



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 394

Bogotá, D. C., jueves 29 de julio de 2004

EDICION DE 40 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 23 DE 2004 CAMARA
marco por la cual se adopta la política forestal, se dictan normas sobre la organización institucional del sector forestal y se crea el Fondo Forestal Nacional.

Cámara de Representantes

El Congreso de la Republica de Colombia

DECRETA:

TITULO 1

OBJETO DE LA LEY Y DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO 1

Terminología

Artículo 1°. *Terminología.* Para los efectos de la presente Ley y su reglamentación entiéndase por:

Aprovechamiento Forestal Sostenible: Toda acción de corte ordenado de árboles o extracción de gomas, resinas, esencias, raíces y partes de plantas, en cantidad similar al crecimiento y utilizando técnicas que minimizan el impacto sobre el bosque remanente, el suelo, las aguas y el paisaje.

Bosque: Ecosistema con un mínimo de 25% de árboles, guadasas o palmáceas que han crecido espontáneamente mediante diferentes procesos y relaciones ecológicas. Todo sistema forestal sirve de refugio a la vida silvestre y produce madera y productos forestales.

Bosque Protector: Ecosistema forestal destinado a la estabilización de las laderas de las montañas, cuencas hidrográficas, tierras frágiles, embalses y zonas de captación, en el cual solamente se puede permitir la obtención de leña y la extracción de productos no maderables a nivel comercial.

Bosque Natural: Vegetación arbórea conformada por especies autóctonas del lugar, generalmente asociada a una fauna silvestre y a suelos con ninguna o escasa intervención humana.

Certificación Forestal: Proceso que da lugar a la declaración escrita de un tercero independiente, a través de la cual proporciona información sobre los productos y el bosque del que proceden, acredita el origen de la materia prima y valida la afirmación del

productor en el sentido de que aplica prácticas respetuosas del medio ambiente. La certificación consta de dos elementos: Certificación de la ordenación forestal y Certificación de los productos.

Certificación de la Ordenación Forestal: Es un proceso que se realiza en el país de origen y que incluye el inventario forestal, la planificación de la ordenación, la silvicultura, el aprovechamiento, la construcción de vías para la extracción y otras actividades conexas, así como las repercusiones ecológicas, económicas y sociales de las actividades forestales que se realizan.

Certificación de Productos Forestales: Consiste en el proceso de seguimiento de la madera en troza y de los productos madereros elaborados a través de la cadena de custodia o cadena de suministro a los mercados nacionales e internacionales.

Concesiones, Permisos y Asociaciones para el Aprovechamiento de Bosques: Son las autorizaciones que expide el Ejecutivo para realizar el aprovechamiento y usufructo de la cobertura forestal, con la obligación de que deben efectuarse de acuerdo al Plan de Manejo Forestal aprobado y a los términos que se fijen en su otorgamiento, de conformidad con la ley.

Industria forestal: Es toda actividad de procesamiento que utilice como materia prima principal, productos que tengan su origen directamente en el bosque, tales como madera, aceites, látex, resinas, cortezas, frutos y semillas, para incorporarle valor agregado, mediante su transformación parcial o total.

Manejo Forestal Sostenible: Contempla la aplicación de sistemas de ordenamiento forestal dentro de un proceso de aprovechamiento y producción sostenida de bienes maderables y no maderables, utilizando técnicas de manejo silvicultural que garanticen la renovación y persistencia de los bosques.

Materias primas forestales: Los productos que se obtienen del aprovechamiento de los recursos forestales, maderables y no maderables, incluyendo la leña, las astillas y el carbón vegetal.

Plan de Manejo Forestal: Es el conjunto de actividades técnicas que regulan la planificación, el aprovechamiento, la protección, el

control y la reposición de un bosque o plantación forestal, con el fin de obtener los máximos beneficios directos e indirectos, asegurando la conservación, mejoramiento y enriquecimiento de los recursos forestales y garantizando su sostenibilidad.

Productos forestales maderables: Los que se obtienen del aprovechamiento de los árboles, tales como madera en troza, madera aserrada, chapa, madera rolliza para construcción, astillas, leña y carbón.

Productos forestales no maderables: Los que se obtienen de la vegetación arbórea y arbustiva: semillas, frutos, resinas, fibras, gomas, ceras, rizomas, hojas, pencas y tallos.

Recursos forestales: Son todos los bosques, plantaciones y terrenos de aptitud o vocación forestal.

Reforestación: Es la acción de poblar con especies arbóreas o arbustivas, mediante plantación, regeneración manejada o siembra directa, un terreno que haya sido objeto de una explotación extractiva o afectado por incendios, por fenómenos naturales o por acciones antrópicas diferentes al aprovechamiento de bosques naturales.

Silvicultura: Conjunto de acciones orientadas hacia la consecución de determinados objetivos de conservación, principalmente hacia la satisfacción de la demanda de productos forestales, tomando en cuenta los condicionamientos ambientales que impone el bosque que se pretende manejar.

Valores y funciones del bosque: Los bosques son productores de madera, alimentos, productos forestales no maderables y materias primas químicas y farmacológicas; capturan CO₂ y retienen carbón atmosférico; conservan la fauna mediante la provisión de refugios y alimentos; controlan la erosión, la escorrentía y la salinidad de los suelos; regulan las cuencas hidrográficas; suministran valores recreacionales y paisajísticos; son hábitat de diversas especies que controlan plagas agrícolas y forestales y prestan servicios como el mejoramiento del aire y la regulación climática.

CAPITULO 2

Objeto de la ley

Artículo 2°. *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto definir la Política Forestal de Estado como marco jurídico para la utilización y la producción sostenible de los bosques y tierras de aptitud forestal en beneficio de las generaciones actuales y futuras, armonizando los intereses social, cultural, económico y ecológico del país.

CAPITULO 3

Disposiciones generales

Artículo 3°. Declarase de interés general el bosque natural; la reforestación comercial, la modernización de la industria forestal y el desarrollo socioeconómico del sector rural colombiano.

Artículo 4°. El Estado está obligado a manejar en forma sostenible los bosques naturales, fomentar y ejecutar programas de reforestación, modernizar la industria forestal, desarrollar la investigación básica y aplicada en el sector forestal, utilizar tecnología apropiada y crear una cultura forestal nacional.

Artículo 5°. Para formular la Política Forestal, la presente ley tiene en cuenta los valores sociales, culturales y económicos de las regiones; las funciones del bosque como productor de bienes y servicios, la contribución del sector a la generación de empleo local y regional y el desarrollo de la economía nacional.

Artículo 6°. La conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales y la reforestación comercial, serán mecanismos flexibles y aplicables a cada región y adaptables a los cambios que pueden afectar el desarrollo forestal o desalentar la inversión.

Artículo 7°. A través de la presente ley, el Estado garantiza que la sociedad pueda derivar un óptimo beneficio de los recursos forestales,

respetando los mandatos constitucionales y legales y los acuerdos y convenios internacionales sobre el Medio Ambiente.

CAPITULO 4

Propósitos y principios de la política forestal

Artículo 8°. Los propósitos de la política forestal que esta ley adopta son los siguientes:

m) Bosques naturales. El Estado mantendrá la cobertura del bosque natural en forma permanente, mediante prácticas de manejo sostenible que aseguren la conservación de las funciones y los valores del bosque y la oferta de bienes y servicios para las actuales y futuras generaciones;

n) Bosques naturales de propiedad privada. El Estado asegurará que los bosques naturales de propiedad privada sean mantenidos y administrados de manera sostenible, como complemento a la conservación y utilización comercial de los bosques naturales de carácter público;

o) Plantaciones comerciales. El Estado propiciará la reforestación comercial de especies nativas e introducidas para ofrecer a los mercados productos forestales de calidad, mediante el desarrollo de proyectos económicamente factibles, socialmente viables y ambientalmente sostenibles;

p) Producción de madera y desarrollo industrial. El Estado promoverá procesos industriales ambientalmente sostenibles para ofrecer a los mercados nacionales e internacionales productos forestales certificados y competitivos. La eficiencia industrial se basará en el manejo sostenible de los bosques, en el empleo de tecnología de punta y en la utilización adecuada de la materia prima. En lo posible, la industria forestal deberá obtener la materia prima de sus propias plantaciones o por medio de una relación directa entre la empresa y quienes puedan cultivarla o producirla;

q) Productos Forestales no maderables. El Estado promoverá la utilización de los ecosistemas aptos para la producción de bienes diferentes a la madera, como vía para incorporar a las comunidades indígenas y afro descendientes en el uso adecuado del recurso forestal;

r) Regulación hidrológica y recuperación de suelos. Mediante la preservación del bosque nativo y el fomento al manejo adecuado de vegetación protectora, el Estado asegurará la recuperación de suelos degradados y la disponibilidad y suministro de agua de buena calidad;

s) Acuerdos intersectoriales. A partir de la determinación de la capacidad de uso y aptitud del suelo, el Estado fundamentará la toma de decisiones en cuanto al uso de la tierra y la utilización de los bosques naturales con propósitos productivos, mejorando la interacción entre las entidades que administran los bosques, las comunidades que dependen del recurso forestal y los organismos encargados de fomentar la reforestación comercial, el desarrollo agropecuario y la modernización industrial;

t) Servicios sociales y otros beneficios. El Estado fomentará el uso de las áreas naturales en forma sostenible, en apoyo a programas de turismo ecológico, recreación y deporte;

u) Empleo y capacitación de la fuerza de trabajo forestal. El Estado incrementará las oportunidades de empleo y procurará desarrollar habilidades y destrezas en los trabajadores forestales para asegurar el manejo sostenible de los bosques naturales y el eficiente desempeño en labores productivas de reforestación e industria;

v) Divulgación, educación y participación comunitaria. El Estado fomentará la educación e integración de la comunidad al manejo sostenible de los bosques naturales, para que tenga

oportunidades de participación en empresas comerciales y en la toma de decisiones respecto al uso y manejo de los ecosistemas forestales;

w) Investigación y desarrollo. El propósito del Estado es incrementar y divulgar la investigación forestal básica y aplicada y orientar el esfuerzo hacia el desarrollo sectorial en forma sostenible, coordinada y efectiva;

x) Responsabilidad internacional. El Estado dará cumplimiento a las obligaciones establecidas en los convenios y acuerdos internacionales.

Artículo 9°. A partir de los propósitos del Estado en materia forestal, la presente ley estatuye los objetivos y estrategias para desarrollar la política, con fundamento en los siguientes principios:

a) El Estado fomentará el uso de los bosques naturales con claros objetivos sociales, culturales, económicos y ambientales;

b) El uso comercial del bosque natural productivo y la reforestación comercial se basarán en la viabilidad ecológica y económica de las regiones colombianas;

c) El Estado abordará el fomento de la economía forestal integrando planes estratégicos en consulta con la conservación y uso sostenible de los bosques y el fomento a las inversiones en actividades productivas;

d) El Estado tendrá en cuenta que la sostenibilidad del empleo y el desarrollo de la economía forestal se logra con el fortalecimiento de la educación de la comunidad y la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento y la cultura;

e) El Estado regulará el ingreso, utilización y salida del país de recursos genéticos y preservará el conocimiento de las comunidades autóctonas.

TITULO II OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS CAPITULO 1

Manejo de los bosques naturales

Artículo 10. El objetivo es la preservación, mantenimiento, conservación y desarrollo del bosque natural, para proteger la diversidad genética y conservar los recursos naturales asociados al bosque.

Artículo 11. El Estado procurará la preservación y conservación de los bosques naturales y garantizará la presencia de los valores y funciones del bosque, en favor de la sociedad, para lo cual podrá adjudicar los bosques públicos y fomentar la ejecución de proyectos de reforestación comercial. La conservación del bosque natural se promoverá mediante la aplicación de las siguientes estrategias:

a) Las decisiones que se tomen sobre el uso y manejo sostenible de los bosques se fundamentarán en el conocimiento del ecosistema forestal, los recursos asociados, sus valores y las funciones que cumplen los bosques en cada región;

b) Los bosques públicos serán administrados mediante el sistema de reservas, serán protegidos para salvaguardar áreas especiales y proveer conexiones entre las reservas y las áreas bajo aprovechamiento;

c) Se establecerá un manejo integral en los bosques públicos que se declaren comerciales y será promovido el manejo sostenible en los bosques privados, en consonancia con los propósitos de conservación del recurso forestal natural;

d) Se desarrollará una estrategia nacional para la preservación de la diversidad biológica, a objeto de asegurar su supervivencia y prosperidad;

e) En desarrollo de la estrategia para la conservación del bosque natural y la aproximación al manejo sostenible de los bosques, serán

excluidas del aprovechamiento las áreas protegidas, las reservas indígenas, refugios de fauna y áreas con limitantes climáticas y topográficas.

Artículo 12. La reserva forestal de la nación estará conformada por todos los bosques naturales, las áreas cubiertas con vegetación protectora y las plantaciones productoras.

Artículo 13. Será responsabilidad del Ejecutivo asegurar el manejo sostenible de las áreas cubiertas con bosques naturales productores y el uso de las tierras baldías con o sin bosque.

Artículo 14. El Estado reglamentará el uso de los bosques naturales productores y establecerá lineamientos de manejo de carácter nacional. Tales normas no podrán ser rígidas ni aplicables invariablemente en todo el país y en cada región se consultarán los valores forestales, étnicos, culturales, económicos y ambientales, asegurando así una intervención efectiva del Ejecutivo, el cumplimiento de los reglamentos y la participación de la sociedad local.

Artículo 15. El Estado protegerá los bosques contra daños provenientes de enfermedades, plagas, tóxicos químicos, incendios, microorganismos y vegetación introducida no deseable.

Artículo 16. El Estado estimulará la conservación y el manejo sostenible de los bosques naturales de propiedad privada y la adjudicación de baldíos con el fin de promover la conservación del bosque natural.

CAPITULO 2

Plantaciones forestales

Artículo 17. Declárase de interés público y necesidad general la reforestación en todo el territorio nacional.

Artículo 18. Los objetivos de la Política Forestal en relación con las plantaciones forestales son los siguientes:

a) Incrementar el área con plantaciones comerciales y, donde sea posible, integrar empresas forestales con otros usos agrícolas de la tierra, observando técnicas de manejo sostenible;

b) Incrementar la productividad de las áreas plantadas, mediante la utilización de tecnologías apropiadas, adecuada selección de especies y utilización de semilla y material vegetativo certificados;

c) Incentivar a los inversionistas y a los propietarios de tierras y, donde sea apropiado, a las entidades públicas, para expandir la reforestación comercial a fin de satisfacer las necesidades de la comunidad nacional y los mercados externos.

Artículo 19. El Estado establecerá incentivos para el desarrollo de la reforestación comercial, con especies nativas o introducidas, latifoliadas o coníferas; promoverá la planificación regional y pondrá en marcha las acciones de investigación y asistencia técnica que se requieran para apoyar el desarrollo de la silvicultura y la industria forestal en cada región.

Las plantaciones protectoras serán establecidas o promovidas por los organismos públicos, nacionales o regionales en áreas donde se vean comprometidos los objetivos de recuperación de suelos, protección de Cuencas Hidrográficas y restauración vegetal de áreas protectoras. Los aprovechamientos de plantaciones protectoras solo podrán realizarse para productos no maderables y las cortas solo podrán efectuarse como tratamiento silvicultural cuando el Plan de Manejo lo requiera, en plantaciones afectadas por enfermedades y plagas o para rehabilitar zonas donde las especies utilizadas no dieran los resultados esperados.

Artículo 20. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y las Corporaciones Regionales podrán realizar inversiones en reforestación comercial en áreas aptas para tal fin, incluidas en los planes regionales de reforestación comercial, adoptando mecanismos económicos y comerciales que aseguren el retorno de la inversión.

Artículo 21. Para fomentar la reforestación comercial en tierras baldías, se aplicarán los mismos incentivos que se establezcan para plantaciones productivas, para lo cual solamente será necesario firmar un convenio de explotación económica de la tierra con fines forestales comerciales. Posteriormente estos predios serán objeto de titulación a quien haya efectuado las inversiones.

Parágrafo. Para efectos de aplicar los incentivos a los productos forestales provenientes de plantaciones establecidas en baldíos, se establecerá una base de cálculo para separar el componente del activo forestal (capital vuelo) del activo tierra (capital suelo).

Artículo 22. El Estado ofrecerá alternativas de solución a problemas financieros que afecten la inversión e impulsará la fusión de capitales para promover las inversiones en reforestación y en el establecimiento de nuevos procesos industriales.

CAPITULO 3

Producción industrial

Artículo 23. El Estado promoverá programas de desarrollo industrial diseñados para aumentar la competitividad de la industria de la madera. Para el efecto, apoyará la modernización industrial para utilizar con eficiencia la materia prima, competir en los mercados internacionales y prevenir los efectos ambientales negativos.

Artículo 24. La producción de bienes forestales a partir de materias primas provenientes de bosques naturales se realizará mediante el manejo sostenible de las áreas que sean declaradas productivas.

En el Plan Nacional de Desarrollo se integrará el manejo sostenible de los bosques a la economía nacional, en bien de las comunidades que dependen del recurso y de los mercados que requieren los productos.

Artículo 25. Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los convenios celebrados, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o desconocidas.

En el caso de modificación de la legislación, se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley.

Artículo 26. Se declaran de interés general los ecosistemas forestales que sean destinados a la producción de bienes distintos a la madera, para lo cual el Estado regulará el manejo sostenible y fomentará la transformación y comercialización de los productos que de ellos se deriven, sin comprometer los valores genéticos y el conocimiento ancestral.

En el territorio de los resguardos indígenas, la extracción de productos forestales no maderables sólo podrá ser realizada por las comunidades nativas.

CAPITULO 4

Regulación hidrológica y la recuperación de suelos

Artículo 27. Los bosques protectores serán ordenados en procura de la regulación hidrológica.

Artículo 28. Para lograr la regulación hidrológica y la recuperación de suelos degradados y decidir sobre el uso de la tierra y el manejo de los bosques, los organismos responsables formularán planes de manejo integral de cuencas hidrográficas y comprometerán a los propietarios de bosques naturales y plantaciones en su ejecución.

CAPITULO 5

Acuerdos Intersectoriales

Artículo 29. Por mandato de la Constitución Política, el Estado tiene la obligación de tomar decisiones respecto al uso de la tierra y

su manejo, para lo cual se celebrarán Acuerdos Intersectoriales de obligatorio cumplimiento. En tal virtud, los programas de desarrollo forestal deberán ser periódicamente revisados, teniendo en cuenta las prioridades de la comunidad.

Artículo 30. Los Acuerdos Intersectoriales que se celebren para preservar o aprovechar los recursos forestales, deberán identificar los pormenores respecto a los procesos empleados para tomar decisiones sobre el uso de la tierra y, por lo tanto, involucrarán el interés general y la responsabilidad internacional que se deriven de las normas ambientales vigentes y de los Tratados Internacionales.

Artículo 31. A través de un Acuerdo Intersectorial sobre Medio Ambiente y Producción Forestal, se delimitará la acción de los Ministerios del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Agricultura y Desarrollo Rural y Comercio Exterior, Industria y Turismo; se identificarán los intereses y las decisiones regionales sobre el uso de la tierra y los aspectos donde la responsabilidad de los Ministerios serán definidos.

Artículo 32. Los Acuerdos Regionales proveerán la base para cumplir con las obligaciones forestales del Estado en una región, en relación con la conservación de los valores genéticos, preservación de los resguardos indígenas, neutralización de impactos ambientales, cumplimiento de las convenciones internacionales y protección de la diversidad biológica y especies en peligro.

CAPITULO 6

Servicios sociales y otros beneficios económicos

Artículo 33. Las áreas forestales que se declaren no productoras de madera serán manejadas en orden a generar oportunidades económicas y sociales relacionadas con turismo ecológico, recreación, deporte, caza, explotación minera, producción de semillas, materias primas químicas y farmacológicas, alimentos y productos energéticos.

Artículo 34. En áreas con potencial para la explotación de minerales a cielo abierto, la construcción de represas para desarrollos energéticos, acueductos, distritos de riego y la construcción de infraestructura, el Ejecutivo autorizará el aprovechamiento previo de los bosques naturales, exigirá la extracción de las masas forestales residuales y advertirá a los inversionistas forestales sobre las acciones de desarrollo proyectadas en cada región.

Artículo 35. El uso del bosque causa derechos que el Ejecutivo tendrá en cuenta, que los beneficiarios directos o indirectos del recurso deberán pagar por el uso de bosques naturales y establecer las tasas, derechos y contribuciones para el uso de los recursos forestales.

CAPITULO 7

Empleo y la capacitación de la fuerza de trabajo forestal

Artículo 36. La conservación de los recursos naturales, la silvicultura, la producción de bienes forestales, las industrias menores, el ecoturismo, la investigación y los usos sostenibles comerciales o no comerciales de los bosques, son de interés general por ser generadores de trabajo y beneficios para las comunidades regionales y locales.

Artículo 37. Para la estabilidad del empleo y el desarrollo de las industrias forestales se fortalecerá la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento y la cultura. El Ejecutivo, las empresas y las instituciones de capacitación y educación, contribuirán a satisfacer esta necesidad.

CAPITULO 8

Divulgación, educación y participación comunitaria

Artículo 38. El Estado involucrará a los organismos públicos y privados en la planificación y ejecución de los programas de

divulgación, con el objeto de suministrar a la comunidad información acerca de la investigación, la ecología forestal, el manejo de los bosques, la conservación de las áreas forestales, la cultura y los valores del bosque, para que la comunidad se comprometa con el proceso de toma de decisiones acerca del uso de la tierra y la conservación de los bosques.

CAPITULO 9

Investigación forestal

Artículo 39. La investigación forestal se orientará de acuerdo al Plan Nacional de Investigación Forestal para enriquecer el conocimiento sobre ecosistemas forestales; diversidad biológica; importancia cultural; evaluación y valoración de los recursos; aprovechamiento e industria forestal; prevención y control de incendios y protección de áreas forestales; técnicas silviculturales; desarrollo tecnológico de los productos forestales; mejoramiento genético y aspectos económicos relacionados con el mercado, rendimientos, incentivos, productividad y competitividad y los demás aspectos que se deriven del desarrollo forestal de la Nación.

Artículo 40. Los recursos asignados por el Estado para apoyar la investigación forestal se manejarán en un fondo fiduciario para financiar el Plan Nacional de Investigación Forestal.

CAPITULO 10

Responsabilidad internacional

Artículo 41. El Estado apoyará el manejo sostenible de los bosques situados en las fronteras, buscará ser un modelo para el uso sostenible de los bosques y prestará asistencia técnica a los países que la requieran.

Artículo 42. El Estado respetará los Tratados y Convenios Internacionales sobre comercio, Medio Ambiente y la conservación de los bosques, la diversidad biológica y la regulación climática.

Artículo 43. El Estado fomentará la certificación de productos forestales, contribuirá a la regulación del clima y apoyará a los países interesados en la conservación y manejo sostenible de sus bosques, a través del apoyo a la investigación, la capacitación y la transferencia de la experiencia técnica y profesional.

TITULO III

OTRAS DISPOSICIONES

CAPITULO 1

Del patrimonio forestal de la Nación,

de las competencias y de la organización institucional

Artículo 44. Todos los bosques y terrenos de aptitud forestal de dominio público y privado, integran el Patrimonio Forestal de la Nación, cuya custodia y protección será responsabilidad del Estado.

Artículo 45. El Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expedirá las regulaciones ambientales a las que se sujetará el desarrollo forestal del país; tendrá a su cargo lo relacionado con los Parques Nacionales Naturales, las áreas protegidas y los bosques naturales que se declaren protectores. Compete al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la administración de los bosques naturales que se declaren productores, el desarrollo de la reforestación comercial y las actividades silvoagropecuarias y al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo la modernización de los procesos industriales, el fomento del ecoturismo y el desarrollo de la economía forestal.

