, \$	1.036.38	1.095.85	1.236.10
Variación % PIB nominal	21.84	21.20	21.87
Variación % PBI real	2.10	3.00	4.50
PIB nominal (millones de \$)	89.931.091.0	108.996.572.0	132.837.529.0
PBI Real (millones de pesos constantes de 1975)	935.840.0	963.915.2	1.007.291.0

Fuente: Viceministerio Técnico del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En conjunto, el proyecto de presupuesto general de la Nación para 1998 asciende a \$38.7 billones, 25.8% superior al de 1997, distribuido de la siguiente manera: \$34.59 billones corresponde a apropiaciones financiadas con recursos de la Nación y \$4.11 billones con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$18.69 billones, el 48.3%, corresponde a gastos de funcionamiento, \$12.2 billones, el 31.5%, al servicio de la deuda, y \$7.81 billones, el 20.2%, a gastos de inversión. Una mayor información se presenta en el cuadro N° 2.

Por otra parte, si al total del presupuesto se le descuenta el monto de las apropiaciones destinadas a amortizar la deuda, el presupuesto agregado de inversión, funcionamiento e intereses y comisiones se incrementará en 16.4%, esto es, crecimiento cero en términos reales.

Del análisis de la información disponible debe concluirse que el crecimiento del presupuesto que se propone para 1998 es uno de los más bajos de la historia reciente. El cuadro N° 3 ilustra sobre el particular. En efecto, mientras que en el período 1990-1994 los gastos totales crecieron en promedio a un ritmo del 40.5% anual, durante 1994-1998 se espera que

lo hagan a un promedio anual de 26.4%, con tendencia a decrecer, pues el aumento de 1997 respecto a 1996 se ha programado en el 22.8% y el de 1998 en 22.4%, excluyendo de este último año el valor del déficit fiscal para hacer comparables las cifras. Similar comportamiento muestra el gasto de funcionamiento, 45.4%, durante el primer período, frente al 22.4%, en el segundo y los de servicio de la deuda, 49.3% frente al 32.3%, respectivamente.

CUADRO NUMERO 3

Presupuesto General de la Nación

Variación % compuesta promedio anual 1990-1998

Concepto	1990/94	1994/98	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98
Funcionamiento	45.5	22.4	28.8	23.2	17.1	20.9
Servicio deuda	49.3	32.3	-19.4	79.8	41.3	49.7
Déficit fiscal						n.c.
Inversión	25.2	25.0	44.1	42.9	19.3	-0.7
Total	40.5	26.4	20.5	37.3	22.8	25.8

Fuente: Dirección General del Presupuesto Nacional.

Con frecuencia ocurre, siempre que se adelanta un proceso de ajuste, que los gastos de inversión muestran una reducción en su ritmo, por ser la variable que se puede sacrificar con mayor facilidad. No obstante, en este caso se ha logrado mantener cierta estabilidad en su crecimiento promedio. Así, durante los dos períodos analizados, 1990-1994 y 1994-1998, el crecimiento promedio anual del gasto de inversión ha sido del 25.0%. Además, es importante resaltar que en términos de pagos, de acuerdo con lo manifestado por el gobierno, se ha programado para 1998 mayores pagos en este rubro que debe redundar en una disminución del llamado rezago presupuestal.

Esta reducción en el crecimiento real de la inversión equivale a un saneamiento del presupuesto, como quiera que los indicadores de ejecución mejoran al tiempo que se alivia la presión sobre tesorería. Vale la pena destacar que en 1997 se presenta un quiebre en el aumento del rezago presupuestal al pasar de representar 3.39% del PIB en dicho año a 2.57% en 1998. En funcionamiento, el rezago se reduce a 1.14% del PIB y en inversión a 1.15% del PIB. Esto permitirá mejorar los indicadores de ejecución de la inversión pública (pagos/apropiación) al pasar del 48% en 1996 al 58.9% en 1997 y se espera llegar al 70% en 1998, reduciendo los costos asociados a las demoras en la ejecución y en el pago de las obras a los contratistas.

1. Rentas y recursos de capital para 1998

El 89.2% del Presupuesto General de la Nación, esto es, \$34.59 billones, se financia con recursos de la Nación, de acuerdo con las siguientes fuentes: \$14.95 billones, el 43.2% del total, corresponden a ingresos corrientes, \$2.42 billones, 7.0%, a rentas parafiscales y fondos especiales y \$17.22 billones, 49.8%, a recursos de capital.