Artículo 46. Dentro del año siguiente a la promulgación de la presente Ley, el Ejecutivo creará la institucionalidad operativa necesaria para el desarrollo de la Política Forestal. Entre tanto, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural asumirá, entre otras, las siguientes funciones:

- a) Preparar las normas reglamentarias de la presente ley;

- b) Elaborar el Programa Nacional Forestal para orientar las inversiones públicas y privadas en reforestación comercial, manejo sostenible de los bosques naturales que se declaren productores, desarrollo y modernización de la industria forestal y orientación del comercio de productos forestales;

- c) Apoyar la ejecución de los programas y proyectos que conformen el Programa Nacional Forestal;

- d) Compilar, mantener actualizada y divulgar la información de mercados y comercialización de productos forestales a nivel nacional e internacional;

- e) Suscribir convenios y contratos con organismos públicos o privados, de carácter nacional o internacional, con el objeto de mantener actualizado el banco de datos sobre oferta y demanda de productos forestales y la información tecnológica que requiera el sector forestal productivo;

- f) Elaborar el reglamento sobre las modalidades de financiación y las condiciones para el otorgamiento de créditos destinados a la reforestación comercial y al desarrollo industrial forestal;

- g) A través de instituciones especializadas, públicas o privadas, efectuar el seguimiento de los planes de reforestación con fines industriales que se adelanten con recursos del Estado;

- h) Previa verificación del avance de los proyectos, expedir la certificación de la inversión en nuevas plantaciones forestales para efectos de que el contribuyente pueda acceder a los incentivos;

- i) Sin perjuicio de las funciones de otras entidades públicas, recomendar la expedición de normas legales para la prevención y control de plagas y enfermedades forestales y para la comercialización, tráfico y producción de la base genética forestal;

- j) Identificar proyectos de mejoramiento climático y fomentar la comercialización de bonos CO₂;

- k) Participar y colaborar en las negociaciones internacionales que en relación con las funciones del bosque y los bienes y servicios forestales, adelanten los Ministerios de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Comercio e Industria, Relaciones Exteriores y otras organizaciones del Estado autorizadas para el efecto;

- l) En convenio con el organismo que corresponda, propender por la certificación forestal y apoyar la comercialización de productos forestales certificados;

- m) Observar los convenios internacionales suscritos por Colombia y colaborar en las acciones que se deriven de los mismos;

- n) Las demás que le sean delegadas o contratadas.

CAPITULO 2

De la financiación del desarrollo forestal y de la exoneración a las importaciones

Artículo 47. Créase el Fondo Forestal Nacional como una cuenta de la Nación, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Serán ingresos del Fondo Forestal Nacional:

- a) El 1% de los presupuestos aprobados para la ejecución de proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructura;

- b) El cinco por mil del valor anual facturado por las empresas generadoras de energía eléctrica en plantas térmicas y eólicas, las empresas de acueducto por metro cúbico de agua y las empresas comercializadoras de gas por metro cúbico, domiciliario e industrial;

- c) Las donaciones y aportes que hagan organismos nacionales o internacionales, privados o públicos, de cooperación técnica internacional y organismos multilaterales de crédito y fomento;

- d) Los recursos de empréstitos internos y externos que gestione el Gobierno Nacional para apoyar las acciones previstas en la presente ley;

e) Un porcentaje del IVA que causen los productos forestales importados;

f) Los rendimientos financieros de sus inversiones, el reintegro de los créditos otorgados y los intereses cobrados por los mismos;

g) El producto de los presupuestos para reforestación compensatoria contemplados en los Planes de Manejo Ambiental aprobados por el Ministerio del Medio Ambiente.

Artículo 48. Para asegurar el desarrollo de la economía forestal, el Gobierno, a través de Finagro, destinará una partida anual mínima equivalente al costo actualizado de reforestación y manejo de cincuenta mil hectáreas,

Artículo 49. Créase la Titularización Forestal como mecanismo financiero del Fondo Forestal Nacional para apoyar el desarrollo de proyectos de reforestación comercial y modernización industrial. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural realizará oferta pública de valores con sujeción a las normas que para el efecto emita la Superintendencia de Valores.

Artículo 50. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural elaborará y concertará con el sector privado el Plan Nacional de Reforestación Comercial, el Plan de Modernización y Desarrollo Industrial Forestal y el Plan Nacional de Investigación Forestal en el término de un año, a partir de la vigencia de la presente ley, planes que serán actualizados anualmente introduciendo modificaciones de acuerdo con nuevos estudios de mercado internacional y en función de la experiencia recogida en años anteriores.

Artículo 51. El financiamiento de la reforestación comercial será atendido a través del Fondo Forestal Nacional y será concedido para inversiones en reforestación, instalación y producción de especies forestales comerciales y desarrollo de la industria forestal.

Artículo 52. Los proyectos de reforestación comercial que se desarrollen en terrenos baldíos, serán beneficiarios de financiamiento con cargo a las disponibilidades del Fondo Forestal Nacional, en las condiciones que determine la reglamentación que expida el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 53. Exonérase del pago de Aranceles, del pago del Impuesto al Valor Agregado, IVA, tasas portuarias, recargos, depósitos previos y consignaciones, así como de cualquier otro gravamen a las importaciones que realicen los productores y empresas rurales, industriales o agroindustriales e instituciones dedicadas a la investigación forestal, reforestación comercial, explotación o industrialización de materias primas forestales de producción nacional, de los siguientes bienes contemplados en proyectos previamente aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

a) Maquinaria, vehículos, equipos e implementos de tecnología de última generación, para uso exclusivo de la prevención y combate de incendios forestales;

b) Maquinarias, tractores, equipos de tecnología de última generación, necesarios para la producción, manejo y aprovechamiento forestal sostenible, incluidos equipos de riego para viveros, así como los respectivos accesorios y repuestos;

c) Equipos y maquinarias industriales, de tecnología de última generación, así como sus accesorios y repuestos, para uso exclusivo en el procesamiento e industrialización de la madera;

d) Equipos, accesorios, repuestos, publicaciones y demás elementos y equipos de última tecnología para el desarrollo y apoyo a los planes de investigación forestal básica y aplicada.

Artículo 54. El otorgamiento de las anteriores franquicias será reglamentado por el Ejecutivo.

Artículo 55. Créase una Comisión Asesora integrada por un representante del Ministerio de Comercio Exterior; un representante

del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; un representante del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; un representante de la Asociación Nacional de Industriales; un representante de ACOPI; un representante del sector académico, donde existan Facultades de Ingeniería Forestal; un representante de los reforestadores; un representante de Colciencias, un representante de la Asociación Colombiana de Ingenieros Forestales ACIF; con la finalidad de asesorar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en los trámites de solicitudes de incentivos para: desgravaciones de maquinaria y equipo, instalación y manejo de las plantaciones, manejo de bosques naturales productores y establecimiento o modernización de plantas industriales.

Artículo 56. Los activos fijos que sean importados con la exoneración fiscal de que trata esta ley, no podrán ser transferidos ni cedidos a terceros, a ningún título, por el plazo de diez (10) años.

Artículo 57. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Zulema Jattin Corrales, Representante a la Cámara, departamento Córdoba; *Armando Amaya Alvarez*, Representante a la Cámara, departamento Norte de Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Necesidad de una Ley General Forestal que integre el sector en todas las regiones de Colombia

Al momento de expedir normas para el fomento de la actividad forestal y más ahora con el enfoque de Cadena de Producción, solo se piensa en el desarrollo posible en economía de escala, entonces el Archipiélago de San Andrés y Providencia no se mira como una opción por que no es posible, hablar de varios cientos o miles de hectáreas en cultivos agrícolas y menos en plantaciones forestales, entonces todos los instrumentos financieros, subsidios e incentivos se formulan en condiciones que no son aplicables a las condiciones del archipiélago, pues se quieren conformar núcleos o polos de desarrollo, olvidando que en las islas, de acuerdo con su dimensión las actividades agropecuarias y las forestales, cumplen una función importante, las primeras en la seguridad alimentaria de los isleños y las segundas en la conservación de condiciones medioambientales, sin las cuales será cada vez más difícil el desarrollo turístico y comercial, que han constituido históricamente la principal fuente de ingresos del departamento.

La Constitución Política de 1991, se caracteriza por crear diferentes instancias de participación y por marcado énfasis en lo ambiental y con su puesta en marcha, se han dado cambios significativos en cuanto a la planificación del sector, la institucionalidad para la administración de los recursos naturales y en particular de los forestales. El reconocimiento de la importancia del sector forestal y las manifestaciones de voluntad para incrementar el patrimonio forestal, ha sido una constante en los Planes de Desarrollo de los últimos gobiernos:

- Con la “Revolución Pacífica” (1990-1994) se estrenó la Constitución y la puesta en funcionamiento del Sistema Nacional Ambiental, la desaparición del Inderena la creación del Ministerio del Medio Ambiente, se creó el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, se propuso la plantación de 140.000 has. con este certificado, además se expidió la Ley 70 de 1993 sobre titulación colectiva con implicaciones en la administración de los recursos forestales del Pacífico.

- El “Salto Social” (1994-1998) con su Programa Más Bosques que propuso “*la reforestación de 140.000 has de bosque productor protector, mediante el Certificado de Incentivo Forestal y 40.000 has de bosques protectores*”.

• El “Cambio para Construir la Paz” (1998-2002) propuso una meta de reforestación con CIF de 140.000 has., se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, que en materia de reforestación establece una meta de 1.500.000 has. a veinticinco años.

• El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, por mencionar solo uno de sus componentes que denomina “Impulso a Proyectos Forestales”, fija concretamente las siguientes metas: “*El programa se propone beneficiar a 50.000 familias vinculadas a cultivos de coca y amapola, a través de la ampliación del establecimiento de 150 mil nuevas hectáreas forestales comerciales y de 120.000 has de plantaciones protectoras en áreas catalogadas como de seguridad hídrica, así como la puesta en marcha de planes de ordenación y manejo forestal en cerca de 1.000.000 de hectáreas de bosques naturales*”. Con fecha agosto 11 de 2003 el Consejo Nacional de Política Económica y Social, aprobó el Documento CONPES “Política de Estímulo a la Reforestación Comercial en Colombia: 2003-2006”, en el cual se propone como meta de gobierno la siembra de 80.000 nuevas has en tres años, para lo cual el Plan Nacional de Desarrollo incluye una partida de 40.000 millones y se espera completar una suma de 127.500 millones mediante diferentes mecanismos vinculando al sector privado.

En ninguno de los anteriores Planes de Gobierno anteriores, ni en el Plan Nacional de Desarrollo Forestal, PNDF, se ha considerado la posibilidad de hacer reforestaciones productoras o protectoras y productoras, en San Andrés, no obstante la necesidad de hacer un manejo eficiente de recursos naturales, en relación con la conservación del recurso edáfico e hídrico y que además todos los productos de origen forestal, en particular para la construcción de infraestructura, son adquiridos del interior de Colombia o importados de Centro América y Estados Unidos. San Andrés solo es noticia cuando se publicita la amenaza de Nicaragua en la reclamación de soberanía, no obstante que ha sido declarada Reserva de la Biosfera.

Analizando lo anterior y transcribiendo la afirmación hecha en comunicado de prensa del Director del Departamento Nacional de Planeación a propósito del documento CONPES citado “*en la legislación colombiana hay una serie de vacíos que no garantizan una rentabilidad ni reglas de juego adecuadas a los potenciales inversionistas*”, se concluye que si bien hay manifestaciones de voluntad, faltan instrumentos adecuados para lograr las metas, que se han propuesto en cada uno de los Gobiernos, los cuales no se crean sino existen interlocutores y dolientes para el sector; desde luego que en el Archipiélago de San Andrés y Providencia, menos pueden existir dolientes para los bosques, con excepción de las acciones promovidas por Coralina; razón por la cual desde la Cámara de Representantes, es importante lo que a través de su honorable Representante Julio Gallardo se logre para que en la creación de instrumentos legales, no sea excluido el Archipiélago, como ahora en el caso de la Propuesta de Ley Forestal General, originada en la propuesta de Estatuto Unico Forestal, que está siendo presentado como iniciativa gubernamental, al Congreso de la República.

1. Las regiones naturales y el desarrollo forestal

El país cuenta con una extensión cubierta de bosques que representa entre el 47.31% y el 56% de la extensión continental del país, sin embargo estas áreas no están participando en el desarrollo económico y social del país.

En relación con el uso actual y la aptitud de uso del suelo, se calcula que cerca de 25 millones de has. correspondientes a suelos de aptitud forestal han sido despojadas de los bosques nativos que los cubrían, en su gran mayoría para dar paso a usos agrícolas o

pecuarios, no sostenibles y actualmente incluso para los denominados cultivos ilícitos.

La insostenibilidad de modelos agropecuarios en suelos de aptitud forestal han dado origen a suelos con procesos de erosión severa, cuya área actualmente se desconoce a ciencia cierta, ni se cuenta con información a cerca de la pérdida de suelos, por causa de la deforestación; aunque sus consecuencias se hacen sentir en la pérdida de recursos hídricos, en la colmatación de embalses y pérdida de infraestructura hidroenergética que en buena parte es la responsable de nuestra deuda externa.

Un análisis de lo expuesto nos lleva a reconocer, que mientras estamos viendo avanzar la destrucción del bosque, sin que siquiera hubiese aportado a la economía nacional, por que no se está usando, como lo demuestra la balanza negativa del sector, sus consecuencias se hacen sentir en los diferentes sectores, al disminuirse la calidad y cantidad del agua para consumo humano, para el desarrollo industrial, para los distritos de riego, para la producción hidroenergética; la pérdida de suelos para usos agrícolas y pecuarios y como consecuencia el empobrecimiento y falta de competitividad del país.

Con la expedición del Código de Recursos Naturales en 1974, a Colombia se le reconoció su liderazgo en la formulación de instrumentos de política para la conservación y el desarrollo de los recursos naturales, pero en contraste también se registró durante espacio aproximado a dos décadas una deforestación cercana a las 600.000 has anuales.

En los párrafos anteriores, se pone de manifiesto las consecuencias de dicho contraste, por cuanto el bosque no ha sido ordenado y manejado para la producción de bienes y servicios forestales, para lo cual los suelos son sostenibles, mientras que bajo la presión ejercida por la necesidad de supervivencia de la población campesina, se han sustraído áreas de las reservas forestales declaradas por la Ley 2ª de 1959, para zonas de colonización agrícola y pecuaria, con tecnologías llevadas de otras regiones, poco aplicables.

La Costa Pacífica, región que durante mucho tiempo ha sido la principal abastecedora de productos forestales del bosque nativo a nivel nacional, el aprovechamiento forestal ha venido de más a menos, sin que esto se traduzca en conservación de los recursos forestales, por cuanto, han sido objeto de sustitución, como en el caso de los manglares en el Pacífico Sur por camaroneras y cultivos de cocotero, con graves impactos no solo por el área deforestada y sustituida sino también por la construcción de drenajes para adecuar los suelos en el caso del coco, con pérdidas de rodales de mangle en pie; lo mismo sucede con los bosques denominados de Guandal, ricos en especies comerciales, de los que actualmente algunas áreas están siendo desprovistas de su cobertura forestal para dar paso a plantaciones de palma africana, cuya adecuación de suelos con drenajes tiene grave impacto ecológico sobre el resto del ecosistema de guandal. Pero la situación se pone aún más crítica cuando se encuentra que en estas áreas se está llevando a cabo una expansión de cultivos de coca, como consecuencia del desplazamiento de los involucrados en estas actividades desde otras regiones. Tumaco otrora, importante por su aprovechamiento forestal, se ubica actualmente dentro de los primeros municipios productores de coca.

En la Costa Pacífica, también se viene desarrollando el proceso de Titulación Colectiva, ordenado por la Ley 70 de 1993 en el marco del artículo 55 de la Constitución, estando bajo la titulación colectiva actualmente cerca de 4.200.000 has. y una meta a 2003 de 5.600.000 has. de un total de 7.250.000 has. o sea el 77.6%, de este territorio que quedarán bajo la titulación colectiva, para lo cual es necesario contar con una reglamentación adecuada a fin de evitar su destrucción o cambio de uso.

La Amazonía, la Orinoquía, el Magdalena Medio, el Catatumbo y otras regiones bajas tropicales, se han dado procesos de colonización, con establecimiento de ganadería extensiva y cultivos agrícolas a costa del recurso forestal, incluso hasta antes de la Ley 30 de 1988, se consideró que talar el bosque para establecer pastos y cultivos era civilizar la tierra. En las anteriores regiones, durante mediados de la década de los 90 se propusieron acciones encaminadas a lo que se denominó el Establecimiento de Zonas de Reserva Campesina ZRC, con requisitos de sustracción de áreas de las declaradas Reservas Forestales y actualmente son consideradas dentro de las áreas objeto de los Programas de Gobierno de Familias Guardabosques y Proyectos productivos del Plan Colombia, con el fin de combatir el cultivo, producción y tráfico de sustancias psicotrópicas; sobre los cuales existen serias inquietudes acerca de las reales posibilidades del desarrollo sostenible de estas zonas, si no incorporan programas de ordenación y manejo de los bosques.

La Región Caribe y el Area Insular: la Costa Atlántica cuenta con excelentes posibilidades para el desarrollo forestal, que considera desde los aspectos fisiográficos, edáficos y climáticos, como la ubicación con perspectivas a un desarrollo forestal con visión de exportación, con generación de divisas y empleo, teniendo como referente las iniciativas de diferentes empresas privadas, que muy seguramente estarán en poco tiempo garantizándose la materia prima a partir de plantaciones, pero que además enseñan el camino para un desarrollo forestal que a mediano y largo plazo, permita generar alternativas sociales y ambientalmente sanas a la economía, derivada de otros sectores como el de carbón y petróleo.

En la Zona Andina y el Eje Cafetero, la opción forestal se hace cada día más evidente no solo por el espacio que está dando la falta de competitividad paulatina del café, que por cerca de un siglo fue la principal fuente de divisas de Colombia y ha sostenido más de 550.000 familias, sino por el importante papel que los bosques tiene en la conservación y manejo de los suelos y de los recursos de hídricos en una zona en donde se encuentra cerca del 70% de la población nacional.

Las opciones del desarrollo forestal, se hacen no solo evidentes sino fundamentales, en materia generación de empleo, ingresos al fisco nacional y divisas en momentos como el que actualmente vivimos y se ve más grave aún, ahora que en el proyecto de presupuesto para el año 2004, se aprecia los intereses de la deuda externa (\$5.44 billones) superarán la cuota de amortización de la misma (\$5.10 billones), por tanto es necesario incorporar a la economía nacional el inmenso potencial de desarrollo forestal, con los crecimientos de nuestras especies que superan ampliamente el logrado por potencias forestales como Chile, Canadá, Suiza, entre otros. A las opciones de productos forestales, como posibilidades económicas se suma la de ofrecer nuestros bosques para la captura de carbono, en el marco del Protocolo de Kyoto.

2. Necesidad de una Ley General Forestal – en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

Todo lo expuesto muestra claramente, la necesidad de contar con una política para el desarrollo forestal, que propenda por la conservación del recurso forestal y de sus bienes y servicios asociados, (flora, fauna, agua, suelos, clima, captura de carbono, productos no maderables, etc.) y por el incremento de los bosques, sino que además lo proteja del avance de actividades que atentan directamente contra los bosques, como la colonización con la expansión de ganadería extensiva y cultivos agrícolas de bajo rendimiento en estos suelos de vocación forestal o la explotación minera con impactos negativos sobre la población y el medio ambiente. Una

Ley General Forestal, que integre los aspectos mencionados, además urge la responsabilidad institucional, en el ordenamiento del uso del territorio y contribuye a una mejor gobernabilidad del país.

El Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario”, contiene planteamientos en los cuales el control sobre los bosques, su administración y fomento juegan un papel vital en la suerte ambiental y social del país:

- Control del Territorio y soberanía
- Lucha contra la cadena productiva del narcotráfico
- Desarrollo de zonas deprimidas y de conflicto
- Desarrollo Integral de zonas de fronteras
- Estímulo a la competitividad y el desarrollo
- Sostenibilidad ambiental (mantener la base natural, como factor de desarrollo)
- Generación de empleo
- Calidad de vida urbana
- Prevención y mitigación de riesgos naturales
- Renovación de la descentralización y el desarrollo territorial
- Inversiones

Con los enunciados del Plan, se infieren los siguientes perjuicios:

- La destrucción de 2.2 millones de hectáreas de bosque ha significado, la pérdida de 1.10 millones de metros cúbicos de madera, que con un precio mínimo equivalen a 11 billones de pesos, que a pesos de hoy superan los gastos de personal proyectados en el presupuesto del 2004 ó el pago de la amortización e intereses de la deuda externa; todo esto sin evaluar los impactos ecológicos, como la pérdida de hábitat de innumerables especies de fauna terrestre y acuática, impacto negativo sobre el ciclo hidrológico, exposición del suelo a la erosión, contaminación del suelo por agroquímicos.

Impactos de algunas acciones previstas en el Plan de Desarrollo:

- Exploración sísmica de 7.000 km. para búsqueda de hidrocarburos; afecta 350.000 has. de bosque, que representa la destrucción de 17.5 millones de metros cúbicos de madera aserrable, con un valor estimado de 1.75 billones de pesos, sin incluir el impacto posterior sobre el bosque nativo por la actividad de explotación, ni los demás impactos mencionados; sin embargo la cifra estimada de un billón setecientos cincuenta mil millones, supera los recursos estimados en el presupuesto, para atención de desplazados, indigentes, refugiados y víctimas de la guerra (un billón), como parte de los 5 billones destinados para protección social.

- Incorporar 1.000 millones de barriles de petróleo durante los 4 años; no se cuenta con información a cerca del área afectada, para lo cual asumiendo que sea el mismo efecto causado por la exploración, por cada 2.000 barriles se tendría un área afectada de 500.000 has. Que representa la destrucción de 25 millones de metros cúbicos de madera aserrable, cuyo valor estimado es de dos billones quinientos mil millones de pesos, más los otros impactos ya mencionados.

- Finalmente la creación de una Entidad para administrar las cuencas hidrográficas; considera el manejo del 80% de la energía para el desarrollo del país, más los distritos de riego y acueductos, para lo cual el ordenamiento del uso del territorio y en particular la cubierta de bosques con fines de conservación, es fundamental.

Se hace necesario fortalecer los planteamientos del Plan Nacional de Desarrollo, no solo con visión de Gobierno sino con visión de Estado, de manera que se racionalicen las decisiones en la perspectiva de la sostenibilidad económica, social y ambiental y no el sacrificio de los recursos naturales renovables, para el desarrollo temporal a partir de recursos naturales no renovables, sobre los cuales no se puede garantizar la sostenibilidad, ni el bienestar de las futuras

generaciones. La alternativa a los combustibles minerales está en el desarrollo futuro de combustibles orgánicos, en los que el bosque manejado es una fuente permanente.

3. La Ley General Forestal debe propender por el interés forestal nacional

La necesidad de crear instrumentos con soporte legal para el desarrollo forestal, ha conllevado a la proliferación de iniciativas, con intereses particulares que favorecen a diferentes actores o subsectores, de manera individual, por lo que no logran articular los diferentes eslabones de la producción forestal, ni coordinar acciones con los demás sectores de la economía, que como se mencionó anteriormente, ante la no posibilidad de crear escenarios de desarrollo en las áreas de vocación forestal, ganan espacio a costa de la sustitución del uso del suelo. Tampoco responde a los intereses o necesidades de todas las regiones, como en el caso del **Archipiélago de San Andrés y Providencia**.

La Política de Bosques expedida en el Documento CONPES 2834 de enero de 1996, dentro de sus Estrategias y Líneas de Acción, establece que el Ministerio del Medio Ambiente “*formulará y expedirá un Estatuto Unico de Bosques y Flora Silvestre Nacional, con el fin de unificar criterios, requisitos y procedimientos que garanticen el aprovechamiento sostenible de los bosques, su conservación y adecuada administración. El Estatuto Nacional se consultará con Minagricultura, las Corporaciones, otras entidades públicas, la comunidad y el sector privado forestal.*”

En torno dicho propósito ha surgido varias propuestas, que aunque son concebidas con el ánimo de impulsar el desarrollo del sector atiende solo algunos subsectores, instrumentos de desarrollo, tal como es el caso del Estatuto de Plantaciones, que hace caso omiso de lo referente a los bosques naturales, el proyecto de Fondo de Fomento Forestal, que toca lo atinente a la constitución de un fondo parafiscal y/o instrumentos tributarios; o propuestas originadas en entidades, como la propuesta formulada por Cormagdalena; etc., originando una discusión que al fin y al cabo no permite avanzar en el proceso.

Solo a manera de ejemplo relacionaremos las siguientes iniciativas:

1. **Proyecto de Estatuto Forestal:** Proyecto que fue contratado por la Compañía Nacional de Chocolates S.A. y elaborado por un grupo interdisciplinario de expertos y la participación directa de algunas de las empresas más importantes del país vinculadas al sector de la madera y al desarrollo empresarial como son Reforestadora El Guásimo S.A., Promotora de Proyectos S.A., Tablemac S.A. y Cipreses de Colombia S.A.

Algunos de los principales elementos considerados se refieren a:

- La normatividad contenida en el estatuto está orientada al bosque cultivado o plantaciones, sin tener en cuenta el bosque natural con el fin de facilitar el trámite legislativo; además aunque un poco dispersa y complicada ya existe legislación para la flora silvestre.

- Los incentivos se crean en beneficio de la actividad, no se diferencian sus beneficiarios para tener el derecho. Entre los beneficiarios, se incluyen los patrimonios autónomos y demás figuras jurídicas equivalentes, con el fin de atraer el mercado de capitales a una actividad que requiere de recursos financieros de largo plazo.

- El estatuto forestal no se contrapone y al contrario armoniza con el contenido y objetivos del proyecto actualmente en discusión y propuesto por el Ministerio del Medio Ambiente, denominado, Plan Nacional de Desarrollo Forestal; igualmente encaja en el Plan Nacional de Desarrollo en ejecución.

- **Estímulo para la incorporación de tierras improductivas.** De manera general el estatuto no pretende ser coercitivo sino proporcionar las condiciones necesarias para que la actividad de reforestación tenga atractivo económico para los diferentes actores.

- **Selección de zonas para los incentivos según su factibilidad técnica y económica.** Los incentivos para establecimiento y manejo de plantaciones que se crean, se destinan solo a zonas que por condiciones de clima, suelo e infraestructura, sean técnica y económicamente viables.

- **Eliminación de permisos de movilización.** Se elimina el permiso de movilización de madera de bosque plantado, dándole igual tratamiento que a los demás productos agropecuarios. No obstante lo anterior, se crea un mecanismo para que las autoridades que controlan el transporte, puedan identificar el origen y destino de los productos forestales.

• Creación del Certificado de Estímulo Forestal, CEF

Se crea el Certificado de Estímulo Forestal, CEF, como una versión modificada del actual Certificado de Incentivo Forestal, CIF. Sus principales características son:

Se crean los **Fondos de Desarrollo Forestal** como una cuenta autónoma y regional de cada Corporación Autónoma Regional, con el fin de servir de fuente de ingresos para el **Certificado de Estímulo Forestal**.

Se crea una tasa compensatoria que deberá ser pagada por todo aprovechamiento forestal de bosque natural, la cual servirá como una de las fuentes de los Fondos de Desarrollo Forestal.

En el evento de que no existan recursos en los Fondos de Desarrollo Forestal, el CEF puede ser utilizado como un instrumento para el pago de impuestos de naturaleza nacional o territorial o metropolitana.

2. Propuesta de ley marco por Ministerio de Agricultura (25 octubre 2000).

Reunión convocada por el Viceministro de agricultura con el objetivo de Conformar un grupo de trabajo interinstitucional para formular la ley.

Metodología y criterios para la formulación

- Identificar los temas a incluir en los capítulos, respectivos;
- Conciliación entre la propuesta del Ministerio y la de la Reforestadora el Guásimo y otras que existen;
- Se trata de una Ley Marco, que deberá ser reglamentada de manera específica en un plazo que se fije;
- Es una Ley Ordinaria;
- La ley no se trata de la Política Forestal, por cuanto esta corresponde más al Plan Nacional de Desarrollo Forestal y por tanto no es un documento de política.

3. Proyecto de ley por el cual se “**expide el estatuto para las plantaciones forestales que compila, modifica y deroga las normas sobre plantaciones forestales en Colombia**”.

4. Estatuto Unico Forestal

Durante el año 2002, el Ministerio del Medio Ambiente a través de una consultoría con la Corporación Nacional de Investigación y Fomento Forestal CONIF, contrató la formulación de una propuesta de Estatuto Unico Forestal, en cuyo proceso siempre estuvo la discusión de si se incluían simultáneamente los temas de bosques naturales y plantados, o si se incluía en primer lugar el de plantaciones y se dejase para posteriormente lo atinente al bosque natural.

Este estatuto aún no ha sido presentado por el ejecutivo ante el Congreso, sin embargo, sabemos que se ha iniciado trámite a un proyecto para reglamentar lo correspondiente a plantaciones forestales, lo que sin duda muestra que de seguir con este propósito,

la dispersión de normas seguirá siendo permanente y se pierde el espíritu de lo propuesto en la Política de Bosques de Unificar la normatividad en materia de bosques.

Seguir adelante con el trámite del Estatuto de Plantaciones, puede conllevar a que se le dé largas en la formulación del Estatuto para Bosques Naturales a falta de dolientes de este recurso, quienes hoy más que nunca están desorganizados y desarticulados y por otra, que al expedirse el correspondiente a bosque natural, llegue a contravenir aspectos mutuos considerados en el Estatuto de Plantaciones, lo cual significa estancarse y seguir sufriendo las consecuencias de no crecimiento del sector y pérdida de recursos naturales a costa del desarrollo insostenible de otros sectores.

El carácter de Ley Marco Forestal

Se requiere de una Ley General Forestal, que por su categoría de ley tenga supremacía sobre las normas vigentes para evitar confusión, unificándolas y haciéndolas coherentes, debe ser marco general en cuanto que cubra los diferentes aspectos fundamentales para el desarrollo forestal, que deje espacio para reglamentaciones posteriores, de tal manera que se consideren las condiciones particulares a cada región, por cuanto no es lo mismo hablar de los bosques de la Amazonía, del Pacífico o de la Región Andina.

Diversos documentos de circulación internacional distinguen entre **preservación** y **conservación** de los recursos naturales renovables. La **preservación** implica que los recursos no deben ser utilizados bajo ninguna circunstancia y la **conservación** incluye la producción debidamente balanceada, asegurando la permanencia del recurso en el futuro, razón de ser de la sostenibilidad de una actividad económica. O sea que la conservación de los recursos forestales no es antagónica con su aprovechamiento.

En términos de política forestal, en Colombia se ha aceptado que los objetivos globales del sector sean formulados en el marco de la conservación ambiental, con directrices netamente preservacionistas y dentro de limitaciones presupuestales, fiscales y financieras que restringen la adquisición de tecnología apropiada y la utilización de servicios de asesoría, a fin de evitar el aprovechamiento de los bosques naturales y reducir la utilización de especies introducidas en reforestación. En síntesis, la política forestal colombiana adoptada en un documento CONPES impone la preservación de los bosques a través de la restricción de su aprovechamiento, sin detenerse en consideraciones de tipo social, cultural, económico y ambiental.

A juicio de los autores, la política forestal debe ser de Estado, adoptada por ley y orientada a resolver los conflictos creados por el fundamentalismo ecológico y los sectores económicos interesados en empuñar la actividad forestal. La directriz política debe orientarse a facilitar la movilización del potencial que ofrece el país para lograr una sólida economía forestal mediante la reactivación de la inversión en el manejo forestal, en reforestación y la modernización industrial, en orden a solucionar los problemas generados en otros sectores económicos.

Partiendo de la realidad innegable de que todo bosque es protector y productor de bienes y servicios, el país está en mora de eliminar la caprichosa clasificación de bosque protector, productor y protector-productor establecida en el Código de los Recursos Naturales y avanzar en directrices de desarrollo fundamentadas en el manejo de los bosques naturales que se declaren productores y la reforestación comercial, considerando las ventajas comparativas que caracterizan a las diversas regiones del país.

En el campo industrial, la política debe formularse en orden a garantizar el abastecimiento de materia prima, eliminando los niveles de intermediación como vía para mejorar los precios en el

mercado y adoptando acciones de modernización de la industria, para lo cual conviene crear líneas de crédito especiales acompañadas de una adecuada asistencia técnica, nacional e internacional. Conviene recordar que el mal estado de la maquinaria utilizada en los procesos de transformación de las materias primas forestales, ha resultado en una demanda adicional de materia prima en volúmenes superiores a los que serían requeridos en condiciones normales y en una elevada producción de desperdicios que afectan el medio ambiente local.

A este efecto negativo en lo económico y lo ambiental, se agrega la utilización de la motosierra para la producción de madera aserrada, práctica que genera el agotamiento de los bosques y deja sin valor alguno cualquier intento de manejo silvicultural.

En función de la ubicación, estructura biológica y sensibilidad de los ecosistemas naturales, se propone adoptar una política que defina el tipo de utilización de los bosques y, de manera general, los bienes y servicios de interés para los mercados y la sociedad. A manera de ejemplo, los bosques naturales del Pacífico Sur y el Bajo Atrato podrían considerarse abastecedores de productos forestales; las masas forestales del Amazonas y el Orinoco, dada su fragilidad, deberían ser destinadas a la producción de materias primas farmacológicas y alimenticias y los bosques naturales de la zona andina destinarse a cumplir la función de productores de servicios de protección, recreación y regulación hídrica y climática.

En cuanto al abastecimiento a los mercados internos y externos y como fundamento del desarrollo económico del sector industrial maderero, la política debe acoger la reforestación como la actividad más promisoría. La gran variedad de pisos altitudinales, las diversas especies nativas e introducidas de alto rendimiento, el desarrollo infraestructural de áreas cercanas a los puertos y la experiencia hasta ahora alcanzada en proyectos de reforestación con fines industriales, son ventajas que deben ser aprovechadas para producir los bienes forestales que demanda el país y para competir con éxito en los mercados externos.

De otro lado, la política debe procurar la conservación y el enriquecimiento de los bosques primarios degradados y de aquellas masas forestales que se encuentran en la segunda etapa de sucesión vegetal, tarea que debe ser atendida por los organismos estatales, los propietarios de los predios y las comunidades, bajo el entendido de que se trata de actividades que requieren largos períodos de maduración de la inversión.

Desde el punto de vista económico, la definición e implementación del desarrollo del sector forestal colombiano, especialmente referido a las actividades de preservación y conservación de bosques, reforestación, modernización industrial y comercialización, es un aspecto que necesariamente debe ser establecido mediante una ley que formule la Política Forestal del Estado.

Además, la situación actual de la administración de los recursos naturales obliga a definir las instancias en que debe producirse el desarrollo sostenible de la economía forestal, bajo el entendido de que el sector forestal productivo corresponde al Ministerio de Agricultura y la administración de los recursos naturales al Ministerio del Medio Ambiente, en consulta con los principios constitucionales y las políticas que enmarcan la actividad de otros sectores de la economía, especialmente de aquellos que tienen que ver con el uso de la tierra, el desarrollo de la industria y la comercialización interna y externa de bienes producidos en Colombia.

La característica de productor de bienes y servicios que distingue al sector forestal y la existencia de dos Ministerios que tienen que ver con la administración forestal, contribuyen a generar situaciones confusas que conviene clarificar mediante la precisa definición de propósitos, principios, objetivos, estrategias

y competencias de cada uno de los Ministerios, aspecto que debe formar parte de una Ley mediante la cual se formule la Política Forestal del Estado.

Por último, conviene señalar que la atención que prestan actualmente los países desarrollados y los organismos internacionales a la cuestión forestal, es una consecuencia de las experiencias negativas derivadas de la inadecuada distribución de los recursos, la pobreza y las tensiones socio políticas y económicas cada vez más complejas. El apoyo internacional refleja una nueva actitud hacia el múltiple papel que el bosque desempeña en el desarrollo sostenible y presta atención a los diversos intereses manifestados por la opinión y el sector político.

El interés del mundo desarrollado, unido a la cabal comprensión de las funciones del bosque y su consecuente valoración, apunta a la formulación de políticas forestales dirigidas a satisfacer las expectativas de la sociedad y a enmarcar la evolución económica, social y ambiental dentro de un modelo de desarrollo equitativo, equilibrado y armónico.

En estas circunstancias, una política forestal de Estado, homogénea, uniforme y perdurable, puede lograrse si se concibe con amplitud, sin limitaciones ambientalistas y sin convencionalismos derivados de criterios que pretenden favorecer a determinados sectores o a lineamientos ideológicos opuestos al ordenamiento democrático de las instituciones.

Propósitos y principios de la Política Forestal del Estado Colombiano

Para hacer realidad el desarrollo de la economía forestal colombiana y para asegurar que la comunidad participe en un proceso de preservación, conservación y fomento del recurso, se sugieren 12 propósitos nacionales básicos para la formulación de la Política Forestal del Estado, integrando objetivos y estrategias ambientales, sociales, culturales y comerciales en consulta con las funciones y valores del bosque. Los propósitos nacionales del Estado que se proponen son los siguientes:

a) Bosques naturales. El Estado mantendrá la cobertura del bosque natural en forma permanente, mediante prácticas de manejo sostenible que aseguren la conservación de las funciones y los valores del bosque y la oferta de bienes y servicios para las actuales y futuras generaciones;

b) Bosques naturales de propiedad privada. El Estado asegurará que los bosques naturales de propiedad privada sean mantenidos y administrados de manera sostenible, como complemento a la conservación y utilización comercial de los bosques naturales de carácter público;

c) Plantaciones comerciales. El Estado propiciará la reforestación comercial de especies nativas e introducidas para ofrecer a los mercados productos forestales de calidad, mediante el desarrollo de proyectos económicamente factibles, socialmente viables y ambientalmente sostenibles;

d) Producción de madera y desarrollo industrial. El Estado promoverá procesos industriales ambientalmente sostenibles para ofrecer a los mercados nacionales e internacionales productos forestales certificados y competitivos. La eficiencia industrial se basará en el manejo sostenible de los bosques, en el empleo de tecnología de punta y en la utilización adecuada de la materia prima. En lo posible, la industria forestal deberá obtener la materia prima de sus propias plantaciones o por medio de una relación directa entre la empresa y quienes puedan cultivarla o producirla;

e) Productos Forestales no Maderables. El Estado promoverá la utilización de los ecosistemas aptos para la producción de bienes

diferentes a la madera, como vía para incorporar a las comunidades indígenas y afrodescendientes en el uso adecuado del recurso forestal;

f) Regulación hidrológica y recuperación de suelos. Mediante la preservación del bosque nativo y el fomento al manejo adecuado de vegetación protectora, el Estado asegurará la recuperación de suelos degradados y la disponibilidad y suministro de agua de buena calidad;

g) Acuerdos intersectoriales. A partir de la determinación de la capacidad de uso y aptitud del suelo, el Estado fundamentará la toma de decisiones en cuanto al uso de la tierra y la utilización de los bosques naturales con propósitos productivos, mejorando la interacción entre las entidades que administran los bosques, las comunidades que dependen del recurso forestal y los organismos encargados de fomentar la reforestación comercial, el desarrollo agropecuario y la modernización industrial;

h) Servicios sociales y otros beneficios. El Estado fomentará el uso de las áreas naturales en forma sostenible, en apoyo a programas de turismo ecológico, recreación y deporte;

i) Empleo y capacitación de la fuerza de trabajo forestal. El Estado incrementará las oportunidades de empleo y procurará desarrollar habilidades y destrezas en los trabajadores forestales para asegurar el manejo sostenible de los bosques naturales y el eficiente desempeño en labores productivas de reforestación e industria;

j) Divulgación, educación y participación comunitaria. El Estado fomentará la educación e integración de la comunidad al manejo sostenible de los bosques naturales, para que tenga oportunidades de participación en empresas comerciales y en la toma de decisiones respecto al uso y manejo de los ecosistemas forestales;

k) Investigación y desarrollo. El propósito del Estado es incrementar y divulgar la investigación forestal básica y aplicada y orientar el esfuerzo hacia el desarrollo sectorial en forma sostenible, coordinada y efectiva;

l) Responsabilidad internacional. El Estado respetará los Tratados y Convenios Internacionales sobre comercio, Medio Ambiente y la conservación de los bosques, la diversidad biológica y la regulación climática.

A partir de tales propósitos del Estado en materia forestal, el proyecto de ley estatuye los objetivos y estrategias para desarrollar la política, con fundamento en los siguientes principios:

1. El Estado fomentará el uso de los bosques naturales con claros objetivos sociales, culturales, económicos y ambientales.

2. El uso comercial del bosque natural productivo y la reforestación comercial se basarán en la viabilidad ecológica y económica de las regiones colombianas.

3. El Estado abordará el fomento de la economía forestal integrando planes estratégicos en consulta con la conservación y uso sostenible de los bosques y el fomento a las inversiones en actividades productivas.

4. El Estado tendrá en cuenta que la sostenibilidad del empleo y el desarrollo de la economía forestal se logra con el fortalecimiento de la educación de la comunidad y la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento y la cultura.

5. El Estado regulará el ingreso, utilización y salida del país de recursos genéticos y preservará el conocimiento de las comunidades autóctonas.

La legislación, dispersión de normas, responsabilidades y competencias: Aunque el país no ha estado unificado por una Ley

Marco que concilie el tema forestal colombiano, no se han dejado de adelantar algunos avances en la formulación de políticas, institucionalidad y sostenimiento financiero del sector forestal así como la proyección del sector a través de los planes forestales o programas en su determinado momento.

En razón de lo anterior se han planteado, y en algunos casos adoptado aspectos sobre el estatuto forestal, reglamentaciones, planes de desarrollo, incentivos, normas de calidad y muchos otros que giran alrededor del tema forestal pero que están en manos de diferentes actores, evitándose con ello un efecto más positivo y conciliador hacia un gran propósito como es considerar el bosque como patrimonio forestal de la Nación y de interés público.

Hoy se pone a consideración el presente proyecto de ley en donde se formula en una sola política el reconocimiento de que el bosque es de interés y patrimonio nacional, porque esta Ley Marco, está adecuada a las necesidades del país y a las demandas de negociación ante un mundo que cada día abre sus fronteras.

El presente proyecto de ley se encamina a:

- Garantizar la no modificación de las normas y reglas de juego para los inversionistas nacionales e internacionales, mediante la promoción de una política estatal clara y de largo plazo.

- Asegura la competencia estricta de las entidades del Estado en materia del manejo forestal, según las asignaciones institucionalizadas.

- Facilita la proyección futura del sector forestal para que este se convierta en una política de Estado, igual a los sectores salud, educación y demás sectores de orden social para así asegurar su continuidad y permanencia del desarrollo forestal colombiano.

- Busca que el Estado sea menos intervencionista pero más formulador de políticas que regulador y restrictivo.

- Facilita la toma de decisiones al conciliar todas acciones que se están adelantando por diferentes iniciativas.

- Concentra temporalmente al sector forestal en lo público mientras se aplica y reglamenta la ley.

- Desconcentra al sector forestal y promueve un traslado gradual hacia la iniciativa privada.

- Promueve políticas claras sobre incentivos, tramitología simple, institucionalidad forestal fuerte y diálogo permanente entre los diferentes sectores del país.

Como consecuencia de lo anterior, es prioritario una voluntad y una convergencia política, dada la connotación e importancia del sector forestal para el desarrollo del país y su relevancia en el concierto mundial como factor de mejoramiento de las condiciones sociales y de un ambiente sostenible para un mundo más justo y equitativo.

De acuerdo con las tendencias de integración y globalización comercial se requiere de unos instrumentos legales, jurídicos, técnicos económicos, institucionales y financieros que respondan a este nuevo escenario, las cuales se han considerando en el proyecto de ley que se somete a consideración.

Definiciones forestales de apoyo

Bosque de conservación: Bosque destinado a la protección de los ecosistemas, en el cual es posible efectuar el aprovechamiento, mediante la aplicación de Planes de Manejo Forestal autorizados.

Bosque de preservación: Bosque destinado a la protección total de un ecosistema forestal dado, en el cual está prohibido todo tipo de aprovechamiento y extracción.

Bosque natural productor: Es el ecosistema forestal natural cuya función principal es satisfacer la demanda de los mercados de

productos forestales maderables y no maderables y las necesidades de la sociedad local, mediante la aplicación de Planes de Manejo Forestal que aseguren su aprovechamiento sostenible. Se asimila a Bosque Comercial.

Bosque plantado o plantación forestal: Es el bosque resultante de programas de reforestación o forestación con fines protectores o comerciales.

Convenios para reforestación de baldíos: Se entiende por convenios para forestación y reforestación de baldíos, los que suscribe el Ejecutivo sobre terrenos estatales para la instalación de plantaciones comerciales. El convenio no implica derecho de propiedad sobre el suelo y se otorga para cada turno de producción, pudiendo ser prorrogables a voluntad del Estado en las condiciones que determine la ley.

Conservación forestal: Es el uso prudente del recurso forestal, mediante acciones de desarrollo basadas en procedimientos científicos, reducción de desechos y equidad en el acceso al recurso.

Forestación: Es la acción de sembrar especies arbóreas y arbustivas leñosas en terrenos que nunca fueron cubiertos por este tipo de vegetación.

Incentivos para la reforestación: Son medidas de estímulo que otorga el Estado para promover la reforestación con el objeto de crear bosques que aseguren a la nación la protección de suelos y agua y la producción de materias primas para sustentar el desarrollo industrial, de manera que generen fuentes de ingreso y lugares de trabajo y recreación.

Inversión forestal: Es el desembolso de dinero destinado a la adquisición, alquiler o arrendamiento de terrenos, equipos, maquinarias, equipos rodantes, vehículos herramientas forestales, viveros, plantaciones forestales en pie, investigación, industrialización, seguros, contratación y subcontratación de firmas forestales para la ejecución del plan de desarrollo forestal, aserraderos, caminos, puentes, obras civiles y edificaciones necesarias para el desarrollo de la reforestación, y todos los demás gastos corrientes y administrativos, para la operación y mantenimiento de la reforestación y el aprovechamiento y manejo del bosque natural.

Inversión forestal indirecta: Es el desembolso de dinero destinado a la compra de bonos, acciones y valores de sociedades dedicadas a la reforestación y a todas las actividades derivadas y afines.

Preservación forestal: Pretende salvaguardar los bosques, colocándolos al margen del desarrollo mediante el establecimiento de zonas protegidas en todo el mundo.

Régimen forestal: Es el conjunto de disposiciones de carácter jurídico, económico y técnico, establecido por una ley, su reglamento y demás normas y actos derivados de su aplicación, que regulen el fomento, la conservación, renovación, aprovechamiento y desarrollo de los recursos forestales.

Sistemas silvoagropecuarios: Son una alternativa de uso sostenible de la tierra que implica la combinación de especies forestales en tiempo y espacio con la agricultura y/o la ganadería.

Suelos de vocación forestal: Son todos aquellos suelos que por sus características de fertilidad, estructura, textura y relieve deben estar cubiertos por bosques u otro tipo de cobertura vegetal permanente y dedicarse a la producción, conservación y preservación forestal.

Zulema Jattin Corrales, Representante a la Cámara, departamento Córdoba; *Armando Amaya Alvarez*, Representante a la Cámara, departamento Norte de Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 20 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 23 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Zulema Jattin Corrales, Armando Amaya A.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 2004 CAMARA
por la cual se declara de interés público de la Nación la actividad postal en Colombia, se declara monumento nacional el “Edificio Manuel Murillo Toro”, ubicado en Bogotá, D. C. y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárase de interés público la actividad postal en Colombia, que deberá prestarse asegurando el secreto postal, la inviolabilidad de la correspondencia, la libertad de acceso y las normas vigentes, con el fin de garantizar dicha prestación a todos los ciudadanos, satisfacer las necesidades de comunicación postal en Colombia y asegurar un ámbito de libre competencia en el sector.

Artículo 2°. El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, intervendrá en los servicios postales, en los términos del artículo 334 de la Constitución Política, con el fin de lograr los siguientes fines:

a) Velar por que el servicio postal sea un servicio público que el Estado debe asegurar;

b) Garantizar la prestación universal del servicio postal y el derecho de todos los habitantes, en especial las áreas apartadas, de difícil acceso o de menor desarrollo económico, a acceder a un servicio postal eficaz y de tarifas accesibles;

c) Satisfacer la demanda de servicio público postal, promoviendo un mercado abierto en el marco de una real competencia del sector, salvo en los servicios reservados al Correo Oficial;

d) Resguardar la existencia, física y operativa de alta calidad, del Correo Oficial de la República de Colombia, que es patrimonio de todos los colombianos, constituyendo un área estratégica reservada al Estado en forma exclusiva;

e) Garantizar la participación en el mercado de servicios postales, de prestadores con capacidad para desarrollar una competencia leal, efectiva y sostenible en el tiempo, que se traduzca en una mejor oferta en términos de precios, calidad de servicio, innovación tecnológica, confiabilidad, no discriminación e integridad de los servicios e impedir abuso de la posición dominante;

f) Asegurar el ejercicio por parte del Estado de su función de regulación, control y fiscalización de la prestación de servicios postales;

g) Garantizar el derecho a la comunicación e inviolabilidad de la correspondencia;

h) Propender para que los servicios postales contribuyan al desarrollo del país y que los operadores aprovechen los desarrollos tecnológicos para garantizar la prestación eficaz de los servicios postales.

Artículo 3°. El patrimonio de Correos de Colombia estará constituido por el de la actual Administración Postal Nacional, en adelante **“Empresa de Correos de Colombia”** todos los bienes que le traspase el Estado, los que adquiera en el futuro y los siguientes recursos:

a) Los ingresos derivados de las tarifas por los servicios y productos postales que explote;

b) El producto de los empréstitos internos y externos que se contraten para el cumplimiento de sus fines;

c) Las donaciones, las herencias, los legados o las transferencias provenientes de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, u organizaciones internacionales;

d) Los recursos, derechos y bienes muebles e inmuebles de su propiedad.

Artículo 4°. Declárese Monumento Nacional el “Edificio Manuel Murillo Toro”, anterior edificio Santo Domingo, sus patios, anexidades, dependencias y accesorios, situado en Bogotá, D. C. sobre la carrera 7ª y 8ª y las calles 12 y 13, el cual, en adelante se denominará **“Palacio de las Comunicaciones Manuel Murillo Toro”**, que será de uso exclusivo para desarrollar los servicios de telecomunicaciones a cargo del Estado, incluyendo la actividad postal en Colombia.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Comunicaciones y el Ministerio de Educación Nacional, acometerá las obras de remodelación, restauración y conservación del Monumento Nacional “Edificio Manuel Murillo Toro”.