En el caso de los ingresos corrientes de la Nación, la estimación para 1998 incorpora la previsión de los recaudos generados por la reforma tributaria, Ley 383 de 1997, por \$298.000 millones y la cuarta octava parte de los recursos del Fondo del Superávit de la Nación relacionados con la telefonía móvil celular, \$111.000 millones, en concordancia con la decisión de la Corte Constitucional (sentencia C-423 de 1995).

En conjunto, los ingresos corrientes son superiores a los previstos para 1997 en 15.3% nominal, sobresaliendo la participación del impuesto a la renta y complementarios, que representa el 39.1% del total, y la del IVA, 44.8%. La falta de crecimiento real de los ingresos corrientes se explica por la reducción esperada en los recaudos de la contribución de hidrocarburos, conforme a lo dispuesto en la Ley 223 de 1995; por la modificación en la estructura de precios de la gasolina al reconocerle un mayor precio al productor, y por la no inclusión de recursos extraordinarios, como ocurrió en 1997 con la extensión del contrato de telefonía móvil celular.

CUADRO NUMERO 2
Apropiaciones 1996-1998
Total
Miles de millones de pesos

Concepto	1996	1997	1998	Variación porcentual		Participación respecto al PIB		
	(1)	(2)	(3)	97/96 (4)=(2/1)	98/97 (5)=(3/2)	1996 (6)	1997 (7)	1998 (8)
FUNCIONAMIENTO	13.201.0	15.458.8	18.694.5	17.1	20.9	14.7	14.2	14.1
Gastos de personal	3.457.2	4.148.7	4.718.6	20.0	13.7	3.8	3.8	3.6
Gastos generales	1.232.9	1.309.8	1.413.4	6.2	7.9	1.4	1.2	1.1
Transferencias	8.320.5	9.753.0	12.263.6	17.2	25.7	9.3	8.9	9.2
Operación comercial	190.5	247.3	298.8	29.8	20.8	0.2	0.2	0.2
SERVICIO DE LA DEUDA	5.270.7	7.445.6	11.149.0	41.3	49.7	5.9	6.8	8.4
Externa	1.584.4	2.113.0	2.639.9	33.4	24.9	1.8	1.9	2.0
Interna	3.686.3	5.332.5	8.509.0	44.7	59.6	4.1	4.9	6.4
DEFICIT FISCAL (Concepto presupuestal)			1.046.6			-	-	0.8
INVERSION	6.592.9	7.862.7	7.810.0	19.3	(0.7)	7.3	7.2	5.9
TOTAL CON DEUDA	25.064.6	30.767.1	38.700	22.8	25.8	27.9	28.2	29.1
TOTAL SIN DEUDA	19.739.9	23.321.5	26.504.4	17.8	13.6	22.0	21.4	20.0

Nota: 1998 incluye carta de modificaciones.

Además, las proyecciones de ingresos recogen el efecto de la reducción en el ritmo de la actividad económica que afectará las bases gravables y se reflejará necesariamente en el recaudo de los ingresos de la Nación y en el de los establecimientos públicos nacionales. Por otra parte, en el caso de los recursos de capital, cerca del 69.4% proviene de operaciones de crédito interno, 16.0% de crédito externo y, el resto, de otros recursos de capital.

2. Gastos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación

En la formulación del presupuesto para la vigencia de 1998 el gobierno ha expresado su propósito de mantener bajo control la evolución del gasto. En esta línea, ha manifestado su intención de restringir al máximo el monto de los gastos indirectos contenidos en los de personal y no considerar en la programación posibles aumentos de las plantas, buscando, según ha expresado, que los gastos de funcionamiento no le quiten espacio a los de inversión. Con el mismo propósito, la programación presupuestaria se ha ajustado, en todos los casos en que ha sido posible, a un indicador de inflación esperada para 1998 de 16%.

El 91.9% del Presupuesto General de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la Nación, \$17.174.934 millones, y el resto, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales, \$1.519.535 millones.

Vale la pena resaltar que cerca de las dos terceras partes de los gastos en servicios personales, financiado con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de Defensa (23.0%), Policía Nacional (23.4%) y Justicia (19.9%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto: los mismos sectores representan en su orden el 41.1%, el 18.6% y el 8.6% del total, respectivamente.