Para el cumplimiento de la presente ley, créase la Junta de Conservación del Monumento Nacional integrada por lo Ministros de Comunicaciones, Cultura y Educación Nacional, Alcalde Mayor de Bogotá, D. C. y el Gobernador de Cundinamarca o su delegado.

Artículo 6°. A la entrada principal del Edificio Manuel Murillo Toro, se colocará una placa de mármol con el texto de la presente ley, el nombre del autor, así como también los de los fundadores y gestores del mencionado edificio.

Artículo 7°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 8°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante a la Cámara;
Mauricio Jaramillo Martínez, Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El proyecto de ley que nos permitimos presentar hoy a la ilustrada consideración de la honorable Cámara de Representantes, se dirige a consagrar como interés público de la Nación la actividad postal en Colombia, el cual ha sido de gran significación en nuestra economía desde el descubrimiento de América hasta nuestros días.

1. Sustentación del articulado

a) **Artículo 1°. “Interés Público”**

Dice el profesor Agustín Gordillo, en su libro “Tratado de Derecho Administrativo, Parte General, Tomo II, ediciones Macchi, Buenos Aires, 1975, Capítulo XIII, Ps. 14 a 19. Interés Público e Interés General”.

“No puede concebirse el interés público y el interés individual como categorías abstractas. El servicio público, tiene la calidad de tal, no solo cuando se realiza en interés de la colectividad, como también en beneficio del ciudadano tomado individualmente, la razón brota del mismo Estado de Derecho al señalar la finalidad del mismo en la protección de los asociados, considerados en su totalidad, o aisladamente, puesto que el interés general es la suma de los interés particulares.

De todas formas el interés público, es solo la suma de una mayoría de intereses individuales coincidentes y por ello la contraposición

entre interés público y el interés individual es falsa sino redundante en mayores derechos y beneficios para los individuos de la comunidad”.

“...Hay interés público en los servicios de transporte, correos, teléfonos, electricidad, etc. por que en definitiva cada individuo de una mayoría de habitantes tiene un interés personal y directo en viajar, comunicarse por escrito y por teléfono y tener energía eléctrica y ese interés público consiste en que cada individuo sea bien atendido en la prestación del servicio.”.

b) **Artículo 2°**

Este artículo no amerita mayor explicación, por cuanto el artículo 334 de la Constitución Política es claro al establecer que la dirección de la economía está a cargo del Estado. Este debe intervenir por mandato de la ley con el objeto de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, de los servicios públicos, y lo que es más importante, asegurar que todas las personas, en particular los de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos a cargo del Estado y a la vez promover la productividad y la competitividad.

c) **Artículo 3°**

Es preciso anotar que durante mucho tiempo el servicio postal ha sido determinante para el desarrollo de las sociedades, llegando a significar un elemento importante para su desenvolvimiento no solo social y cultural, sino que también influye en la competitividad y en el comportamiento de la economía, pues a medida que crece la actividad económica crecen las transacciones comerciales y financieras que se realizan por correo, presionando la prestación de un servicio postal más seguro, más rápido y de mayor valor agregado para el cliente.

Así las cosas, debe tenerse en cuenta que Colombia no ha escapado a esta tendencia, pues en la medida en que el país ha internacionalizado su economía, también ha propiciado la evolución de sus servicios de comunicación, entre ellos el servicio postal.

El servicio postal en Colombia

En Colombia, el servicio postal se ha venido desarrollando desde el siglo XVI luego de la creación del Correo de Indias y más adelante, a lo largo del siglo XX, dos hitos marcaron la historia del sector: la creación del Ministerio de Correos y Telégrafos en 1923 y la creación de la Administración Postal Nacional, Adpostal en 1963. Desde entonces, el servicio postal en el país ha evolucionado de acuerdo con las condiciones sociales, económicas y políticas de la historia nacional.

Desde la promulgación de la Ley 142 de 1913, el Estado Colombiano ha tenido el monopolio de la titularidad de los servicios postales. La Ley 76 de 1914, además, dispuso que la prestación de los servicios postales correspondían exclusivamente al Gobierno Nacional. Las condiciones en las cuales debían ser prestados los servicios postales por parte del Gobierno Nacional fueron objeto de normas reglamentarias posteriores, como el Decreto 1418 de 1945 y el Decreto 75 de 1984.

El ejercicio del monopolio postal, que originalmente le había correspondido al Gobierno Nacional, fue atribuido al Ministerio de Comunicaciones por medio del Decreto-ley 1635 de 1960. Más adelante mediante el **Decreto-ley 3267** de 1963, expedido en virtud de las facultades extraordinarias concedidas mediante la Ley 21 de 1963, en el Gobierno de Guillermo León Valencia, se creó la Administración Postal Nacional, Adpostal, como establecimiento público y se le encargó de la prestación de los servicios postales como entidad descentralizada del orden nacional.

Posteriormente el Decreto 2124 de 1992 transformó Adpostal de establecimiento público a Empresa Industrial y Comercial del

Estado, sometiéndolo, en consecuencia, a un régimen de igualdad jurídica con los otros operadores de los servicios postales. Como consecuencia de esta transformación, además, Adpostal fue puesto en la necesidad de obtener ingresos suficientes para cubrir los costos de su operación, a pesar de lo cual no se introdujo ningún cambio en la legislación que le permitiera compensar el costo social que implica la prestación del servicio de correo, ni se estableció un mecanismo para cubrir el pasivo pensional que devenía de cuando esta era establecimiento público.

A pesar de la situación desfavorable en que se dejó a Adpostal a nivel financiero, la empresa ha sido capaz de cubrir no solamente sus costos operacionales, sino también aquellos relacionados con las obligaciones pensionales que el Estado dejó de asumir desde el mismo momento en que ordenó su transformación. Pero lo peor es que, además viene soportando las pensiones de aquellos funcionarios beneficiarios del régimen de transición que estableció la Ley 100 de 1993, en su artículo 36, inciso 2°.

Lógicamente, que al ser transformada su naturaleza jurídica y pasar a ser una Empresa Industrial y Comercial del Estado, tiene que sobrevivir con sus propios recursos, y de ahí que se establezca en el proyecto cuales son sus ingresos, que entre otras cosas, tienen que provenir de la explotación del servicio postal.

Por otra parte, en Colombia pese a que existe un marco regulatorio que clasifica los servicios postales en correo normal y mensajería especializada¹, no hay una clara diferenciación entre estos, lo que ha generado en los segmentos comerciales rentables una abierta competencia en precios que no están ligados al valor agregado del servicio. Ejemplo de lo anterior, es que pese a haberse asignado a Adpostal la prestación de servicios especiales como el Servicio Universal y las Franquicias Postales² en la prestación del servicio de correo normal; las empresas de mensajería especializada compiten con Adpostal en los segmentos más rentables como son el correo urbano y el empresarial, sin estar obligados a prestar el servicio en las zonas alto costo, a pesar de que en el momento de adquirir la licencia de funcionamiento, se comprometen a tener una cobertura nacional.

El caso es que, mientras Adpostal cubre toda la geografía nacional con el objeto de cumplir con el mandato constitucional, para las empresas de correo privado, este servicio es rentable hasta el 10° departamento, del 10° al 15 es más o menos rentable, y del 15 en adelante es deficitario, por lo tanto ellos reciben una carta que por ejemplo va con destino al Mitú, la reciben por un valor de \$6 mil o \$8 mil pesos y la cruzan por Adpostal en \$1.200 pesos, configurándose así una competencia desleal.

Es así como, mientras Adpostal tiene la responsabilidad de la prestación del servicio universal de correo social, inclusive en las zonas más apartadas del país generando altos costos tanto en la provisión del servicio, como en las franquicias postales, en el segmento de mensajería especializada hay aproximadamente 300 empresas con licencia compitiendo con Adpostal en los sectores más rentables descremando el mercado, y se estima que existen más de 600 empresas informales sin los requisitos legales prestando este

¹ Ley 80 de 1993 y el Decreto 229 de 1995 reglamentan los servicios postales en el país.

² Dicha asignación fue establecida mediante el Decreto 229 de 1995, donde se especifica que el servicio universal asegura la entrega del correo en cualquier lugar del territorio nacional, y con el propósito de dotar a la empresa de los recursos necesarios para financiar dichas obligaciones a través de subsidios cruzados. Mientras que las franquicias postales comprenden el servicio gratuito por parte de Adpostal, a los entes judiciales, legislativos, ejecutivos, militares y prelado apostólico.

servicio y el Ministro de Comunicaciones que tiene la obligación de erradicar estas empresas piratas o de garaje ha guardado absoluto silencio, dejando que la Administración Postal, tenga que soportar una competencia ilegal.

En consecuencia, esta organización industrial del sector ha venido generando un problema en la prestación del servicio universal de correo y por ende, en la política social por cuanto afecta la viabilidad financiera de Adpostal, quien tiene a cargo esta obligación. Dicha entidad ha estado desarrollando operaciones en los servicios postales de mensajería especializada en un ambiente de competencia inequitativa, lo que se ha reflejado en la pérdida de participación dentro del mercado en más del 80%, afectando sus utilidades.

Así pues, Adpostal ha ido diversificando los servicios que presta con el fin de competir con las empresas privadas, lo que se traduce en la necesidad de mejorar la prestación de sus servicios para mantener un importante segmento del mercado.

Se observa entonces que los servicios de Adpostal no se circunscriben a la prestación del servicio básico nacional, sino que presenta una gran diversidad en su portafolio. Adicionalmente, en la actualidad tiene el cubrimiento de las zonas de más difícil acceso lo que permite que la población vea garantizado su derecho constitucional al acceso a los servicios públicos³. Pese a esto, en las zonas donde el negocio de correo no es rentable, el Estado debe asegurar la prestación de este servicio bajo esquemas que permita el cumplimiento de dicho objetivo, en aras de equilibrar la posición de Adpostal frente a los competidores privados.

Datos de la subgerencia de mercadeo de Adpostal, que incluyen tarifas y destinos de cerca de 40 empresas que prestan el servicio de correo masivo, indican claramente que Adpostal no tiene el monopolio de este tipo de servicio y que los competidores privados no se dedican únicamente a la mensajería especializada.

Esta competencia en el servicio básico, sumada la mala opinión que el común de los usuarios tiene sobre Adpostal ha coadyuvado a que esta empresa haya perdido gran parte del mercado. Sin embargo, la competencia no cumple con los servicios ofrecidos y no hay quién vigile y controle esta situación en favor de los usuarios. Por ejemplo, Servientrega ofrece los tiempos de entrega 24 horas y “**hoy mismo**”, los cuales son imposibles de cumplir en ciertas fechas y a una cierta cantidad de localidades, pero la oficina recibe el correo de todas maneras y cobra el servicio como si fuera posible prestarlo.

Así pues, se observa que la viabilidad financiera de Adpostal se ve seriamente afectada por la normatividad poco clara que ha permitido que se presenten situaciones como las descritas antes, a lo cual se suma la ineficiencia administrativa y de servicios, y la pesada carga pensional.

En resumen, la situación económica de adpostal obedece a los siguientes factores:

Una carga pensional heredada, desde cuando la entidad era establecimiento público, es decir que, el Decreto que modifico su naturaleza jurídica, de establecimiento publico a Empresa Industrial y Comercial del Estado, guardó silencio respecto a quien debía asumir el pasivo pensional, que lógicamente le correspondía al Estado.

- Adpostal tiene que prestar Franquicia Postal a varias entidades públicas y privadas como: Los entes judiciales, legislativos, ejecutivos, militares y prelado apostólico, dejando de percibir aproximadamente \$8 mil millones anuales por este concepto.

- Competencia desleal, puesto que en el segmento de mensajería especializada hay aproximadamente 300 empresas con licencia compitiendo con Adpostal en los sectores más rentables descremando

el mercado, y se estima que existen más de 600 empresas informales sin los requisitos legales prestando este servicio.

- Como Adpostal, tiene que prestar el servicio de correo social, el cual implica unos elevados costos, el Fondo de Comunicaciones (que es una entidad que tiene las características de un Establecimiento Publico, puesto que cuenta con personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa, pero no tiene planta de personal y es manejado por el Ministerio de Comunicaciones y cuenta con recursos casi similares a los de la Comisión Nacional de Televisión), por ley tiene que compensar estos costos, pero no le gira los dineros a tiempo a Adpostal y en ocasiones le adeuda elevadas sumas de dinero.

- Las pensiones de Adpostal son administradas por Caprecom, y por ese concepto la entidad tiene que pagarle el 7,5% por concepto de comisión de administración pensional. Esto lo ha debido corregir el Ministerio de Comunicaciones mediante un acto administrativo, pero no se ha hecho y la entidad se ha dejado desangrar paulatinamente.

En pocas palabras, “es tan bueno el negocio, que a pesar de todas estas iniquidades, Adpostal aun se mantiene”. **Es decir Adpostal no tiene dolientes.**

d) Artículo 4°

Este es un edificio que tiene una connotación desde el punto de vista histórico para el país.

Mediante el Decreto de 9 de septiembre de 1861, dictado por el Presidente Provisorio de los Estados Unidos de Nueva Granada y confirmado luego por la Ley 31 de 1863, expedida por la Convención Nacional de Rionegro, la Nación asumió la propiedad, entre otros bienes de los bienes inmuebles urbanos pertenecientes a las corporaciones o asociaciones eclesiásticas, mediante reconocimiento por parte del Estado de una determinada renta a favor de los anteriores propietarios; y en consecuencia, entre los edificios incluidos en la desamortización de los llamados “**bienes de manos muertas**” decretada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos de Colombia, **Tomas Cipriano de Mosquera** se encontraba el **edificio de Santo Domingo**, destinado desde entonces al funcionamiento de diferentes oficinas u organismos del Gobierno Nacional.

La actual construcción del edificio ha sido reestructurada, y es así como la edificación de lo que es el Edificio Murillo Toro, se construyó con el producido de estampillas, así:

- En el Año 1940, se emitieron (23) estampillas, de las cuales (14) fueron para el servicio ordinario, (2) para el correo aéreo, (6) en beneficio de la Construcción del Edificio del Ministerio de Correos y Telégrafos, hoy Murillo Toro. El tiraje conjunto ascendió a 103.565.000 ejemplares con un valor de emisión de \$1.106.500.000.

- Mediante la Resolución 3875 del 19 de septiembre de 1940 del Ministerio de Correos y Telégrafos, suscrita por el Ministro Alfredo Cadena D’Acosta, publicada en el *Diario Oficial* 24478 del 1° de octubre, dispuso que las estampillas postales colombianas anuladas sobre los boletines de expedición de las encomiendas postales y sobre las cubiertas de sobres de las cartas que no fueren entregadas a sus destinatarios o remitentes (rezagos), podían venderse a filatelistas del exterior.

- El Decreto 443 del 4 de marzo de 1940, suscrito por el Presidente Eduardo Santos, publicado en el *Diario Oficial* 24312 del 8 de marzo, autorizó la emisión de 5.000.000 de estampillas con el retrato del Libertador.

³ Pese a no haber sido reconocido como tal, la Constitución Política de Colombia asigna al servicio postal deberes que lo acreditan como un servicio público.

• El Decreto 723 del 11 de abril de 1940, suscrito por el Presidente Eduardo Santos, publicado en el *Diario Oficial* 24341 del 17 de abril, reglamentó el artículo 7° de la Ley 26 de 1939, relativo a las estampillas y planilla filatélica alusivos a los V Juegos Atléticos Nacionales de Bucaramanga.

Todas estas series de estampillas fueron impresas como emisión definitiva, como “sobretasa para la construcción del Ministerio de Correos y Telégrafos”, que posteriormente mediante el Decreto 0259 de 1953 se denominó Ministerio de Comunicaciones.

Aspectos Constitucionales y Legales del Monumento Nacional

Es preciso anotar, que el artículo 4° del proyecto, tiene serios fundamentos constitucionales en los artículos 8° y 72 de la Carta Política.

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 72. *El Patrimonio Cultural de la Nación está bajo la protección del Estado.* El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para adquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.

Es de anotar que, tanto la señora Ministra de Comunicaciones como de Cultura hacen alusión a que la Ley 163 de 1959, ya había convertido en Monumento Nacional el Edificio Murillo Toro, para lo cual es preciso desvirtuar esa aseveración mediante el siguiente análisis legal:

La legislación vigente hasta antes de expedirse la Ley 397 de 1997, que creó el Ministerio de Cultura, en relación con la defensa y conservación del patrimonio histórico y artístico y monumentos públicos de la Nación, tiene como punto de partida la Ley 163 de 1959.

La normatividad mencionada declara que son patrimonio histórico y artístico nacional “los monumentos, tumbas prehispánicas y demás objetos, ya sean obra de la naturaleza o de la actividad humana que tengan interés especial para el estudio de las civilizaciones y culturas pasadas de la historia o del arte o para las investigaciones paleontológicas y que se hayan conservado sobre la superficie o en el subsuelo nacional”, y considera como monumentos inmuebles, además de los de origen colonial y prehistórico, los siguientes: **a)** Los que estén íntimamente vinculados con la lucha por la independencia y con el período inicial de la organización de la República, y **b)** Las obras de la naturaleza de gran interés científico indispensables para el estudio de la flora y la geología. **Obsérvese que esta ley no declara en forma singular o particular un bien inmueble como monumento nacional, es decir habla en sentido general, refiriéndose a los bienes que conforman el patrimonio cultural, histórico y artístico de la Nación.**

Igualmente, se declaran como monumentos nacionales los **sectores antiguos**, o sea el perímetro que tenían sus poblaciones durante los siglos XVI, XVII, XVIII y principios del XIX, en relación con calles, plazas, plazoletas, murallas, y demás inmuebles incluidas casas y construcciones históricas, de las ciudades de Bogotá, Tunja, Cartagena, Mompox, Popayán, Guaduas, Pasto, Santa Marta, Santa Fe de Antioquia, Mariquita, Cartago, Villa de Leyva, Cali, Cerrito, Buga, Socorro, San Gil, Pamplona, Rionegro (Antioquia), Marinilla y Girón.

Así mismo, autoriza al Consejo de Monumentos Nacionales para **proponer**, previo estudio de la documentación correspondiente, la

calificación y declaración de otros sectores de ciudades, zonas o accidentes geográficos o inmuebles como monumentos nacionales, lo cual se hará mediante decretos emanados del Ministerio de Educación.

Respecto de monumentos muebles, como tales se consideran los enumerados en el Tratado celebrado entre las repúblicas americanas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, en la séptima Conferencia Internacional Americana y a la cual adhirió Colombia por la Ley 14 de 1936.

Hay que aclarar, son abundantes las sentencias de la Corte Constitucional en cuanto a la cláusula de competencia en esta materia, al respecto es preciso citar algunas:

Sentencia C-343 de 1995

Mediante esta sentencia se declaró constitucional la Ley 260 de 1995.

“Por medio de la cual se declara Monumento Nacional el Templo de San Roque, en el Barrio de San Roque de la ciudad de Barranquilla, departamento del Atlántico”.

En esa oportunidad dijo la Corte:

“... Antes de determinar si lo anterior contraviene lo dispuesto en el artículo 355 constitucional, debe señalarse que la Ley 163 de 1959 y el Decreto 264 de 1963, regulan lo pertinente a los monumentos nacionales. Para efectos del asunto que interesa a esta Corte, debe decirse que las referidas normas asignan al Consejo de Monumentos Nacionales, de conformidad con las causales allí establecidas, la calificación y declaración de los sectores de ciudades, zonas, accidentes geográficos o inmuebles que habrán de declararse como monumentos nacionales. De igual forma, se prevé el deber de las administraciones, nacional, departamental o municipal, de asignar los recursos necesarios para la debida conservación de esas obras. Así las cosas se tiene que si el legislador delegó en el Consejo de Monumentos Nacionales ciertas atribuciones, ello no obsta para que, en virtud de la cláusula general de competencia, pueda el Congreso darle directamente el carácter de monumento nacional a una obra pública como el Templo de San Roque. **El hecho de que no se hubiese contado con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto de ley que se revisa, es, pues, un argumento de conveniencia pero no de constitucionalidad...**” (Resaltado fuera del texto).

Sentencia C-1250 de 2001

Declaró Constitucional la Ley 735 de 2002, “por la cual se declaran monumentos nacionales, el Hospital San Juan de Dios y el Instituto Materno Infantil”.

En esa oportunidad la Corte dijo:

“... 4. Competencia del Legislador para hacer las declaraciones de patrimonio cultural y de monumentos públicos

“... Por otra parte, la Corte considera que el hecho de que el proyecto de ley objetado verse sobre la declaratoria como monumentos nacionales de dos hospitales, tampoco constituye razón suficiente para acusar su inconstitucionalidad por la presunta violación de los artículos 154 y 346 de la Carta Política. Ciertamente es que el Ordenamiento Superior señala una serie de reglas específicas acerca de las competencias orgánicas que se distribuyen entre las distintas ramas del poder público en materia de elaboración, discusión y aprobación del presupuesto – artículos 345 y siguientes C. P.–, no obstante, tales disposiciones no restringen el campo de acción que en materia de *iniciativa legislativa* se le reconoce a los miembros del Congreso, pues los preceptos contenidos en el artículo 154 Superior en los que se establecen ciertas limitaciones en esta materia deben

interpretarse de manera restrictiva, de tal forma que se asegure la efectividad del principio democrático y se permita que sea a través de la discusión de los miembros del Senado y la Cámara de Representantes que se tomen decisiones que surgen del debate político, entre ellas, sin duda, la declaración como monumentos nacionales de lugares que, en el caso de los dos hospitales a los que se refiere el proyecto de ley, son símbolos precisamente del patrimonio cultural, científico y social del país.

En este orden de ideas, esta objeción no está llamada a prosperar...".

Y así podemos citar algunas leyes que crean monumentos nacionales, como:

– **Ley 74 de 1993.** “Por medio de la cual se declara Monumento Nacional el Templo de la Parroquia del Calvario en el Barrio Campo Valdez de Medellín”.

– **Ley 503 de 1999.** “Por la cual se declara Monumento nacional el Templo Parroquial de San Sebastián en el Municipio de Morales, Departamento de Bolívar”.

– **Ley 532 de 1999.** “Por la cual se declara Monumento Nacional el Templo Parroquial San Antonio de Padua Municipio de Soledad Atlántico”.

– **Ley 499 de 1999.** “Por la cual se declara Monumento Nacional el Túnel de la Quiebra en jurisdicción del Municipio de Santo Domingo, departamento de Antioquia”.

e) **Artículo 5°**

Para sustentar este artículo es preciso citar la siguiente sentencia de la honorable Corte Constitucional:

En Sentencia C-1250 de 2001, ha dicho la Corte Constitucional:

“...El artículo segundo del proyecto dispone que el Gobierno Nacional, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación y los Ministerios de Cultura y Educación, *acometerá* las obras de remodelación, restauración y conservación de los edificios declarados por esa ley como monumentos nacionales.

La Corte considera que dicha prescripción no contiene propiamente, a pesar de su redacción imperativa, una orden o un mandato al Gobierno Nacional para que asigne unos recursos que permitan la ejecución de las obras señaladas en el citado artículo, sino que lo autoriza para proponer partidas destinadas a dichos fines, caso en el cual, *acometerá* las obras mencionadas. Corrobora este aserto el hecho de que la norma bajo revisión no define las obras a realizar ni fija una cuantía para tal efecto...”.

Ahora, debo decir que, la determinación del legislador en este sentido, encuentra suficiente asidero constitucional en lo previsto en los artículos **8° y 72 de la Constitución Política**, a través de los cuales el Estado se compromete a proteger las riquezas y el patrimonio cultural de la Nación.

El hecho de que se cree una Junta de conservación del Monumento Nacional que se declara mediante esta iniciativa, no se está alterando la estructura de la Administración Nacional, como seguramente planteará el Gobierno Nacional en el curso del debate y que de igual forma argumentará que la iniciativa deberá contar con el aval del Gobierno. Para tal efecto es preciso traer a colación la siguiente sentencia de la Corte Constitucional:

Sentencia C- 343 de 1995, en la cual se dijo:

“...Por otra parte, la decisión de que una “Junta de Conservación del Monumento Nacional”, conformada por el gobernador del Atlántico o su delegado, el alcalde de Barranquilla o su delegado, el arzobispo de Barranquilla o su delegado, el párroco de la Iglesia de San Roque, dos representantes de la Asociación de ex alumnos del Colegio de San Roque, un representante de la Sociedad de Ingenieros

del Atlántico y un representante de la Academia de Historia del Atlántico, administre las partidas asignadas a la ciudad de Barranquilla para la conservación del monumento, en nada vulnera la Carta Política. Sobre el particular, encuentra la Corte que esa Junta tiene como cometido primordial el de que tanto autoridades como particulares –que pueden asumir esas funciones en virtud del artículo 210 constitucional– se comprometen a velar por la correcta destinación de los fondos que para esos propósitos recibe el municipio...”.

2. **Competencia del Legislador en cuanto a gasto público**

Aunque la iniciativa en su artículo 7° autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la futura ley, este no contempla un mandato imperativo al ejecutivo y por lo tanto no podría invadir su órbita de iniciativa del gasto público. Al respecto es preciso mirar la posición de la Corte Constitucional.

Sentencia C-196 de 2001

La Corte Constitucional ha señalado que el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En la Sentencia C-324 de 1997⁴, la Corporación se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación⁵, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. Así, en relación con la objeción presidencial en el presente caso, es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos”⁶. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable, “o si, por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto”⁷, evento en el cual es perfectamente legítima.”

El artículo 7° no contiene una orden al Gobierno Nacional, sino que se limita a autorizar que efectúe las operaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la futura ley. En efecto, la expresión “autorízase”, no impone un mandato al gobierno, simplemente “se buscaba habilitar al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, que no es otra cosa que autorizarlo, en los términos del artículo 346 de la Carta, para incluir el respectivo gasto en el proyecto de la ley de presupuesto”⁸.

Sobre el principio de legalidad del gasto, la jurisprudencia constitucional ha tenido la oportunidad de sentar los siguientes conceptos: (Sentencia C-196/01).

“El principio de legalidad del gasto constituye uno de los fundamentos más importantes de las democracias constitucionales.

⁴ M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵ Ver, entre otras, las Sentencias C-490/94, C360/96, C-017/97 y C-192/97

⁶ Sentencia C-490/94. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Sentencia C-360/94. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. Fundamento Jurídico N° 6.

⁸ Sentencia C-360 de 1994 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Según tal principio, corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, decretar y autorizar los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático y de la forma republicana de gobierno (C. P. art. 1º). En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C. P. art. 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C. P. art. 345) para poder ser efectivamente realizadas.”

Es claro entonces que en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso tiene facultades para decretar gastos públicos, y para aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación. Sin embargo, esta facultad es concurrente con otras que en materia presupuestal competen a la rama ejecutiva según la Constitución, y que en cierta forma limitan las respectivas competencias del Congreso en la materia.

En efecto, conforme al artículo 154 superior, las leyes pueden tener origen, entre otros, en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus miembros. No obstante, solo pueden ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, entre otras, las leyes “que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas”. Así mismo, en concordancia con lo anterior, el artículo 346 de la Carta, antes mencionado, indica que “el Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y la Ley de Apropiaciones, que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada legislatura.” Y finalmente, en armonía con la preceptiva anterior, el artículo 351 Constitucional reza: “El Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del ministro del ramo.”

Las anteriores disposiciones indican que en materia presupuestal las competencias del ejecutivo para la formulación del gasto se concretan en la iniciativa legislativa privilegiada que le corresponde en forma exclusiva, y que imponen que la ley anual de presupuesto, así como aquellas otras que ordenen participaciones en las rentas de la Nación o transferencias de las mismas, tengan origen en propuestas gubernamentales.

Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, pero que ellas en sí mismas no pueden **constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello.**

Guillermo Antonio Santos Marín, Representante a la Cámara;
Mauricio Jaramillo Martínez, Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 64 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Guillermo Antonio Santos Marín*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 70 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se adicionan las competencias de los Jueces Penales de Conocimiento con la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos a su cargo.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. Adicionar la competencia de los Jueces Penales del Circuito y Municipales, la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos, que a la fecha de expedición de la presente ley no hayan sido remitidos a los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las normas que le sean contrarias.

Lucía Arbeláez de Tobón,

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley 270 de 1996, otorga a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura la facultad de regular los trámites judiciales y administrativos que adelanten los despachos judiciales, en los aspectos no previstos en la ley. El numeral 4 del artículo 79 del C. P. P., le asigna al juez de ejecución de penas la función de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción; por su parte el nuevo Código de Procedimiento Penal, mantiene esta facultad en cabeza de los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, razón por la cual, en el caso de Bogotá, los 150 jueces falladores envían los respectivos procesos, para tal efecto, generando congestión.

Teniendo en cuenta que la facultad reguladora de la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura no permite modificar normas legales, se requiere entonces, tramitar un proyecto de ley de descongestión que asigne a los Jueces Penales de Conocimiento, la facultad de declarar la extinción de la sanción penal por prescripción en los procesos que a la fecha de su expedición, no hayan sido remitidos a los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad.

Esta propuesta tiene como antecedente el programa de modernización de los Juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad, iniciando en el mes de julio de 2001, para optimizar la prestación y la atención al usuario del servicio de justicia mediante la sistematización, racionalización y organización de los trámites judiciales. Su propósito esencial consiste en introducir la gestión virtual de la actividad procesal en los citados despachos y en sus centros de servicios administrativos o secretarías, a partir de un documento denominado Ficha Técnica.

La Ficha Técnica tiene los datos esenciales del proceso penal para que los Jueces de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad cumplan cabalmente con sus funciones jurisdiccionales, sin la presencia física en sus despachos de los expedientes a su cargo, en forma tal que las actuaciones de los despachos queden registradas en el sistema de información de gestión judicial y puedan ser consultadas por los interesados en la página web de la Rama Judicial.

El programa se implementó en los 12 juzgados de Ejecución de Penas y el Centro de Servicios Administrativos de Bogotá, permitiendo la eliminación física de libros y posibilitando que las comunicaciones y notificaciones de ley se realicen por correo electrónico. Como resultado del sistema se aumentó la producción de dichos juzgados en un 52% aproximadamente.

El programa se ha iniciado ya en las ciudades de Cali, Neiva, Bucaramanga, Tunja, Villavicencio y Valledupar, donde se contabilizaron 59.821 procesos de los cuales 22.729 requieren declaratoria de prescripción y 2000, cifra esta aproximada están

pendientes de remisión por parte de los Jueces Penales de conocimiento a los Juzgados de Ejecución Penas y Medidas de Seguridad, mientras que en Bogotá alcanza la cifra de 34.500 procesos para envío a los juzgados de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad así:

De 55 juzgados Penales del Circuito: 12.500 procesos

De 87 Juzgados Penales Municipales: 22.000 procesos

Para garantizar la adecuada administración de justicia se impone una medida legal que permita la evacuación ágil y oportuna de los procesos en estado de prescripción aludida.

Con esta visión, el Consejo Superior de la Judicatura, presenta al honorable Congreso de la República, el proyecto de ley “por la cual se otorga a los Jueces Penales de Conocimiento la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos a su cargo”.

De los señores Representantes,

Lucía Arbeláez de Tobón,

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 70 con su correspondiente exposición de motivos, por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 71 DE 2004 CAMARA

por la cual se adicionan las expensas judiciales.

Artículo 1°. La parte procesal que obtenga en un proceso judicial una condena de contenido económico en su favor, con excepción de los procesos penales, laborales y de familia, reconocerá a la Rama Judicial, a título de expensas judiciales, el equivalente al 1% del valor del contenido de la Sentencia.

Artículo 2°. La Rama Judicial dispondrá de una cuenta nacional única y exclusivamente destinada para recaudar las sumas de que trata el artículo anterior.

Las sumas de dinero que se obtengan por este concepto, las destinará la Rama Judicial al funcionamiento de la administración de justicia y sus programas de inversión.

Artículo 3°. Las partes favorecidas con las condenas deberán proveer al pago de las expensas en la cuenta nacional de la Rama Judicial dentro de los diez días siguientes a aquel en que se haya dado cumplimiento a las Sentencias en su favor y se constituirán en deudores de la Rama Judicial por ese sólo hecho.

La Rama Judicial procurará el pago oportuno de dichas sumas a través de su oficina de cobro coactivo, que deberá ser informada por los despachos judiciales sobre las Sentencias ejecutoriadas, el valor de las condenas y sus beneficiarios, dentro de los tres días siguientes a la ejecutoria de las mismas.

Artículo 4°. La oficina de cobro coactivo de la Rama Judicial verificará el cumplimiento de la obligación por parte de los beneficiarios de las condenas, al vencimiento del término que tienen para consignar.

En los casos en que el beneficiario de la condena haya omitido el cumplimiento de su obligación, esta oficina procederá de inmediato con las acciones civiles y penales que garanticen tanto la recuperación de las expensas judiciales a que alude esta ley, como la sanción punitiva correspondiente por la apropiación de dichos dineros públicos que pertenecen a la Rama Judicial.

Artículo 5°. Cuando se trate de condenas contra entidades oficiales, el pago a la Rama Judicial se realizará una vez se haga efectiva la Sentencia, y correrá a cargo de la entidad oficial realizar la retención y posteriormente, dentro de los diez días siguientes a más tardar, deberá consignar las sumas en la cuenta de la Rama Judicial destinada para ese efecto.

El incumplimiento del mandato anterior por parte de los funcionarios a quienes compete realizar los pagos de las Sentencias, deberá ser inmediatamente objeto de las investigaciones disciplinarias y penales a que haya lugar.

Artículo 6°. La presente ley se aplicará únicamente a los procesos judiciales iniciados con posterioridad a la vigencia de la misma.

Artículo 7°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Lucía Arbeláez de Tobón

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Nuestro sistema constitucional no consagra el principio de gratuidad en la administración de justicia.

La Constitución si prevé, en cambio, el principio de igualdad, del cual debemos deducir necesariamente la libertad para acceder a la administración de justicia, sin discriminación.

La Corte Constitucional ha dicho que es responsabilidad del legislador, en cada caso, definir si se amerita o no el cobro de expensas judiciales (Sentencia de febrero 5 de 1996).

El Código de Procedimiento Civil señala genéricamente el principio de gratuidad de la justicia civil; la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, mandato posterior y de naturaleza cuasi-constitucional, dispone también, genéricamente, el principio de gratuidad de la administración de justicia; Sin embargo, en ejercicio de extensión hermenéutica racional, establece expresamente la salvedad en relación con las expensas, agencias en derecho y costos judiciales.

Acorde con lo anterior y para hacer una interpretación sistémica, nuestra jurisprudencia constitucional hace diferencia entre el derecho de acceder a la justicia, que debe someterse necesariamente al principio de igualdad de oportunidades, de una parte, y de la otra, los gastos necesarios para la declaración de los derechos, que, según la propia Corte, no se sujetan necesariamente al principio de gratuidad (Sentencia C-37 de febrero 5 de 1996, Mag. Pon. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa).

Debe concluirse con la Corte Constitucional que el cobro de expensas judiciales no se contradice con el principio de gratuidad.

1. Indagación filosófica

1.1 El aspecto fundamental, desde el punto de vista *ius-filosófico*, se dirige sustancialmente a establecer cuál es el papel que le corresponde al Estado en la dispensa y provisión de justicia para la sociedad.

Frente a una posición eminentemente dogmática que sugiere la presencia absoluta, plena e insustituible del Estado y la consustancial gratuidad para los asociados, surgen razones de **política judicial**, apoyadas en principios de *economía de mercado* y con propósitos teleológicos, esto es, inspiradas en las causas finales antes que en los simples medios, que indican, al contrario, que la administración de justicia tiene componentes tanto públicos, como privados, que deben ser producidos con criterios de competitividad cuyos resultados finales, unos y otros, contribuyen a la paz jurídica, al bienestar social y al equilibrio de los factores de convivencia.

Un Estado como el nuestro, carece de la capacidad para proveer con suficiencia los recursos que requiere la administración de justicia. Pero además, los pocos recursos que existen o pudieran

existir, se canalizan a través del Gobierno Nacional, quedando sujeta su disponibilidad a razones subjetivas de gobernabilidad, que atentan contra la autonomía y la independencia de los jueces.

Adicionalmente, la justicia como valor, no se encuentra suficientemente arraigada en nuestra sociedad y en contraposición a ello, se subestima la verdadera importancia, siendo este, precisamente, uno de los factores de violencia e inequidad en Colombia.

Sin duda, el resultado de lo anterior, es una justicia pobre, sin recursos para su funcionamiento, por ello necesariamente ilusoria, imperfecta, insostenible e inacabada.

La eficiencia de la administración de justicia está ligada a la obtención y disponibilidad de recursos. No se concibe el funcionamiento de un sistema de mercado ni la consolidación de la democracia, si el sistema judicial es débil o no funciona bien¹.

1.2 De otra parte, advertimos que la composición de los litigios no se determina únicamente por la **connotación pública** de los derechos, de los beneficios o de los alcances sociales que pudieran existir o que se debaten, y que, en cambio, hay factores tanto públicos como **privados** que se relacionan siempre con el desenvolvimiento de las litis. Hay excepciones como lo veremos adelante (*ver 5.3*): asuntos de naturaleza laboral, de familia o penales.

Con ello queremos significar que el nivel de ingerencia del proceso judicial en el ámbito público, es relativo y que, por ello, el modelo de gratuidad también debe corresponder a un grado de contingencia no necesariamente pleno y absoluto.

En otras palabras: cada acción de justicia genera “externalidades” o efectos que no siempre son relativos al conjunto de la sociedad (bien público), sino que se *relativizan* y son *internalizadas* por los actores del proceso. Es claro entonces que el beneficio de litigar comporta un bien público y otro privado. El Estado debe financiar la proporción que corresponde al primero, pero no al segundo, porque al hacerlo indiscriminadamente está sacrificando el *óptimo social* que se procura a través de la Administración de Justicia.

2. Cuestión fáctica

Partimos de una **doble composición de lugar**: de un lado, la inmensa **proliferación de conflictos judiciales** que hacen prácticamente incontrolable su manejo por parte de la Administración de Justicia, y de otro, la crítica **situación financiera de la Rama Judicial en Colombia**, que carece de recursos propios.

Existe un evidente abuso por parte de los ciudadanos en relación con los medios ofrecidos por la jurisdicción, que desemboca en la aludida proliferación de conflictos.

Los mecanismos alternativos de solución de conflictos no están colmando las expectativas por las cuales se crearon y se observa ausencia de sensibilidad por dichos medios, falta de pertenencia, en general, no se ha consolidado una cultura de la solución amigable de los conflictos y por ello, los despachos judiciales continúan atiborrados de causas procesales: Mientras todo ello ocurre, continúan debilitándose las arcas de la Justicia, porque su dispensa supone una gestión operativa de alto costo.

La administración de justicia debe entonces evitar la proliferación de conflictos superfluos y el incisivo abuso de los medios ofrecidos por la jurisdicción, pero también debe procurar el sostenimiento económico de sus gestiones.

La regulación de las expensas judiciales contribuiría entonces a un doble propósito: descongestión judicial y auto-sostenimiento financiero de la Rama.

Como ya lo advertíamos, en la teoría general de la justicia existen partidarios de la gratuidad total de la administración de justicia, pero

también hay quienes propugnan por tesis contrarias a dicha gratuidad, con verdaderas razones de **política procesal**:

“Evitar el crecimiento desmesurado de la litigiosidad, impedir que los ciudadanos arrojen sobre audiencias y juzgados una masa de pleitos insostenibles que harían imposible la misma administración de justicia...”².

La consagración de un régimen relativo a las **expensas judiciales**, tendría como efecto alterno “regular” el uso indiscriminado del sistema judicial, fomentando indirectamente la utilización de los medios alternativos de solución de conflictos, pero además, serviría de sustento a las inmensas necesidades presupuestales de la Rama Judicial.

3. Objeto del proyecto: su conciliación con el principio de gratuidad

La presente regulación de las expensas judiciales tiene por objeto obtener el pago en favor de la propia Rama Judicial, a título de reintegro, de un porcentaje del valor obtenido en el proceso como resultado de la declaración de los derechos, para que con ello se subvencionen las demás controversias que atiende la administración de justicia.

Ese valor, obviamente, no se cobraría en los casos de solución alternativa de conflictos.

El proyecto se concilia perfectamente con el principio de gratuidad en la administración de justicia, que, vale decirlo, carece de rango constitucional, pero se encuentra arraigado culturalmente e implementado por la ley. Sin embargo, es evidente también que dicha gratuidad ha sido interpretada por la Corte Constitucional para decir que es un simple desarrollo del principio de igualdad.

El presente proyecto de ley entonces, se armoniza con el principio de gratuidad porque se circunscribe únicamente al *reintegro* de expensas en favor de la Administración de Justicia, pero no hace por ello onerosa para el ciudadano la propia labor del funcionario judicial que dispensa justicia, que continúa gratuita, como función pública.

La Corte Constitucional se ha referido con anterioridad al tema y es así que en Sentencia C-318 de 1998, dijo:

“...En efecto, determinar si, dentro de cierto proceso judicial, debe cobrarse algún tipo de costo o expensa, constituye un asunto de carácter eminentemente técnico que debe ser resuelto a la luz de elementos tales como la naturaleza del procedimiento, los bienes jurídicos cuya tutela se persigue, el carácter público o privado de la acción que da lugar a ese tipo de proceso judicial, etc...”.

4. Naturaleza jurídica de las expensas judiciales

El propio artículo 6° de la Ley Estatuaria distingue los conceptos de expensas, agencias en derecho y costas judiciales, sin definirlos.

El concepto de “**costas judiciales**” es genérico, pero ha sido entendido doctrinariamente como una carga económica que debe afrontar la parte vencida en juicio.

Las “**agencias en derecho**” suelen referirse al pago de honorarios de abogado que realizó la parte vencedora en el juicio y que, en principio, deben ser reintegradas.

Las “**expensas judiciales**” mientras tanto, aluden a los gastos realizados para adelantar el proceso, que conceptualmente podríamos clasificar en dos grupos:

¹ Al respecto véase el informe final del proyecto de investigación “Poder Judicial, Acción de los Privados y de las Agencias Públicas”, realizado por el Centro de Investigación de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, 1998, Chile.

² Alberto de Casso, Las litis expensas, Ed. Nauta, Barcelona, 1964, págs. 16 y 17.

“*Las externas*”, primero, que se generan en actos del proceso que sólo podrían adelantarse previo el pago de las mismas por parte del interesado (gastos de peritos, costos de la producción de pruebas, etc.);

Y “*las internas*” después, que sugieren la implementación de las logísticas de funcionamiento de los despachos judiciales, para concretar la dispensa de la justicia. En otros términos, podría decirse que estas expensas internas corresponden a los *costos indirectos* de la Administración de Justicia.

Estas últimas son las que, según se propone, deben reintegrar los usuarios de la administración de Justicia, cuando obtienen resultados económicos favorables en su favor.

5. Estudio de factibilidad legal

5.1 La gratuidad en la justicia se concibe únicamente como desarrollo del principio de igualdad

En Colombia no existe una norma o un principio constitucional que determine necesariamente la gratuidad de la administración de justicia:

La Corte Constitucional se ha referido a este principio sólo por virtud de mandamientos legales, no constitucionales, que se contienen en el artículo 6° de la Ley 270 de 1996 y en el artículo 1° del Código de Procedimiento Civil.

Lo que se dice de dicho principio, por vía de interpretación constitucional, es que aparece como simple **desarrollo del derecho fundamental a la igualdad**, pero de suyo, está claro, no existe en la Constitución.

La siguiente es la interpretación de la Corte Constitucional al referirse a la exequibilidad del art. 6° de la Ley Estatutaria (Sentencia de febrero 5 de 1996, Dr. Vladimiro Naranjo Mesa):

“El principio de gratuidad apunta, pues, a hacer efectivo el derecho constitucional fundamental a la igualdad. Con ello no quiere la Corte significar que aquellos gastos que originó el funcionamiento o la puesta en marcha del aparato judicial, debido a la reclamación de una de las partes, tengan igualmente que someterse al principio de gratuidad. Por el contrario, si bien toda persona tiene el derecho de acceder sin costo alguno ante la administración de justicia, no sucede lo mismo con los gastos necesarios para obtener la declaración de un derecho. Por tal razón, la mayoría de las legislaciones del mundo contemplan la condena en costas –usualmente a quien ha sido vencido en el juicio–, así como las agencias en derecho, esto es, los gastos en que incurrió la parte favorecida o su apoderado (a través de escritos, diligencias, vigilancia, revisión de expedientes) durante todo el trámite judicial. Se trata, pues, de restituir los desembolsos realizados por quienes presentaron una demanda o fueron llamados a juicio y salieron favorecidos del debate procesal”.

De otra parte, la Corte Constitucional, en Sentencia C-318 de 1998 sostuvo que la consagración de expensas judiciales puede ser establecida a través de leyes ordinarias, siempre y cuando se adecue al principio de proporcionalidad y respete las restantes normas constitucionales.

5.2 Ley estatutaria: Avenencia de las expensas frente a la gratuidad.

La aparente incoherencia del artículo 6° de la Ley Estatutaria que pregona **la gratuidad**, pero **autoriza el cobro de expensas, agencias en derecho y costas judiciales**, se interpreta racionalmente sólo si se entiende que el valor del servicio personal, relación laboral o gestión humana de los empleados y funcionarios de la Rama Judicial es, por

mandato legal, atribuible al Estado, como costo directo; en tal caso aplicaría la teoría de la función pública (art. 228 de la Constitución).

Pero ello no implica de manera alguna que los *costos indirectos* (sostenimiento logístico e implementación física y operativa de la gestión material, o, como los llama la Corte, **los gastos necesarios para obtener la declaración del derecho**), tenga que asumirlos también el erario.

Ahora bien, dichos costos pueden ser subvencionados provisionalmente por el Estado; pero nada se opone para que quien los subvenciona pueda recuperarlos sin que tal hecho se constituya como atentatorio del principio de igualdad o denegatorio de justicia.

Así que, si no existe una norma constitucional que ordene la gratuidad en la justicia, y si la interpretación constitucional del mandato legal que la contiene en los artículos 1° del C. P. C. y 6° de la Ley Estatutaria de Administración de Justicia está determinada simplemente por el derecho a la igualdad, entonces, sin violar la Constitución, **perfectamente puede imponerse la restitución de un valor representativo de los costos indirectos que se causan con el funcionamiento o puesta en marcha de la gestión logística, física y operativa de la justicia, a título de expensas judiciales.**

Siendo simple **restitución**, no es un impuesto, no es un arancel, no es discriminatorio, no atenta contra el principio de igualdad y no afecta el acceso a la justicia porque el propio Estado ha “subvencionado” el valor desde el inicio del proceso, hasta el final, simplemente para garantizar tales derechos en los asociados.

5.3 Excepciones a la ley

Por consideraciones filosóficas conceptuales que se derivan del marco genérico de la Constitución Nacional, **deben exceptuarse** de esta regulación las causas penales, laborales y de familia, para garantizar con ello la proposición “social de derecho” que enmarca a nuestro Estado, pues tales causas legales tienen un contenido sociopolítico que el sistema protege y ampara con celo y suficiencia.

La Constitución ecuatoriana en su artículo 207 pregona la gratuidad de la justicia sólo en asuntos penales, laborales, de alimentos y de menores, precisamente.

La uruguayana ordena que la justicia sea gratuita “sólo para los pobres” que así lo demuestren, según su artículo 254. La mexicana, en cambio, ordena genéricamente la gratuidad.

La española, en su artículo 119, deja el tema en manos de la ley, pero garantiza la gratuidad a quienes acrediten la insuficiencia para litigar.

Se insiste, entonces, que en Colombia no existe restricción constitucional que haga imperativa la gratuidad en la justicia; **y las referencias legales están enmarcadas por una interpretación constitucional que lo que quiere proteger es la igualdad en el acceso a la administración de justicia.**

5.4 Impacto económico de la medida en favor de la Administración de Justicia

Los costos indirectos de la administración de justicia están representados por rubros tales como arrendamientos, vigilancia, aseo, materiales y suministros, energía, agua, teléfonos, mantenimiento operativo, reparaciones locativas, depreciaciones, etc., que pueden estimarse en un aproximado a los \$2.698.000 por despacho judicial (en juzgados del circuito)³.

³ Para obtener esta información, se tuvo como fuente el estudio sobre “COSTO PROMEDIO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS DESPACHOS POR CATEGORÍA”, publicado en la revista “Costos del servicio de Justicia en Colombia”, publicada por la Universidad Nacional de Colombia y el Consejo Superior de la Judicatura, Bogotá, 1999, pág. 18. Las cifras fueron actualizadas a pesos del año 2002.

En tales factores no se incluyen los \$14.289.000 (circuito) que valen los servicios personales de los empleados y funcionarios, que, como ya lo observamos, continuarían a título gratuito para conciliar la teoría de la gratuidad y el principio de la función pública⁴.

Al multiplicar el valor aproximado de los costos indirectos en un juzgado, por el número de despachos judiciales en materia civil y administrativa, obtendremos un cálculo cercano de lo que le cuesta a la administración de justicia el rubro de expensas judiciales.

Veamos cuántos despachos Judiciales operan actualmente en el país, sin contar con los Disciplinarios en los cuales obviamente no operaría la proposición que hacemos:

Estadística despachos

Según datos de nuestra Unidad de Desarrollo en la actualidad existen en el país los siguientes Despachos Judiciales:

Jurisdiccion ordinaria	total despachos
Corte Suprema de Justicia	23
Magistrados de tribunales superiores	422
Juzgados	3.256
Total jurisdiccion ordinaria	3.701

Jurisdicción Contencioso-Administrativa	
Consejo de estado	27
Magistrados de tribunales administrativos	131
Total jurisdicción Contencioso Administrativa	158

**Estos datos estadísticos pueden confrontarse y profundizarse en el Informe al Congreso de la República 2001/2002, presentado por el Consejo Superior de la Judicatura.*

Es decir, existen 3.859 Despachos Judiciales en el país, sin contar disciplinarios ni Corte Constitucional.