Por otra parte, las transferencias financiadas con recursos de la Nación ascienden a \$11.652.895 millones. Dicha cifra es un 27.2% superior a la de 1997 y 11.2 puntos por encima de la inflación esperada. Este concepto de gasto incluye, entre otros, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación por \$2.587.634 millones y los recursos previstos para el situado fiscal por \$3.322.426 millones. En otras palabras, del total de las apropiaciones para transferencias, el 50.7% tiene como destino el situado fiscal (28.5%) y la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación (22.2%), lo que muestra la importancia que han alcanzado estas transferencias territoriales dentro del gasto público. Así mismo, aquellas transferencias relacionadas con la seguridad social también han alcanzado niveles significativos, para 1998 representan más del 32.0% del total.

3. Servicio de la deuda

El total del servicio de la deuda de la Nación para 1998, asciende a \$11.120.066 millones, de los cuales \$8.486.986 millones corresponden a la deuda interna y \$2.633.080 millones a la deuda externa, con un crecimiento del 60.1 % y 24.9%, respectivamente. En el caso de la deuda interna, el incremento se relaciona con los pagos de intereses y amortización de TES. En el de la deuda externa, además de las previsiones para amortización e intereses y comisiones, se tiene en cuenta la aplicación del artículo 30 de la Resolución 005 expedida por la Junta Directiva del Banco de la República el 19 de mayo de 1997 que obliga a constituir un depósito del 30% sobre el valor de los desembolsos provenientes de créditos contratados en el exterior.

A pesar del dinamismo que viene mostrando el servicio de la deuda, las estimaciones realizadas por la Dirección General de Crédito Público del Ministerio de Hacienda y por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, sobre las características y niveles del endeudamiento, en cumplimiento de lo ordenado por la Ley 358 de 1997, permiten concluir que, en el mediano plazo, la Nación cuenta con suficiente capacidad de pago, considerando que los principales indicadores de solvencia muestran la condición de un moderado endeudamiento del país frente a otros países de desarrollo relativo similar. No obstante, los ponentes consideramos preocupante el nivel que ha alcanzado la financiación del gasto mediante endeudamiento y creemos necesario, de acuerdo con lo planteado en este documento, que es el momento de revisar las características y la dinámica del gasto público que ha obligado a que su financiación se haga mediante montos crecientes de endeudamiento. Sin sacrificar el gasto social, debe buscarse el mecanismo que permita colocar el gasto en consonancia con la capacidad fiscal del país para reducir el peso de la deuda y evitar problemas de sostenibilidad en el futuro cercano.

Por otra parte, después de determinar la situación de la ejecución presupuestal del Gobierno Nacional correspondiente a la vigencia fiscal de 1996, se obtuvo como resultado un déficit de \$1.046.594 millones para lo cual se ha hecho la apropiación correspondiente, la cual, por las características del déficit, no requerirá situación de fondos por parte del Tesoro Nacional. Con lo anterior, el gobierno da cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, compilado en el Decreto 111 de 1995, que expresamente dispone que cuando en el ejercicio fiscal anterior a aquel en el cual se prepara el proyecto de presupuesto resultare un déficit fiscal, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público incluirá forzosamente la partida necesaria para saldarlo.

4. Gastos de inversión

A pesar de la difícil situación fiscal que se prevé para 1998, 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 1998, reflejan apenas un moderado énfasis en el gasto social, aunque, como señaló el señor Presidente en su mensaje presupuestal, el total del gasto social, incluyendo las transferencias de inversión social que las entidades territoriales recibirán en 1998, será superior al de 1997; suficiente para dar cumplimiento al precepto constitucional y al artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El proyecto de ley de presupuesto de 1998 contempla \$7.809.970 millones para inversiones del Gobierno Nacional y de los establecimientos públicos. De dicha cifra, \$5.245.771 millones se ejecutarán con aportes de la Nación y \$2.564.199 millones con recursos propios de las entidades. Con relación al presupuesto vigente, la inversión mantendrá un valor similar.

Entendemos que las necesidades de ajuste fiscal han obligado a una necesaria revisión de las metas financieras lo que ha situado al Plan de Desarrollo en un contexto diferente al de su formulación inicial, situación que ha obligado al Gobierno Nacional, así mismo, a concentrar los esfuerzos del gasto en aquellos sectores definidos como prioritarios. Es por eso que, desde dicha perspectiva, en el proyecto de presupuesto de inversión para 1998 se destaquen, entre otros, los siguientes sectores:

* En el sector salud se continúa el proceso de afiliación de la población a la seguridad social y el fortalecimiento de los programas de atención básica en salud y dotación de infraestructura.

* En el sector de educación se destacan los recursos destinados al Fondo de Compensación Educativo (\$531.000 millones), al mejoramiento de la administración educativa y a la capacitación, formación y profesionalización de docentes.

* En el sector transporte se asignan recursos, a través del Ministerio de Transporte, para el mejoramiento y construcción de obras hidráulicas para la recuperación de cuerpos de agua de la Ciénaga de la Virgen en Cartagena y el mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación.

De los recursos para el Instituto Nacional de Vías, \$922.7 mil millones, el 18% se destina a rehabilitación y mantenimiento, 24% a construcción y pavimentación, 36% a participación pública en las concesiones y 18% a otras inversiones en la red troncal; otro 2% se destina a obras en la red vial secundaria y a proyectos de restauración de monumentos nacionales.

De los recursos asignados a la Empresa Colombiana de Vías Férreas, Ferrovías, \$67.1 mil millones, se destinan \$43.5 mil millones (65%) a la rehabilitación de la red férrea del Atlántico a través del sistema de concesiones. También se destinan recursos para la culminación de las obras de reconstrucción de la red férrea en el sector La Loma, Santa Marta.

* En el sector agrícola, la prioridad para 1998 se centra en el apoyo económico a los pequeños productores campesinos mediante la normalización de las deudas, principalmente a través del Fondo de Solidaridad Agropecuaria (\$20 mil millones) y en la implantación y operación del Fondo de Comercialización de Productos Agropecuarios (\$16 mil millones), así como de los programas Plante (\$41.8 mil millones).

* En el sector de minas y energía se asignan recursos con destino a consumidores de bajos estratos por \$123.9 mil millones y para el plan de inversiones prioritarias de la Costa Atlántica por \$11.1 mil millones.

* En el sector de defensa y seguridad, el presupuesto de inversión se orienta principalmente a la construcción de las instalaciones militares,

puesto que en el plan de fortalecimiento, aprobado para la actual vigencia, se le ha dado prioridad a los programas de equipamiento y armamento.

5. Otras consideraciones

Aún reconociendo los esfuerzos que realiza el Gobierno Nacional para preservar el gasto de inversión bajo las actuales circunstancias de ajuste fiscal, los ponentes, como lo expusimos atrás, creemos conveniente reforzar los gastos de inversión que permitan aliviar las carencias de aquella población que en este momento alcanza un nivel crítico de pobreza, situación agravada por las elevadas tasas de desempleo que acompañan al lento crecimiento que registra la economía.

Con la misma orientación, se recomienda que el Gobierno adopte medidas efectivas para mejorar la capacidad de ejecución de los Fondos de Cofinanciación y de la Red de Solidaridad Social. Por la importancia de estos Fondos para la solución de las necesidades de la población, no se debe escatimar esfuerzo para mejorar su capacidad de atender las demandas de las regiones.

Por otra parte, ante la crítica situación de orden público y de inseguridad que afrontan los congresistas, generalmente por la actitud independiente que asumen en el trámite de proyectos de ley que se consideran cruciales para la vida democrática del país, y a fin de atender reiteradas solicitudes, se optó por apropiar recursos suficientes para garantizar la actividad legislativa de los congresistas en condiciones de mayor seguridad.

Al rendir ponencia favorable al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1998, lo hacemos con el convencimiento 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 y modificaciones con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 023 de 1997 Cámara y 097 de 1997 Senado, *por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998*, por un monto definitivo de treinta y ocho billones setecientos mil millones de pesos (\$38.700.000.000.000) moneda corriente, que incluye la carta de modificaciones con traslados presupuestales presentada por el Gobierno Nacional y las modificaciones introducidas por la honorable Cámara de Representantes.

Los Coordinadores ponentes Comisión IV Senado,

Vicente Blel Saad, Silvio Mariano Hoyos, Efraín Cepeda S.

Los Coordinadores ponentes Comisión III Senado:

Juan Manuel López, Víctor Renán Barco, Juan José García.

CONTENIDO

Gaceta número 407-Viernes 3 de octubre de 1997

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 30 de 1997 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo Modificatorio del Tratado de creación del Tribunal de Justicia del Acuerdo de Cartagena, suscrito en Cochabamba, Bolivia, el 28 de mayo de 1996	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 023 de 1997 Cámara, 097 de 1997 Senado, en sesión plenaria del honorable Senado de la República, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1998	4