De otra parte podría establecerse un valor aproximado de las condenas que se decretan en esos despachos judiciales.

Sobre tales factores numéricos se determinaría el porcentaje razonable para recuperar a título de expensas judiciales.

Mientras tanto, los costos totales en la jurisdicción civil y administrativa nos arrojan una cifra superior a 400 mil millones al año. Tomando los que hemos llamado costos indirectos, que representan el 15.9% tendríamos unos costos de aproximadamente 64 mil millones de pesos al año⁵.

Según información suministrada por la Unidad de Planeación de la Dirección Ejecutiva de Administración Judicial del Consejo Superior de la Judicatura, se sabe que el Ministerio de Hacienda estima una deuda de la Nación por concepto de condenas ante la justicia contencioso-administrativa que equivale en la actualidad a 3 billones de pesos. Si sobre esta cifra cobramos el 1% podemos calcular que el Estado recuperaría 30 mil millones de pesos, solo por la jurisdicción contencioso-administrativa.

Si obtenemos otro tanto por los procesos civiles de la jurisdicción ordinaria, estaremos cubriendo los costos indirectos de la administración de justicia de un año.

5.5 La competencia constitucional del Consejo Superior de la Judicatura

El artículo 257, numeral 4 de la Constitución Nacional le ordena al Consejo Superior de la Judicatura “proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia...”.

El proyecto de ley que se presenta para el pago de las expensas judiciales tiene como propósito, en efecto, hacer eficaz la administración de justicia a través de la obtención de recursos por vía de restitución de los valores invertidos en el funcionamiento de los procesos judiciales.

El artículo 85, numeral 13, de la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia dice que corresponde a la Sala Administrativa del Consejo Superior “Regular los trámites judiciales y administrativos que se adelantan en los despachos judiciales, en los aspectos no previstos por el legislador”.

La regulación de la restitución de los valores aportados por la Rama Judicial para la tramitación de los procesos, en un porcentaje razonablemente estimado, es aspecto no previsto por el legislador, pero viable según la interpretación constitucional, tal y como se demostró con anterioridad.

6. Conveniencia de la implementación de la ley

Con la suma obtenida directamente de los procesos que culminen deberá crearse un fondo general de la Rama, para implementar un programa general de desarrollo para la eficiencia de la justicia.

Los usuarios de la administración de justicia restituirán una cifra exigua en relación con sus causas, únicamente en casos en que les hayan sido resueltas sus pretensiones de manera favorable; entre tanto, el ingreso de dinero para la Rama Judicial permitirá agilizar y modernizar la Administración de Justicia.

Puede decirse que se está desarrollando un principio de democratización de la justicia, pues unas causas deben sufragar otras, de acuerdo con su sentido económico y social; las causas más representativas económicamente, de algún modo, estarán subvencionando las de menor entidad, que, teóricamente, encarnan a la población más desfavorecida.

Esos mismos dineros pueden servir para nombrar más funcionarios, para capacitarlos, para comprar equipos, para adecuar instalaciones, para modernizar sistemas y procedimientos. La Justicia representará un costo ínfimo, pero será sustancialmente productiva y eficiente, lo cual compensa de manera sobrada la restitución de las expensas.

De los honorables Representantes,

Lucía Arbeláez de Tobón,

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 71 con su correspondiente exposición de motivos, por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 72 DE 2004 CAMARA

por la cual se regula la aplicación de los Convenios Internacionales en materia de Niñez y de Familia.

Artículo 1º. Competencia, prevalencia normativa y procedimiento.

El conocimiento y trámite de los asuntos que sean materia de los tratados y convenios internacionales ratificados por Colombia, en los que se reconozcan principios, derechos, garantías y libertades de los niños y de las familias, será de competencia de los Defensores de Familia en su fase administrativa y de los Jueces de Familia en su fase judicial.

⁴ Misma fuente.

⁵ Datos obtenidos con base en estudio sobre “Responsabilidad Extracontractual del Estado en Colombia”, que a su vez tiene como fundamento la información de la Oficina de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”, publicado en las Memorias del Congreso Internacional de Derecho Público, Filosofía y Sociología Jurídicas, Universidad Externado de Colombia, Consejo Superior de la Judicatura, en 1996. Las cifras fueron traídas a valor presente.

El principio de celeridad será de rigurosa aplicación en la ejecución de estos Tratados y Convenios Internacionales y las disposiciones contenidos en ellos tendrán prevalencia sobre las contenidas en otras leyes.

En concordancia con las previsiones de los numerales 5° y 10 del artículo 345 del Código de Procedimiento Civil, los Jueces de Familia tramitarán en única instancia los asuntos a que se refiere este artículo, mediante el procedimiento verbal sumario y, en todo caso, darán aplicación al postulado del Interés Superior de los Niños.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Lucía Arbeláez de Tobón,

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Representantes, ejerciendo la facultad prevista en el numeral 4 del artículo 79 de la Ley 270 de 1996 (Estatutaria de la Administración de Justicia) de adoptar y proponer proyectos de ley relativos a la administración de justicia y a los códigos sustantivos y procedimentales, el Consejo Superior de la Judicatura, atendiendo la solicitud de la honorable Corte Constitucional, por medio de las Sentencias T-357 de 2002 y T-891 de 2003, presenta al honorable Congreso Nacional el proyecto de ley, “por medio de la cual se regula la aplicación de los Tratados o Convenios Internacionales en materia de Niñez y de Familia”.

El Convenio de La Haya sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, suscrito en La Haya el 25 de octubre de 1980 e incorporado a nuestra legislación mediante la Ley 173 de 1994, es un instrumento internacional que firmaron los Estados Signatarios con el fin de proteger a los niños contra los efectos nocivos de un traslado o no regreso ilícitos y fijó procedimientos para garantizar el regreso inmediato de los niños al Estado donde residían habitualmente, así como de garantizar el derecho de visita. Este convenio entró en vigor para Colombia a partir del primero (1°) de marzo de 1996 y hasta el momento, para su aplicación, se vienen presentando dificultades debido a la inexistencia en nuestra legislación de normas específicas que fijen competencias y procedimientos en esta materia.

Por lo anterior, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, tratando de facilitar su aplicación, reglamentó internamente su ejecución a través de la Resolución número 1399 de 1999, proferida por la Dirección General, y a partir de este acto administrativo las solicitudes de restitución internacional recibidas por el Instituto en las que Colombia es país requerido, se tramitaban bajo sus lineamientos. Pero surgió una controversia jurídica en el desarrollo de una solicitud de restitución internacional, interpuesta por el padre de una menor a través de la Autoridad Central de los Estados Unidos, al haber sido trasladada y retenida ilícitamente la niña por su progenitora en Colombia. En el trámite judicial de esta solicitud el caso llegó a conocimiento de la Corte Constitucional mediante Acción de Tutela instaurada por el padre de la niña. La Corte Constitucional, mediante la Sentencia T-357 de 2002, Expediente T-429394, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynett, resuelve inaplicar la Resolución 1399 de 1999, en cuanto atribuye competencia a los Defensores y Jueces de Familia para adelantar los procesos de restitución internacional de niños y ordena remitir la solicitud que motivo dicho pronunciamiento al Juez Civil del Circuito, dejando en manos de estos despachos judiciales la competencia para resolver estos procesos.

A partir de este hecho, el conocimiento de las solicitudes de restitución internacional recibidas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar han sido presentadas a través del Defensor de

Familia, ante los Jueces Civiles del Circuito sin mucho éxito, toda vez que algunos juzgados admiten las demandas y otros los rechazan apoyados para ello en criterios de diferente índole, a más de que versan sobre una temática que no es de su habitual conocimiento, lo cual no ocurriría si la competencia hubiere recaído en los Jueces de Familia.

Esta circunstancia, unida a la falta de normatividad específica sobre la materia, está causando serias dificultades que retrasan el trámite de las solicitudes, lo cual impide dar plena aplicación a los principios de celeridad y urgencia que orientan todos los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales, que se inspiran en el interés superior de los niños y la garantía de sus derechos fundamentales.

Posteriormente, la Corte Constitucional también con ocasión de una Tutela interpuesta por la madre de dos menores, domiciliada en los Estados Unidos, quienes están siendo retenidos ilegalmente por su padre en Colombia, profirió la Sentencia T-891 de 6 de octubre de 2003, Expediente T-677624, Magistrado Ponente Rodrigo Escobar Gil, donde retoma lo resuelto en la Sentencia T-357 de 2002 y señala nuevas orientaciones jurisprudenciales sobre la ejecución del Convenio de La Haya así:

“... En el procedimiento contemplado en el Tratado (se refiere al Convenio de La Haya) intervienen dos clases de autoridades. Por un lado, conforme al Tratado, los Estados Parte deben designar una autoridad central, a cuyo cargo está entre otras funciones, la coordinación tanto interna como internacional de todo el procedimiento. Por otro lado, el Tratado se refiere a las Autoridades Judiciales o Administrativas que conforme a la legislación de cada Estado tengan la competencia para decidir sobre la restitución. Encuentra la Corte que en atención a la naturaleza de las funciones que cumplen esas Autoridades enunciadas en el Tratado y de acuerdo con el ordenamiento constitucional colombiano es posible distinguir dos fases en el trámite de restitución: Una Administrativa y una Judicial. Debe tenerse en cuenta que no obstante que el Tratado se refiere a la segunda de las autoridades mencionadas como “La Autoridad Administrativa o Judicial”, tal como se señaló por la Corte en la Sentencia T-357 de 2002, la decisión definitiva sobre la restitución internacional de un menor solo puede adoptarse en Colombia en sede Judicial por el funcionario competente.”

Tratándose de la fase administrativa señala que esta se inicia cuando una persona directamente o a través de la Autoridad Central de un Estado Parte, dirige una solicitud de restitución a la Autoridad Central de otro Estado Parte y resume así la función que les corresponde cumplir: “... a la Autoridad Central corresponde, fundamentalmente, recibir la solicitud e impulsar su trámite; localizar al menor, indagar sobre su actual situación y adoptar las medidas de protección que sean del caso; promover la restitución voluntaria e iniciar el trámite judicial de restitución cuando ello no sea posible”.

Agrega la Corte que “desde el principio del trámite (se refiere al ICBF como Autoridad Central), debe darse a la tarea de aproximación de los padres, buscando una solución de mutuo acuerdo. La actuación en este frente debe ser conducente al fin buscado y desarrollarse dentro de términos ciertos para evitar dilaciones injustificadas. Completada la etapa probatoria y si no ha sido posible llegar a un acuerdo entre los padres sobre la situación del menor presentar ante el Juzgado del Circuito del lugar en que se encuentre el menor, demanda de restitución, acompañando el expediente administrativo completo. El Defensor de Menores (se refiere al Defensor de Familia) debe representar los intereses del menor a lo largo del proceso”.

Sobre la celeridad de estos procesos agrega: “Observa la Corte que de acuerdo con las disposiciones del Tratado, para el trámite de

restitución, los Estados Parte deben acudir a los procedimientos de urgencia, y que si bien pese a que la ley no ha señalado cuál es la autoridad competente es posible establecer que tal competencia corresponde a los Jueces Civiles del Circuito. Sin embargo, cabe preguntar acerca del procedimiento que deben cumplir los Jueces del Circuito para cumplir los cometidos que les corresponden conforme al Tratado. En esta materia se aprecia que no hay ningún procedimiento que de manera especial se haya previsto para el trámite de restitución en los términos contemplados en el Tratado y que se han sistematizado en esta providencia... En este caso, corresponde al Juez de Circuito conocer del trámite de restitución, el cual, de acuerdo con el artículo segundo del Convenio, debe tramitarse a través de los procedimientos de urgencia. Recibida la demanda por el Juzgado a que corresponde el asunto, este debe tramitarla por el procedimiento verbal sumario, con la celeridad que la naturaleza del asunto amerita y teniendo presente que la finalidad del trámite es obtener la restitución inmediata del menor, salvo que se acrediten las circunstancias de excepción previstas en la cláusula 13 del Tratado”.

“Observa la sala que, a diferencia de lo que ocurre con la fase administrativa del trámite de restitución, para la cual en desarrollo del tratado se ha designado la autoridad central y se ha regulado, a nivel administrativo el trámite interno aplicado en dicha fase, no hay regulación alguna que desarrolle el convenio en su fase judicial.”

El fundamento sustancial para que el Consejo Superior de la Judicatura haga uso, en este caso, de su iniciativa legislativa, parte de las dos Sentencias mencionadas que coinciden en exhortarlo con el Congreso de la República y con el Gobierno Nacional, para que con la mayor brevedad posible se tramite un proyecto de ley orientado a regular la aplicación en Colombia del Convenio de La Haya. Ahora bien, somos conocedores de que el parlamento al expedir las Leyes aprobatorias de los Convenios o Tratados Internacionales, se limita solamente a darle su aprobación pero no dicta las normas sustantivas o procedimentales que permitan la plena aplicación de los mismos y el cumplimiento de los principios y objetivos contenidos en ellos.

Una propuesta normativa para desentrabar solamente la ejecución del Convenio de La Haya se quedaría corta, ya que existen otros Tratados y Convenios internacionales como: El Relativo a la Protección del Niño y a la Cooperación Internacional, suscrito en La Haya el 29 de marzo de 1993, e incorporado a nuestra legislación mediante la Ley 265 de 1996, la Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero suscrita en Nueva York el 20 de junio de 1996 e incorporada a nuestra legislación por Ley 471 de 1998. La Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores, adoptada en México el 18 de marzo de 1994, aprobada por Ley 470 del 5 de agosto de 1998 y que entró en vigor para Colombia el 21 de septiembre de 2000.

La Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias, suscrita en Montevideo el 15 de julio de 1989 y aprobada por Ley 449 de agosto 4 de 1998. La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de noviembre de 2000 y aprobada por medio de la Ley 800 de 2003. El Convenio sobre Jurisdicción, Ley Aplicable, Reconocimiento y Ejecución de la ley y la Cooperación con Relación a la Responsabilidad Paterna y las Medidas para la Protección de los Niños, suscrito en La Haya el 19 de octubre de 1996 y que será presentado ante el Congreso de la República para su aprobación

y finalmente también se encuentran en estudio en el ámbito internacional, proyectos de Convenio que se espera sean acogidos por la legislación colombiana una vez sean suscritos por los países interesados, los cuales versan, entre otras, sobre las siguientes materias : Obligaciones de mantenimiento familiar, explotación, pornografía, turismo sexual y expedición de certificados plurilingües de actas de registro civil.

Teniendo en cuenta lo expuesto, proponemos al honorable Congreso de la República que el proyecto de ley se refiera a los Tratados, Convenios y Acuerdos Internacionales en materia de Niños de manera general, pues la inclusión de un artículo que se refiera solo a la aplicación en Colombia del Convenio de La Haya de 1980 sobre aspectos civiles del secuestro internacional de niños, se convertiría en una limitante normativa al dejar por fuera a los demás instrumentos internacionales.

Consideramos importante informar a los señores congresistas que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar nos ha suministrado un balance sobre el estado de la aplicación de Tratados o Convenios Internacionales en materia de niñez y familia, donde destaca el compromiso en su ejecución. En los relativos al Convenio de La Haya para la protección del Niño y a la cooperación en Materia de Adopción Internacional y al Convenio de La Haya sobre Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños esta entidad actúa como Autoridad Central.

En cuanto a este último que entró en vigor en Colombia el primero (1º) de marzo de 1996, se han recibido las siguientes Solicitudes de Restitución: 1996, 4. 1997, 11. 1998, 21. 1999, 15. 2000, 20. 2001, 31. 2002, 31 y 2003, 43. Para un total de 177 casos; de estos 162 (91%) corresponden a solicitudes de restitución y 15 (9%) a Solicitudes de Regulación Internacional de Visas; de lo anterior se observa que las Solicitudes de Restitución Internacional año tras año van en aumento, con un incremento en el último año de un 45% respecto de los años anteriores.

Colombia es país Requirente en 115 casos (65%) y las principales naciones requeridas son en su orden Estados Unidos, Venezuela, España y Argentina. Colombia es país Requerido en 62 casos (35%) y las principales naciones que requieren a nuestro país son en su orden Estados Unidos, Argentina, Italia y España.

Solución de Casos: Resueltos Judicialmente 14 (8%). Resueltos por Acuerdo Voluntario 37 (21%). Casos Cerrados por Desistimiento 10 (18%) y Casos Cerrados por Deserción 34 (19%).

Regiones de Colombia más involucradas en esta problemática, en su orden: Valle del Cauca, Eje Cafetero, Costa Atlántica y Bogotá.

Casos vigentes a 31 de diciembre de 2003: 164; de este total 74 corresponden a Solicitudes de Restitución. 8 a Solicitudes de Regulación Internacional de Visitas. 57 se encuentran en Fase Administrativa y 25 se encuentran en Fase Judicial.

Para concluir, se propone un proyecto de ley donde se fija la competencia para los Defensores de Familia en su fase administrativa y de los Jueces de Familia en su fase judicial, poniendo fin al conflicto existente expresado en las sentencias de la Corte Constitucional a que se ha hecho mención.

En el ámbito jurisdiccional es incuestionable la necesidad de que el legislador haga recaer la competencia para conocer y decidir sobre los asuntos que provengan de la aplicación de los Convenios y Tratados Internacionales en materia de Niñez y de Familia, en los Jueces de Familia, por ser esta una jurisdicción creada para atender de una manera más eficaz y especializada, los complejos temas que tiene que ver con la institución familiar consagrada en nuestra Constitución Política como núcleo fundamental de nuestra sociedad.

En el segundo inciso del proyecto se consagra el principio de la celeridad y en que las disposiciones contenidas en los Tratados y Convenios Internacionales tendrán prevalencia sobre las contenidas en otras leyes y, finalmente en el inciso tercero, en concordancia con las previsiones de los numerales 5 y 10 del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, se ordena a los Jueces de Familia tramitar en única instancia los asuntos a que se refiere el artículo primero de este proyecto mediante el procedimiento verbal sumario y en todo caso dando postulado al Interés Superior de los niños.

Dejamos a consideración del honorable Congreso de la República este proyecto y ofrecemos la colaboración permanente para suministrar a los honorables Senadores y Representantes la información complementaria que se requiera, al igual que la sustentación necesaria.

De los honorables Representantes,

Lucía Arbeláez de Tobón,

Presidenta, Consejo Superior de la Judicatura.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 72 con su correspondiente exposición de motivos, por la Presidenta del Consejo Superior de la Judicatura.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 78 años de existencia de una institución de servicio a la comunidad y se autoriza la ejecución de unas obras.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los 78 años de existencia de los Clubes Rotarios en Colombia, mediante la organización del primero de ellos en la ciudad de Barranquilla, el 30 de diciembre de 1926, constituyéndose así en el primer club de servicio a la comunidad en Colombia.

Artículo 2°. Con motivo de la efemérides de que trata el artículo anterior, la Nación concurrirá con el municipio de Barranquilla en la ejecución de las siguientes obras:

a) Erección de un monumento que interprete la denominación que se le ha dado a la ciudad de Barranquilla, al calificarla como “Puerta de Oro de Colombia”. Este monumento será instalado en el lugar que señale la Alcaldía Distrital, previa consulta con la Academia de Historia respectiva;

b) Construcción de una plazoleta adecuada para que en el centro de ella sea instalado el monumento al que se refiere el literal precedente.

Jaime Amín Hernández,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El origen del presente proyecto de ley es el de hacer un reconocimiento al Club Rotario de Barranquilla, primera entidad de servicio existente en nuestro país, creada el 30 de diciembre de 1926 en dicha ciudad. En efecto, en esa fecha, delegados de Rotary International organizaron el primer Club Rotario en Colombia, integrado por ilustres personalidades de la urbe.

A partir de entonces, ha sido preocupación permanente de dicho club el tema de la salud, ejecutando importantes obras como el

Hospital de San Francisco de Paula, la Clínica de Rehabilitación Infantil, el Instituto Neurológico del Caribe y la realización de campañas de vacunación para prevenir la poliomielitis y otras graves afecciones.

Asimismo, se ha preocupado por la educación, mediante la construcción de una escuela en Puerto Colombia, la llamada “Fundación Humboldt” para niños y jóvenes superdotados, el Centro de Rehabilitación del Menor Infractor “El Oasis” y numerosas obras culturales y recreativas en pro de la niñez y la juventud.

Pero el Club Rotario de Barranquilla no solo se ha preocupado por obras relacionadas con la salud y la educación; igualmente, ha permanecido atento al desarrollo de la ciudad, dejando profundas huellas de civismo, como gestor de acciones populares en defensa de los intereses de la comunidad, interviniendo en el mantenimiento de Bocas de Ceniza, la protección de la Bahía de Puerto Colombia, la conservación de la Carretera de la Cordialidad, la creación de la Zona Franca Industrial y Comercial de Barranquilla, la Catedral Metropolitana, el Teatro Municipal “Amira de la Rosa”, el aeropuerto “Ernesto Cortissoz” y los servicios públicos en general.

En la actualidad el Club Rotario de Barranquilla se ha comprometido a fondo en el rescate del símbolo de Barranquilla que la ratifica como “La Puerta de Oro de Colombia”.

En efecto, fue el Presidente Marco Fidel Suárez quien declaró a la ciudad **Pórtico Dorado de la República de Colombia**, con motivo de la inauguración del edificio de la Plaza de la Aduana, en el año de 1921. Posteriormente, en 1935 y con ocasión de los Juegos Olímpicos Nacionales, el gobernador José Martín Blanco declaró como símbolo de Barranquilla, Pórtico de Oro de Colombia, la figura conformada por un frontón o frontis, arquitrabe y dos columnas, elementos de la arquitectura republicana, de marcada influencia en el desarrollo de la ciudad portuaria.

Finalmente, en el año 1946, el Presidente Mariano Ospina Pérez, con oportunidad de la inauguración de los Juegos Centroamericanos y del Caribe, denominó a la ciudad de Barranquilla como la “Puerta de Oro de Colombia”.

Por lo demás, no sobra recordar que Barranquilla fue cuna de la aviación comercial y primer puerto aéreo, marítimo y fluvial durante muchos lustros, además de haber sido también la cuna del fútbol y de la radiodifusión, amén de ser centro y escenario de la fiesta que encarna la máxima expresión cultural del Caribe colombiano, hoy patrimonio de la humanidad: el Carnaval.

Proposición

Con base en los anteriores argumentos pongo a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes el presente proyecto, para rendir un sentido y más que merecido homenaje al Club Rotario de la ciudad de Barranquilla en sus 78 años de servicio a la comunidad atlanticense.

De los honorables congresistas,

Jaime Amín Hernández,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 73 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Amín Hernández.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 74 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se autoriza la realización de la judicatura al servicio de los consumidores.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Judicatura al servicio de los consumidores.* Autorícese a los estudiantes de las Facultades de Derecho para cumplir su requisito de Judicatura, o aquel que haga sus veces, para optar por el título de Abogado, el ejercicio como asesores jurídicos de las asociaciones de consumidores, con el fin de representar legalmente y coadyuvar la defensa de los derechos de los consumidores.

Los estudiantes que se encuentren prestando sus servicios a las organizaciones de consumidores, como mínimo con un (1) año de antelación a la entrada en vigencia de esta ley, tendrán como convalidado el requisito de judicatura.

Artículo 2°. *De la prestación del servicio.* El requisito de Judicatura prestado en los términos de la presente ley, será *ad honorem* y no causará remuneración alguna.

Artículo 3°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

Jaime Amín Hernández,

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con la expedición de la Ley 73 de 1981 se reglamentó respecto de la distribución de bienes y servicios, el cual entre varios aspectos comprende la constitución, organización y funcionamiento de las Ligas y Asociaciones de Consumidores, instituciones que son pilares necesarios de equilibrio en nuestra sociedad, toda vez que su finalidad principal es proteger y defender los derechos de los consumidores de bienes y de servicios.

El Decreto 1441 de 1982 señala 21 funciones que deben desarrollar las organizaciones de consumidores y consagra a la Confederación Colombiana de Consumidores como Órgano Consultivo del Gobierno. Entre otras, una de las principales es la atención de peticiones, quejas y reclamos.

Para fortalecer el cumplimiento de estas funciones, se ha venido estudiando la posibilidad de construir caminos de consenso, por medio de los cuales se puedan establecer mecanismos ágiles y modernos que garanticen plenamente la atención y solución de las respectivas peticiones, quejas y reclamos que los consumidores presentan ante las respectivas ligas y asociaciones.

En este orden de ideas, es indispensable contar con asesores jurídicos, como lo serían los universitarios egresados de las Facultades de Derecho, con el fin de que comprometan sus esfuerzos en la realización de esta actividad y puedan, simultáneamente cumplir con el requisito de la Judicatura, indispensable para obtener el título profesional de Abogado.

La Confederación Colombiana de Consumidores ha establecido convenios con los Consultorios Jurídicos de varias universidades, con el propósito de que los estudiantes de último año realicen sus prácticas en sus oficinas. Pero, infortunadamente, esta labor se ve obstaculizada o interrumpida debido, precisamente, a que los estudiantes prefieren prestar sus servicios en otras instituciones, en las cuales sí se les reconoce su ejercicio como Judicatura para graduarse.

Recordemos que, a partir de la expedición de la Constitución de 1991, los derechos de los consumidores fueron elevados al rango constitucional, dándoseles, además, el estatus de derechos colectivos,

conocidos como de segunda generación dentro de la clasificación realizada por la doctrina internacional y el derecho comparado.

Es así, como en el artículo 78 de la C. P., se establecen con claridad meridiana los derechos de los consumidores al decir que:

“La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización. Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios. El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que los conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos”. (Subrayas fuera del texto).

De esta manera se busca que los estudiantes de las Facultades de Derecho de universidades oficialmente reconocidas, que han venido realizando sus prácticas, una vez terminen sus estudios, puedan continuar prestando sus servicios en la Ligas y Asociaciones de Consumidores, a manera de judicatura, como defensores públicos vinculados a la Defensoría del Pueblo con fundamento en la Ley 24 de 1992, especialmente, para prestar, entre otros, los siguientes servicios:

1. Atender a los consumidores y usuarios que acrediten su imposibilidad económica de proveerse por sí mismos y de asumir su representación judicial o extrajudicial, para garantizar el acceso pleno e igual a la justicia, o a las decisiones de cualquier autoridad pública.

2. Elaborar documentos jurídicos, propios de los procesos tales como:

- a) Derechos de petición;
- b) Recursos;
- c) Acciones de tutela;
- d) Acciones populares;
- e) Acciones revocatorias;
- f) Acciones de cumplimiento;
- g) Sustentación de recursos;
- h) Elaboración de conceptos jurídicos;
- i) Las demás que asigne la ley o el reglamento.

3. Representar a los consumidores y usuarios ante instituciones públicas y privadas (empresas de servicios públicos, establecimientos de comercio, superintendencias, etc.).

4. Asesorar jurídicamente a los consumidores y usuarios que se acercan a las oficinas de las Ligas y Asociaciones de consumidores.

5. Servir como mediadores en las diligencias de conciliación y demás acuerdos que se realicen en los Centros de Conciliación de las organizaciones de consumidores.

En consecuencia, es de enorme importancia que este proyecto de ley sea aprobado, toda vez que se da atención a un sentido sector de la sociedad, en desarrollo del artículo 78 de la Carta Fundamental. Por lo anterior, pongo en consideración de los honorables Congresistas esta iniciativa, seguro de la utilidad de la iniciativa.

De los honorables Congresistas,

Jaime Amín Hernández,
Representante a la Cámara,
departamento del Atlántico.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 74 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Amín Hernández*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 2004 CAMARA
por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese el día siete (7) de mayo de cada año como el Día de los Huérfanos del SIDA.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

De los honorables Congresistas,

Jaime Amín Hernández,
Representante a la Cámara,
departamento del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Panorama general

Según la Asociación Francois-Xavier Bagnoud y la UNICEF para el año 2010 habrá 100 millones de niños huérfanos víctimas del flagelo del VIH/SIDA. Si le sumamos los 100 millones de huérfanos por SIDA para el 2010 a la cifra dada por las Naciones Unidas de los huérfanos por otras causas, podemos prever una cifra aterradora de más o menos 200 millones de huérfanos y niños vulnerables para el 2010. Esta cifra parece devastadora, pero si pensamos en países tales como India o China –sin incluir las estadísticas oficiales– con más de un billón de habitantes cada uno, donde la epidemia del SIDA se expande, y sumándole Rusia (con un 1% de personas infectadas), la cifra de 200 millones de huérfanos y niños vulnerables para el 2010 parecerán, desafortunadamente, realistas.

Por otro lado, la asociación citada, que es líder mundial en el desarrollo de políticas para prevenir la expansión del fenómeno de huérfanos víctimas del SIDA, ha manifestado en varios escenarios internacionales que ante la evidencia clara de que la epidemia continúa esparciéndose, será inevitable que sigan creciendo el número de desamparados, trayendo con ella millones de víctimas. El mismo ente ha aseverado que los grupos de huérfanos también representan un problema en la estabilidad social, toda vez que muy a menudo ellos se convierten en las filas guerrilleras y en los delincuentes del mañana, aumentando el número de niños en la calle, obligados a la prostitución, al terrorismo, a las drogas y a la miseria. Es por ello que esta situación de crisis de huérfanos por el VIH/SIDA es uno de los mayores retos de la comunidad global: estos niños son la plataforma para los 75 millones de huérfanos por otras causas y para los grupos de niños en las calles que cada vez más se separan de la civilización.

Aspectos constitucionales

La Carta Fundamental de 1991, consagró una protección especial para los infantes debido a que fue reconocida su importancia para el Estado, al punto de tener derechos fundamentales prevalentes sobre los de las demás personas. El artículo 44 de la citada Carta dice:

“Artículo 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos.

Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás”. (Subrayas fuera del texto).

Según el Informe de ponencia para primer debate, Comisión Quinta, Gaceta Constitucional N° 85, página 6, afirmó respecto de este artículo: *“El niño no puede ser considerado como un ser aislado. Es producto de la maternidad, la familia y la sociedad. Estas condicionan su existencia por cuanto él evoluciona siempre con respecto a ellas, lo cual hace evidente que el niño es un ser en alto grado indefenso y frágil. En el siglo veinte, superados los problemas de libertad y saciadas las necesidades primarias del hombre, un despertar de la conciencia social llevó a las naciones industrializadas a pensar en el niño y su protección, pues se entendió que este representa y garantiza el futuro de un pueblo. Sin embargo, en los países menos desarrollados el niño continúa siendo el más débil y vulnerable miembro de la comunidad, objeto de malos tratos y desatenciones, a pesar de ser él quien encarna la conservación de la especie.*

Así en Colombia, la tasa de mortalidad infantil ha alcanzado niveles críticos, de ahí que ocupe el puesto 78 dentro de la escala mundial con relación a este problema. Por cada 1.000 niños nacidos en el país, mueren 42, la mayoría menores de un año, debido a complicaciones sufridas por la madre durante el embarazo, el parto o el postparto. Por otra parte son abandonados por sus padres 20.000 niños; 100.000 sufren las consecuencias del maltrato y el abuso sexual y aproximadamente 5.000, entre niños y adolescentes expósitos, deambulan por las calles. Frecuentemente los juzgados reportan un gran número de menores que, ante la ausencia de solidaridad por parte de la población, infringen la ley y terminan por convertirse en delincuentes”.

Así mismo es importante recalcar que la Corte Constitucional ha sido enfática en sus pronunciamientos relativos a los menores, en el sentido de que estos deben gozar de una amplia y efectiva protección del Estado, conminando es este último a formular las políticas sociales necesarias para el normal desarrollo de los menores.

Estadísticas

El mundo entero presenta un crecimiento desbordado frente al contagio de adultos con este virus. El diario *El Colombiano*, en publicación del 3 de julio de 2002 reveló las siguientes cifras:

La epidemia de SIDA en cifras

He aquí las últimas estimaciones de la epidemia mundial de SIDA a fines de 2001, publicadas por ONUSIDA:

Número de personas que viven con el VIH/SIDA

En el mundo: 40 millones, de las cuales 3 millones de niños de menos de 15 años y 37,1 millones de adultos de 15 a 49 años (de estos 18,5 millones de mujeres).

Por regiones (total adultos y niños)**Africa subsahariana:** 28.500.000**Africa del Norte y Medio Oriente:** 500.000**América Latina:** 1.500.000**Caribe:** 420.000**América del Norte:** 950.000**Europa del Oeste:** 550.000**Europa oriental y Asia central:** 1.000.000**Asia del Este y Pacífico:** 1.000.000**Asia del sur y del sudeste:** 5.600.000**Australia y Nueva Zelanda:** 15.000**Nuevas infecciones de VIH en 2001****Total en el mundo:** cinco millones

De los cuales 800.000 niños de menos de 15 años y 4,2 millones de adultos (de estos 2 millones de mujeres).

Por regiones (total adultos y niños):**Africa subsahariana:** 3.500.000**Africa del Norte y Medio Oriente:** 80.000**América Latina y el Caribe:** 200.000**Asia y Pacífico:** 1.000.000**Europa Oriental y Asia central:** 250.000

y **75.000 en los siguientes países ricos:** Estados Unidos, Europa occidental, Australia y Nueva Zelanda.

Muertes de SIDA en 2001**En el mundo:** 3 millones

De los cuales 580.000 niños de menos de 15 años y 2.400.000 adultos (de estos 1,1 millón de mujeres)

Por regiones (total adultos y niños)**Africa subsahariana:** 2.200.000**Africa del Norte y Medio Oriente:** 30.000**América Latina:** 60.000**Caribe:** 40.000

América del Norte: Unos 20.000 (de ellos menos de 500 en Canadá)

Europa occidental: 8.000**Europa oriental y Asia central:** 23.000**Asia del Este y Pacífico:** 35.000**Asia del sur y del sudeste:** 400.000**Australia y Nueva Zelanda:** Menos de 100**Huérfanos (de uno o de los dos padres):****En el mundo:** 14 millones.

El mismo diario, en la fecha citada igualmente publicó: “La epidemia de SIDA que ha matado a 25 millones de personas en todo el mundo es la enfermedad de la globalización, según el director del Programa de Naciones Unidas para el SIDA, Peter Piot. ‘Nunca hubo una epidemia tan extendida y prolongada con efectos en todos los países’, declaró Piot, tras la presentación de un informe en el que advirtió que hacia 2020 podrían morir otros 68 millones de personas.

Piot señaló que el SIDA tenía tres diferencias con otras enfermedades, que hacían particularmente difícil contener la expansión de la epidemia. ‘Tiene un largo y saludable período de incubación’, explicó en primer lugar. ‘Uno puede contar con una buena salud durante 10 ó 20 años pero estar en condiciones de infectar a otros’.

El funcionario contrastó el SIDA con la epidemia de la llamada ‘gripe española’, que causó unas 20 millones de muertes tras la Segunda Guerra Mundial. Quienes contrajeron la enfermedad contagiaron a otras personas en pocos días, antes de morir. En segundo lugar, ‘el SIDA está afectando a jóvenes adultos, gente que normalmente no se enferma, pero que están contrayendo la enfermedad porque son sexualmente activos’, afirmó.

El vasto número de muertes de jóvenes adultos tiene un efecto expansivo en la sociedad sin paralelismo con otras enfermedades epidémicas, agregó. Arruinó familias, dejó una gran cantidad de huérfanos y acabó con las vidas económicamente más activas. El tercer factor exclusivo del SIDA es el estigma y la vergüenza que bloquean a la dirigencia política.

‘Ronald Reagan nunca mencionó la palabra SIDA en público’ aseguró, en referencia al Presidente de Estados Unidos de 1980 a 1988, durante el amanecer de la epidemia. ‘Cuando habló con líderes empresariales, no quieren saber nada con el SIDA’, admitió Piot, ‘temen que pueda afectar su imagen’. La escasa transparencia en algunos países también implica que no se dispone de datos confiables sobre tasas de infección con el SIDA.

El último informe internacional no contiene información sobre unos 20 países, la mitad de ellos naciones árabes: Siria, Arabia Saudita, los seis emiratos del Golfo Pérsico, Túnez y Djibuti.

‘No hay suficiente apertura’, dijo el funcionario, aunque ‘sospechamos que los números son en realidad bajos, en su mayor parte usuarios de drogas por vía intravenosa’. Dijo confiar en la calidad de los informes provenientes de la mayoría de los países africanos, pero que existen dificultades de metodología con respecto a China e India. ‘El tamaño de la muestra no es suficientemente grande’, sostuvo, señalando que un aumento de uno por ciento de infecciones en cualquiera de los dos gigantes de Asia correspondería a unos 10 millones de personas.

‘No somos tan sofisticados’ como para estar en condiciones de hacer cálculos con una precisión de uno por ciento. Consultado sobre los avances en el conocimiento científico del SIDA, Piot relató que existían progresos a nivel molecular. ‘Ahora tenemos un conocimiento extremadamente sofisticado de cómo actúa el virus, pero eso todavía no tiene ningún resultado práctico’, subrayó’.

Teniendo en cuenta las anteriores cifras y declaraciones de las autoridades mundiales en el tema, es preciso en Colombia desarrollar un conjunto de políticas tendientes a la prevención de contagio del virus para que se detengan el crecimiento del número de huérfanos por esta enfermedad, que como ya se vio, para el año 2001 era de 14 millones alrededor del mundo.

En la misma forma, la situación frente a la enfermedad en nuestro país no es menos desalentadora. El diario *El País*, el mismo 3 de julio indicó que “Se estima que en Colombia hay 200.000 personas infectadas con el virus del SIDA; pero se cree que las cifras son mayores porque no hay unificación de las estadísticas y muchas personas no acuden a las entidades para dar a conocer sus casos.

Los colombianos con el VIH, según el sacerdote, tienen que enfrentarse a varios problemas como la falta de medicamentos, los altos precios para comprarlos y el rechazo de la comunidad.

‘El SIDA afecta cada vez más a la población más pobre del planeta. En Colombia es a los campesinos, la gente desempleada y otras de bajos recursos. Por eso nosotros estamos recibiendo a familias de campesinos, a personas que no tuvieron educación, a aquellos marginados que no han tenido preparación’, explica el padre Vergara.

El Director de la Fundación Eudes explica además que no hay los suficientes medicamentos para los enfermos de SIDA en el país.

Por último, según el padre Vergara “los colombianos no tienen la suficiente educación para prevenir el SIDA”.

¿Por qué un Día Mundial de Huérfanos por el Sida?

- Porque es posible combatir la plaga del SIDA de una manera efectiva, teniendo en cuenta que la defensa debe estar respaldada por un extenso apoyo de políticas de cada gobierno a nivel mundial.

- En vista de que los menores no pueden votar, y por lo tanto no pueden acceder al poder, el Día Mundial de Huérfanos por SIDA, contribuye informando al mundo que esta epidemia, silenciosamente, engendra diariamente, millones de huérfanos por dicha enfermedad.

- Una generación entera podría perderse, al menos que se tomen medidas urgentes para ayudar a estos huérfanos a acceder a sus derechos y para reintegrarlos a la sociedad.

- Actuar antes de que lo peor suceda no es solo un acto de compasión sino nuestro deber como una sociedad global civil.

Estados y gobiernos locales unidos al Día de Huérfanos víctimas del VIH/SIDA

El Concejo de la ciudad de Nueva York, E.U., asumió una posición de líder al promover el día 7 de mayo de 2002 como el primer Día Mundial del huérfano por SIDA, durante la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas por los derechos de los niños.

Para el año siguiente, se unieron a este día multitud de países alrededor del mundo, a través de provincias de los mismos, entre los que se encuentran los siguientes:

Imphal, Maipur (India) – Bangalor, Karnataka (India) – Dehradun, Uttaranchal (India) – Calicut, Kerala (India) – Rancho, Jharkhand (India) – Jodhpur, Rajasthan (India) – Bhopa, Madhya Pradesh (India) – Baina, Goa (India) – Atenas (Grecia) – Lahore – Faisalabad (Pakistan) – Barranquilla (Colombia) – Foro Nacional de NOGO Brasil, Wilmington – Burlington – Woburn – New York (USA).

Proposición

Con base en los anteriores argumentos pongo a consideración de los honorables miembros de la Cámara de Representantes el presente proyecto, aspiro a que su discusión conlleve un amplio foro democrático, con la participación de todos los sectores que tendrán que ver con su aplicación, para que con sus aportes enriquezcan esta iniciativa, tanto en las Comisiones de Senado y Cámara, como en la academia, y demás centros de debate, y así garantizar la aprobación de un instrumento idóneo para modernizar el régimen laboral colombiano.

De los honorables Congresistas,

Jaime Amín Hernández

Representante a la Cámara, departamento del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 75 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jaime Amín Hernández*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 76 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se regula la Contribución Nacional de Valorización.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Por medio de la presente ley, se regula la Contribución Nacional de Valorización, entendida como una contribución impuesta sobre los bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de obras de interés público y se determinan los elementos de este tributo, así como el sistema y el método para la determinación de las tarifas por parte de las autoridades encargadas de su aplicación.

Artículo 2°. *Hecho generador.* El hecho generador de la Contribución Nacional de Valorización, es la ejecución por parte de la Nación, de obras de interés público o social que reporten un beneficio económico a la propiedad inmueble.

Artículo 3°. *Sujeto activo.* El sujeto activo de la Contribución Nacional de Valorización es todo ente público, de orden nacional, que ejecute una o varias obras de beneficio social o interés público, que redunde en un incremento patrimonial de la propiedad inmueble de su zona de influencia.

Parágrafo. Se denomina Zona de Influencia, el territorio que conforma el conjunto de bienes inmuebles, hasta donde se extiende el beneficio que genera la ejecución de determinada obra pública. Corresponderá a la extensión territorial definida por la entidad competente de acuerdo con el beneficio real que genera el proyecto de inversión, en el estudio de factibilidad.

Artículo 4°. *Sujetos pasivos.* Son sujetos pasivos de la Contribución Nacional de Valorización, las personas naturales o jurídicas de derecho privado, las personas jurídicas de derecho público, las sucesiones ilíquidas y los patrimonios autónomos, que a la fecha de hacerse exigible la misma, tengan la calidad de propietarios o poseedores totales o parciales, de los bienes inmuebles que reciben o recibirán un beneficio económico, como consecuencia directa de la ejecución de una obra pública.

Parágrafo. Se entiende por beneficio, el mayor valor económico que adquieren o han de adquirir los inmuebles por causa o con ocasión directa de la ejecución de las obras de interés público.

Artículo 5°. *Base gravable.* Para distribuir la Contribución Nacional de Valorización se tendrá como base gravable el costo total o parcial de la obra, dentro del límite de beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, por su localización dentro de la zona de influencia del proyecto.

Parágrafo. Entiéndase por costo, todas las inversiones que la obra requiera en sus etapas de preinversión y de ejecución, adicionadas con un porcentaje para imprevistos hasta de un diez por ciento (10%) y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinados a gastos de distribución y recaudación de la contribución.

Las autoridades administrativas encargadas de liquidar la contribución, teniendo en cuenta el costo total o parcial de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los sujetos pasivos de la misma, podrán disponer en determinados casos y por comprobadas razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo total o parcial de la obra.

Artículo 6°. *Tarifa.* La tarifa es la magnitud o el monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente, se fijará por las

autoridades administrativas correspondientes, utilizando el sistema y el método de reparto establecido a continuación por la presente ley.

Artículo 7°. *Sistema para determinar costos y beneficios.* Se estructura el costo total o parcial de la obra con base en los parámetros contenidos en el artículo 5° y se determina cuantitativamente el beneficio que ella conlleva, tomando todas aquellas fuentes que social, económica, geográfica y físicamente generen incremento en el valor de los predios.

Artículo 8°. *Método para hacer el reparto.* Para distribuir la Contribución Nacional de Valorización, la entidad estatal competente teniendo en cuenta las circunstancias de cada obra de infraestructura pública deberá realizar un censo predial, un censo de propietarios y poseedores y un estudio socioeconómico de la zona de influencia.

Establecido el monto total o parcial de los costos y los beneficios, se distribuirá entre los inmuebles beneficiados por la obra, teniendo en cuenta las características intrínsecas de cada predio, tales como el área, la distancia y el acceso al proyecto, el valor de los terrenos, la calidad de la tierra y el tipo de explotación del suelo, la forma de los inmuebles, los cambios de uso de los bienes y los servicios disponibles.

Una vez determinados los factores de beneficio, se seleccionarán los de mayor incidencia en los cambios económicos de cada predio y estos se multiplicarán por el área real obteniéndose el área virtual del mismo.

El monto a distribuir se dividirá en la sumatoria de las áreas virtuales y se obtendrá así una constante, factor o coeficiente de distribución.

La contribución individual será igual a la constante de distribución multiplicada por el área virtual del predio analizado.

Artículo 9°. *Formas de pago.* El pago podrá diferirse hasta por un período de diez (10) años con intereses de financiación determinados por la ley, en cuotas periódicas establecidas por el sujeto activo. Se podrán ofrecer descuentos por pronto pago, o celebrar acuerdos de pago que permitan mejorar la eficiencia de la gestión de recaudo del sujeto activo de la contribución.

Parágrafo 1°. Los bienes inmuebles afectados por el proyecto de inversión pública, podrán recibirse como dación en pago, por concepto de las contribuciones de valorización que se adeuden.

Parágrafo 2°. El no pago oportuno de la contribución de valorización dará lugar al pago de intereses moratorios causados desde la exigibilidad de la obligación hasta su pago y liquidados a la tasa que determine la ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del honorable Congreso,

Andrés Uriel Gallego Henao,

Ministro de Transporte.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La contribución de valorización establecida en Colombia a principios del siglo pasado, mediante la Ley 25 expedida en el año 1921, fundamenta su filosofía en el beneficio obtenido por las propiedades raíces como consecuencia directa de la ejecución de obras de interés público local.

La larga trayectoria de la contribución de valorización no solo la ha convertido en uno de los instrumentos de desarrollo y progreso

más importantes para el país, sino que además, ha impedido que en el transcurso del tiempo el Estado pueda distribuir equitativamente los beneficios que reciben determinados predios.

Con el proyecto de ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República se pretende regular todo lo relacionado con la Contribución de Valorización, de acuerdo con las disposiciones contenidas en la Constitución Política de 1991 y en reemplazo de las normas que la regulan y que tienen más de treinta años de vida jurídica. (Decreto-ley 1604 de 1966 y su Reglamentario 1394 de 1970).

La finalidad fundamental de este proyecto no es entonces la de crear un nuevo tributo, sino es la de abrir y crear para el sistema de contribución por valorización, una serie de posibilidades y herramientas no contempladas por la legislación vigente, que permitan a las entidades que tienen la calidad de sujetos activos de las mismas, actuar en una forma más eficiente y eficaz.

Adicionalmente, en este proyecto se trabajó con una filosofía clara de delimitación entre lo sustancial, materia de ley, al definir los cinco elementos esenciales para cobrar todo tributo y de lo reglamentario, objeto del decreto que deberá expedir el Gobierno Nacional, para evitar así, regulaciones excesivas y permitir que la gestión de los sujetos activos de la contribución y de sus relaciones con los contribuyentes, se realicen a través de mecanismos ágiles, flexibles y acordes con los parámetros bajo los cuales se desarrolla la actividad moderna.

Con este proyecto se da cumplimiento a lo señalado por la honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-155 proferida el 26 de febrero del 2003, que declaró inexecutable la expresión “Nacional” del artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 y por lo tanto dejó sin competencia a la Nación para el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización.

Pero es bueno profundizar en estos temas siguientes, que le permitirán a los honorables Senadores y Representantes del Congreso colombiano, tener una visión de conjunto del presente proyecto de ley que pretende determinar las reglas generales de la contribución nacional de valorización.

Antecedentes

La contribución de valorización como Sistema Fiscal no es extraña al ordenamiento tributario colombiano.

El antecedente más remoto en nuestro medio data de 1887, cuando en ese entonces, el denominado Consejo Nacional Legislativo, votó la Ley 23, autorizando al Gobierno Nacional para adelantar las obras necesarias para impedir o disminuir las inundaciones causadas por los ríos que bañasen más de un (1) departamento o por los lagos que recibiesen afluentes de más de una de estas divisiones territoriales y políticas.

A partir de dicho año, 1887, el régimen de valorización ha venido depurándose a través de diversas normas de diferente jerarquía que han ampliado su campo de aplicación y desarrollado el concepto contributivo en reemplazo de la acepción impositiva con la cual se le conoció inicialmente hasta establecer su cobro mediante la Ley 25 de 1921, en donde la filosofía del sistema se sintetiza en su artículo 3°, el cual estipula: “...Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras”.

Normatividad vigente

La contribución de valorización en el ámbito nacional, está regida por un complejo de normas de carácter constitucional y legal, que puede resumirse de la siguiente manera:

I. Fundamento constitucional

Esta contribución especial tiene como fuente directa la Constitución Política de 1991, cuando en su artículo 317 prescribe que entidades distintas del municipio pueden establecer contribuciones de valorización.

Como contribución especial que es, tiene como referentes constitucionales adicionales los principios que deben informar el sistema tributario a saber, la equidad, la eficiencia y la progresividad, descritos en el artículo 363, lo mismo que el artículo 338 en lo referente a la fijación de sus elementos.

Ahora bien, desde el punto de vista histórico, algunas de las reglas que informaban la contribución de valorización tenían como fuente formal decretos legislativos que luego fueron incorporados como legislación permanente.

En tal sentido, de lo que se trata es que los principios y elementos esenciales para el recaudo de la contribución de valorización, como tributo que es, estén contenidos en una ley ordinaria expedida por el órgano constitucionalmente competente para ello.

En la Constitución Política pueden encontrarse cinco especies distintas de tributos, a saber: los impuestos, las tasas, las contribuciones parafiscales, la plusvalía generada por la acción urbanística de las entidades públicas y las contribuciones especiales, como la de valorización.

Desde el punto de vista jurídico, doctrinal y jurisprudencial, las tres primeras han sido tratadas de manera amplia, mientras que sobre las dos últimas se produce, hasta ahora, un acercamiento integral.

Esta situación se debe básicamente a que desde el punto de vista clásico, la principal fuente tributaria de ingresos estatales había sido el impuesto, entendido este en términos estrictos, como un tributo que grava de manera indiferenciada a todos los ciudadanos y cuyo recaudo era utilizado por el Estado mismo de manera libre para sufragar los gastos ya mencionados.

En la Hacienda Pública moderna, por el contrario, al lado del impuesto, surgen de manera creciente como mecanismos adicionales para percibir ingresos las tasas, las contribuciones parafiscales, la plusvalía por la acción urbanística y las contribuciones especiales, como la de valorización, objeto de este proyecto.

Es precisamente uno de los objetos que tiene este proyecto de ley puesto a la consideración del Congreso de la República.

Lo anterior es más claro si se tiene en cuenta que además de tener consagración legal desde 1921, la contribución de valorización tiene como fundamento la Constitución Política de 1991, tal como ya se ha señalado, lo que demuestra la importancia creciente que adquiere esta desde el punto de vista tributario, en relación con los otros tributos.

En tal sentido, el presente proyecto de ley pretende adecuar la legislación existente sobre el tema a los principios que en materia tributaria, prescribe la Constitución Política de 1991.

II. Naturaleza jurídica

El elemento de la contribución de valorización que la distingue de las demás especies tributarias es su hecho gravable, o sea, el beneficio económico que recibe un bien inmueble como consecuencia de un hecho externo, cuál es, la ejecución de un proyecto de inversión pública. A partir de tal elemento, se puede comprender

tanto el fundamento como la especificidad de tal contribución respecto de las demás especies tributarias.

En efecto, a diferencia de los impuestos, la contribución de valorización no grava por vía general a todos los ciudadanos, sino a un segmento de los mismos que cumplen con un requisito esencial, a saber, ser propietarios o poseedores de un bien inmueble que se beneficia, desde un punto de vista económico, por la realización de una determinada inversión pública en el sector territorial donde se encuentran los mismos.

De la misma manera, desde el punto de vista de la equidad tributaria es perfectamente lógico que solamente los propietarios o poseedores de los inmuebles que reciben el beneficio económico generado por la inversión pública respectiva, sean quienes contribuyan como sujetos pasivos a través de la contribución de valorización.

Desde cuando surgió la contribución de valorización con la Ley 25 de 1921, como un tributo sobre las propiedades raíces que se beneficiaban con la ejecución de obras de interés público, la renta tributaria, consecuencia de su imposición, no se destina a sufragar los gastos generales del Estado en cualquiera de los niveles territoriales de que se trate, sino a financiar bien la inversión que produce el beneficio sobre los inmuebles gravados o bien otras inversiones públicas que se proyecten en la misma área territorial.

Este aspecto de la destinación específica de la renta obtenida a través de la contribución de valorización es un elemento que existe desde los orígenes mismos de la institución y que hoy es la piedra angular sobre la que se construye el sistema de valorización en el país.

Ahora bien, esta destinación específica tiene como razón de ser la necesidad de que proyectos de inversión fundamentales para el desarrollo del país cuenten con recursos destinados exclusivamente para tal finalidad.

A diferencia de las tasas, no existe el criterio de la voluntariedad, en la medida en que el evento que la origina, el beneficio económico, es consecuencia de un hecho externo, cuál es, el proyecto de inversión pública del cual no pueden sustraerse, a través del mencionado criterio, los beneficiarios del proyecto de inversión en mención.

A diferencia de las contribuciones parafiscales, esta contribución de valorización no grava un sector económico determinado, sino un sector de asociados que tienen en común no el pertenecer a un sector económico, determinado sino el de ser beneficiarios por la ejecución de un proyecto de inversión pública, independientemente del sector económico al que pertenezcan.

Este grupo de propietarios o poseedores no constituye, en estricto sentido, un sector económico específico con las características que este tiene en la contribución parafiscal. Es, básicamente, un conjunto de personas que tiene en común el hecho de que sus bienes inmuebles sobre los que recae su propiedad o posesión, son beneficiados por la construcción de una inversión pública determinada.

Finalmente, a diferencia de la plusvalía, la contribución de valorización no se genera por una decisión de la administración, en sentido estricto, dentro del plan de ordenamiento municipal o distrital, sino por la ejecución de un proyecto de inversión pública que, además, puede realizarse en cualquiera de los niveles territoriales del Estado colombiano.

En este proyecto de ley se tuvo en cuenta la naturaleza especial de esta contribución, que es precisamente la que hace necesaria una legislación especial sobre la misma.

De otra parte, en la medida en que esta contribución de valorización es consecuencia de la potestad impositiva del Estado, los recursos percibidos a través de aquella son públicos, y por lo tanto, sobre el manejo de los mismos recae el ejercicio del control fiscal externo por parte del órgano competente en cada uno de los niveles territoriales de que se trate.

III. Principios que orientan la interpretación y aplicación de la contribución de valorización

El presente proyecto de ley descansa sobre dos principios constitucionales básicos que tienen expresión en el proyecto de ley en sí mismo y por medio de la aplicación que de cada uno de ellos se pretende hacer en todo el contenido de aquel.

Estos principios son:

1. Equidad tributaria

Con el principio de la igualdad se pretende que en el procedimiento que origina la contribución de valorización no exista ningún tipo de tratamiento discriminatorio hacia los sujetos que intervienen en el mencionado proceso, o en cada una de las etapas que se han mencionado; sin perjuicio de lo anterior, a través del principio de la equidad, se pretende que los órganos estatales y, en general, los sujetos autorizados para dirigir cada una de las etapas del proceso, tengan en cuenta, para el ejercicio de sus funciones, las características diversas de cada uno de los sujetos que intervienen en cada una de las etapas a que se refiere el proyecto de ley y, en consecuencia, consagren tratamientos diferentes pero razonables respecto de cada uno de ellos.

En efecto, la equidad, en términos generales, y, específicamente, en el ámbito tributario significa que para aplicar determinadas prescripciones jurídicas se debe partir del supuesto de que los sujetos destinatarios de las mencionadas prescripciones no son iguales entre sí, sino que tienen especificidades que necesariamente debe tener en cuenta tanto el legislador como quien interpreta y aplica la respectiva disposición.

Es así, como uno de los aspectos en los cuales se reconoce la diferencia en el nivel tributario es en el de la capacidad económica de los sujetos pasivos de los respectivos tributos. En el proyecto de ley, de manera específica, se prescribe que dentro de los factores que deben hacer parte de la distribución de la contribución de valorización, esté el de la tarifa diferencial, que justamente obedece a un criterio de solidaridad de los ciudadanos aplicado en materia tributaria.

2. Eficiencia

La eficiencia puede comprenderse en el proyecto de ley, tanto en términos de principio que debe regir la función pública como en términos de principio del sistema tributario.

En el primer sentido, para la aplicación de la contribución de valorización se deben cumplir un conjunto de etapas que tienen por objeto que en todo el proceso administrativo exista racionalización de tiempo y recursos. De igual manera, se establecen distintas formas de pago con el fin de hacer más eficiente su recaudo.

En el segundo sentido, se definen dos tipos de acciones que origina la contribución de valorización, una real que hace que sobre el inmueble que recibe el beneficio económico recaiga un gravamen real y una personal que tiene como objeto general el patrimonio del sujeto pasivo; se establecen términos perentorios para que los órganos competentes inicien el cobro coactivo cuando a él haya lugar, como consecuencia del incumplimiento por parte del sujeto pasivo del pago de la obligación tributaria que origina la contribución de valorización; se faculta a los mencionados órganos para que

contraten con otras entidades públicas o con particulares el cobro y recaudo de los recursos provenientes de la contribución.

Uno de los momentos fundamentales de todo tributo es el del recaudo, ya que el mismo es el supuesto esencial del cumplimiento de la función social del tributo en general y, específicamente, de la contribución de valorización. En efecto, si el recaudo no es efectivo, la destinación específica a la cual se ha aludido no será posible, en relación con el proyecto de inversión público que genera la contribución, lo mismo que el de otros en el mismo espacio territorial.

De otra parte, el que con el recaudo obtenido como consecuencia de la contribución de valorización puedan financiarse total o parcialmente otros proyectos de inversión pública, en los términos indicados, es una consecuencia del mandato constitucional (artículo 334) en el sentido de que uno de los objetos de la intervención estatal es justamente el desarrollo armónico de las regiones.

IV. Aspectos esenciales del proyecto de ley

Este proyecto de ley puede comprenderse de manera general a través de los siguientes temas:

1. Planificación y presupuestación

Esta contribución, como cualquier otra especie tributaria, no se entiende como un fin en sí misma, sino que tiene como finalidad propender por el desarrollo económico-social de cada uno de los niveles territoriales en los cuales sea decretada. En tal sentido, debe tener una relación directa con otras categorías dentro del marco constitucional colombiano, como la planeación y la presupuestación.

En efecto, como la contribución tiene como supuesto un proyecto de inversión pública, lo más lógico es que los proyectos de inversión pública que tengan como una de sus fuentes de financiamiento la contribución de valorización, estén determinados, de manera general, en el plan de desarrollo de cada uno de los niveles territoriales.

En el mismo sentido, como la contribución de valorización genera la percepción de recursos públicos, lo más lógico es que la misma sea incorporada dentro de los presupuestos de cada uno de los niveles territoriales de que se trate.

Con lo anterior, es posible enmarcar este fenómeno tributario dentro de los marcos de planificación y presupuestales existentes en la Constitución Política de 1991.

2. Definición de los elementos del tributo y del sistema y método para actualizar la norma a la Constitución de 1991

La finalidad fundamental de este proyecto no es entonces la de crear un nuevo tributo, sino actualizar su regulación que tiene más de 30 años de vida jurídica a los nuevos lineamientos de la Carta Política de 1991.

Adicionalmente, en este proyecto se trabajó con una filosofía clara de delimitación entre lo sustancial, materia de ley, al definir los cinco elementos esenciales para cobrar todo tributo y de lo reglamentario, objeto del decreto que deberá expedir el Gobierno Nacional, para evitar así, regulaciones excesivas y permitir que la gestión de los sujetos activos de la contribución y de sus relaciones con los contribuyentes, se realicen a través de mecanismos ágiles, flexibles y acordes con los parámetros bajo los cuales se desarrolla la actividad moderna.

E insistimos finalmente, con este Proyecto se da cumplimiento a lo señalado por la honorable Corte Constitucional, en la Sentencia C-155 proferida el 26 de febrero de 2003, que declaró inexecutable la expresión “nacional” del artículo 2° del Decreto 1604 de 1966 y por lo tanto dejó sin competencia a la Nación para el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización.

Dentro de la discusión que se lleve a cabo en el seno del Congreso de la República en relación con este proyecto de ley, el Gobierno Nacional tendrá la oportunidad de ampliar las consideraciones que se hacen en la presente Ponencia.

Cordialmente,

Andrés Uriel Gallego Henao,

Ministro de Transporte.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 26 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 76 con su correspondiente exposición de motivos, por *Andrés Uriel Gallego y Alberto Carrasquilla*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 77 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 96 de la Ley 812 de 2003.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 96 de la Ley 812 de 2003 quedará así:

Artículo 96. *Ejecución de proyectos de VIS.* Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y a fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas del Estado o de carácter mixto, darán prioridad a los proyectos de vivienda que atiendan las necesidades de hogares con ingresos inferiores a dos (2) salarios mínimos y se ubiquen en los niveles 1 ó 2 del Sisbén. El Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, no podrá ejecutar directamente proyectos de vivienda.

Norma actual

Artículo 96. *Ejecución de proyectos de VIS.* Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política, de conformidad con el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, y a fin de estimular la oferta de vivienda para la población más vulnerable, las entidades públicas del Estado o de carácter mixto, solo podrán ejecutar de manera directa proyectos de vivienda de interés social exclusivamente para vivienda tipo 1. El Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, no podrá ejecutar directamente, proyectos de vivienda.

Normas involucradas

Artículo 51 de la Constitución Política de Colombia: “Todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas”.

Artículo 29 de la Ley 546 de 1999: *Destinación de subsidios a la vivienda de interés social subsidiable.* De conformidad con el numeral 2 del artículo 359 de la Constitución Política, durante los cinco (5) años siguientes a la vigencia de la presente ley, se asignará de los recursos del presupuesto nacional una suma anual equivalente a ciento cincuenta mil millones de pesos (\$150.000.000.000.00) expresados en UVR, con el fin de destinarlos al otorgamiento de subsidios para la Vivienda de Interés Social, VIS, subsidiable. La

partida presupuestal de que trata este artículo no podrá ser objeto en ningún caso de recortes presupuestales.

Para dar cumplimiento al artículo 51 de la Constitución Política de Colombia las entidades del Estado o de carácter mixto, que promuevan, financien, subsidien o ejecuten planes de vivienda de interés social subsidiable, directa o indirectamente diseñarán y ejecutarán programas de vivienda urbana y rural, especialmente para las personas que devengan hasta dos (2) salarios mínimos y para los desempleados¹. Dichos programas se realizarán en distintas modalidades en los términos de Ley 3ª de 1991.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional destinará anualmente el veinte por ciento (20%) de los recursos presupuestales apropiados para el subsidio a la vivienda de interés social VIS para atender la demanda de la población rural. Al final de cada semestre si no se hubiere colocado el total de los recursos en la vivienda rural, el remanente se destinará a atender la demanda urbana.

Parágrafo 2°. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y en los proyectos de menos de cien (100) viviendas de una de ellas para la población minusválida. Las viviendas para minusválidos no tendrán barreras arquitectónicas en su interior y estarán adaptadas para dicha población, de acuerdo con las reglamentaciones que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Conforme a la Constitución, la vivienda es un derecho asistencial, que debe ser promovido por el Estado, de acuerdo con la ley, para ser prestado directamente por este o a través de entes asociativos igualmente regulados jurídicamente.

El artículo 96 de la Ley 812 pretende dar prioridad a la atención de las soluciones de vivienda para la población más vulnerable y con menores recursos, sin embargo ya en las leyes, decretos, normas y resoluciones existentes tales como la Ley 3ª de 1991, Decreto 2620 de 2000, Decreto 1168 de 1996, existen disposiciones para garantizar que los recursos del estado sean empleados “prioritariamente” en la atención de las necesidades de la población pobre y vulnerable; además con las limitaciones impuestas a la acción del Estado por el citado artículo 96 de la Ley 812 de 2003, se generan efectos perversos tales como:

1. El Estado se constituye en promotor de vivienda indigna: La vivienda tipo 1, la cual es la única que puede ser ejecutada directamente por el Estado o por entidades de carácter mixto, es aquella que tiene un valor tope de 50 salarios mínimos mensuales en municipios de más de 500.000 habitantes o de 40 salarios mínimos mensuales en municipios de menos de 500.000 habitantes; dicho valor no es suficiente para entregar una vivienda digna a un hogar, sino que en la mayoría de los casos tan solo alcanza para el comienzo de una solución de vivienda, la cual deberá desarrollarse progresivamente hasta completar una solución de vivienda completa.

Por vivienda digna debe entenderse aquella que cuenta con servicios públicos completos, que garantiza su calidad y estabilidad y que dispone de los espacios de tamaño y cantidad adecuados para que no exista hacinamiento ni promiscuidad, lo cual no se alcanza a cumplir con una vivienda tipo 1 que por definición está limitada a un valor de 40 ó 50 salarios mínimos mensuales y cuenta tan solo con un espacio múltiple con cocina y baño.

2. El Estado se convierte en promotor de la expansión de las ciudades: En vista de que la acción del Estado se limita exclusivamente

¹ Subrayado fuera de texto

a la construcción de planes de vivienda tipo 1, las cuales obviamente serán de desarrollo progresivo, no se puede pensar que se ejecuten programas de vivienda en altura con lo que se ocasionaría una menor densidad habitacional con la consecuente mayor ocupación del suelo urbano, mayores y más costosas obras de urbanismo, mayores áreas de pavimento, mayores distancias para llegar a los diferentes puntos de las ciudades, mayor contaminación por la necesidad de emplear mayores recorridos vehiculares, etc.

3. Pérdida de las condiciones de oportunidad que se pueden generar con la aplicación de los instrumentos establecidos en la ley de reforma urbana (Ley 388/97) para favorecer el desarrollo de los municipios: La Ley 388 de 1997, establece diferentes instrumentos que favorecen el desarrollo urbano tales como la plusvalía, desarrollo prioritario, constitución de empresas gestoras con participación de entes del Estado, etc., cuya utilización se ve limitada por el artículo 96 de la Ley 812 de 2003, puesto que cuando se generen terrenos que lleguen a ser transferidos a los municipios por la aplicación de los instrumentos previstos en la ley, y cuya opción de desarrollo sea diferente a la de VIS tipo 1, no se podrá ejecutar el desarrollo de dichos predios directamente sino que se tendrá que recurrir a la ejecución indirecta con participación de empresas privadas. Tal parece que quienes más se benefician con este artículo 96 de la Ley 812 de 2003, son las empresas constructoras y promotoras privadas que se quitan la competencia que pueda hacerles el “Estado” en la construcción de vivienda de interés social diferente a la tipo 1. Además se pierde la posibilidad de que el Estado actúe como regulador de precios y calidad de la vivienda y que transfiera en sus proyectos el beneficio de la plusvalía a los hogares necesitados de vivienda.

4. Se discrimina a muchos hogares que tienen necesidad de vivienda: La atención del Estado debe dirigirse a todos los ciudadanos, sin distinción de condición social ni económica. El artículo 96 de la Ley 812 de 2003, al determinar que las entidades públicas del Estado o de carácter mixto solo podrán ejecutar directamente proyectos de vivienda tipo 1, deja por fuera de la atención del estado en materia de vivienda, a muchos hogares que necesitan vivienda y requieren de un apoyo para conseguirla y para los cuales una vivienda tipo 1 no se ajusta a sus necesidades bien sea por tamaño, localización o por ser de desarrollo progresivo.

Conclusión

Se considera conveniente y necesario modificar el artículo 96 de la Ley 812 de 2003, puesto que la redacción actual de dicho artículo limita la acción del Estado, discrimina y aísla de su acción favorecedora a un grupo importante de población necesitada, impide que se ejecuten y apliquen a favor de la población los instrumentos de planeación y desarrollo previstos en la Ley 388 de 1997, promueve una expansión urbana costosa y con grave deterioro del medio ambiente.

Además existen normas, procedimientos y directrices que en algunos casos ya están definidas o que pueden llegar a adoptarse para que la acción del Estado en materia de vivienda se dirija prioritariamente a la atención de la población pobre y vulnerable, sin tener que adoptar normas tan estrictas que ocasionan graves efectos perversos para el desarrollo de nuestros municipios y la atención de las necesidades de la población en materia de vivienda.

Con toda consideración,

Germán Velásquez Suárez,
honorables Representantes a la Cámara,
departamento del Meta.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 27 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 77 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Germán Velásquez S.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 79 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a los 70 años de fundación del Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a los 70 años de fundación del Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional la incorporación en el Presupuesto General de la Nación de apropiaciones por valor de dos mil millones de pesos para la realización de las siguientes obras:

1. Construcción del museo natural e histórico del IFEMP.
2. Construcción y remodelación de la planta física del IFEMP.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Edgar Eulises Torres Murillo,

Representante a la Cámara, departamento del Chocó.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La iniciativa que presento a la consideración del honorable Congreso de la República tiene como propósito, de carácter excepcional, otorgar un reconocimiento al Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó con ocasión de la celebración de los 70 años de su fundación.

Es oportuno someter al conocimiento del pueblo colombiano una breve reseña histórica de una institución que tanto le ha aportado a la educación y al desarrollo de los chocoanos.

El Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó fue creado mediante el Acuerdo número 7 de 1934, presentado por el entonces Director de Educación Pública, Profesor Vicente Ferrer Barrios, siendo intendente el doctor Adán Arriaga Andrade. En esta fecha se le dio el nombre de Colegio Intendencial de Señoritas.

Inició labores en la casa de don Abraham Perea en la carrera primera, por la cabecera donde permaneció hasta 1942, cuando pasó a ocupar el edificio que queda entre las carreras segunda y tercera de la ciudad de Quibdó.

En 1940 el Intendencial tomó su orientación definitiva y se llamó Instituto Pedagógico Femenino, con cinco grados de normal regular hasta 1953 cuando graduó sus primeras maestras superiores.

El Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó, como es conocido hoy, fue creado mediante Decreto 0370 de diciembre 13 de 1957, emanado del Ministerio de Educación Nacional. Dicha integración se da como fruto de la fusión de tres colegios, el Instituto Politécnico Femenino, el Instituto Pedagógico Femenino y el Liceo de Bachillerato y Comercio.

En 1961, es trasladado el colegio al lugar que hoy ocupa en la carrera cuarta, con calle 31, en la ciudad de Quibdó.

Inicialmente las modalidades de bachillerato ofrecidas fueron, Comercio, Académico y Pedagógico. En 1987 establece un convenio con el CASD, Centro Auxiliar de Servicios Docentes, Antonio Ricaurte mediante Resolución número 10822 de agosto 28 para acceder a las Modalidades de Bachillerato en Ciencias Naturales, Artes Aplicadas y Salud y Nutrición.

Hoy el Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional ofrece los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional y cuenta actualmente con una población estudiantil de 2.160 alumnas.

La importancia del colegio radica en la necesidad sentida desde sus orígenes para formar a la mujer para que esta pudiera posicionarse a nivel social y económico en su medio y poder de esta manera erradicar la marginación educativa que había sido fruto durante varios años.

Es una familia con un amplio sentido de pertenencia y un reconocido grupo de docentes especialistas en las diferentes áreas de desempeño.

Esas son las consideraciones que llevan a presentar una iniciativa que no tiene otro propósito que el de otorgar a una institución educativa el reconocimiento y la ayuda para que siga adelante en su misión de enseñar a las niñas y mujeres del departamento del Chocó. El departamento con el índice de necesidades básicas insatisfechas más alto de Colombia.

El proyecto de ley se ajusta a lo preceptuado por la Constitución Política toda vez que el Congreso tiene iniciativa en materia de gasto. Hecho que ha sido ratificado en múltiples sentencias proferidas por la honorable Corte Constitucional.

Así mismo, en lo que concierne al tema de gasto se resalta que la disposición jurídica contenida en el proyecto no es una orden sino una autorización al gobierno, lo que no riñe con lo dispuesto con la Carta Magna.

En los anteriores términos dejo a la digna consideración de la Corporación una iniciativa que propugna por otorgar equidad regional y desarrollo a una institución educativa que sobresale por sus resultados.

Presentada por:

Edgar Eulises Torres Murillo,

Representante a la Cámara, departamento del Chocó.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 27 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 79 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 80 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se garantiza una pensión vitalicia a los creadores o gestores que hayan hecho grandes aportes a la cultura nacional.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Estado garantizará una pensión vitalicia en las modalidades de vejez o invalidez a los creadores o gestores que hayan hecho grandes aportes a la cultura colombiana.

La pensión vitalicia será de un monto mensual igual a la suma de cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Quien aspire a ser beneficiario de la pensión deberá acreditar que no tiene recursos o que sus ingresos son inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 2°. Quienes accedan a este derecho igualmente gozarán de los beneficios del régimen subsidiado del sistema general de seguridad social en salud, siempre que no estén cubiertos por el régimen contributivo.

Parágrafo 3°. Entiéndase por creador o gestor lo preceptuado por los artículos 27 y 28 de la Ley 397 de 1997.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional la apropiación de las partidas de los recursos de que trata la presente ley.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional reglamentará dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la presente ley, lo concerniente a los requisitos y las condiciones conforme a las cuales se tendrá derecho a la pensión.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Edgar Eulises Torres Murillo,

Representante a la Cámara, departamento del Chocó.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Colombia es un Estado Social de Derecho en los precisos términos del artículo 1° de la Constitución Política. Este postulado tiene implicaciones no sólo normativas sino sociales que exigen asumir el modelo desde la perspectiva de lo social con consideración general por el todo y no sólo por algunas de las partes que lo conforman.

El artículo 2° atinente a los fines reclama del Estado una actividad constante en procura de servir a la comunidad y promover la prosperidad general.

El artículo 46 señala que el Estado, la sociedad y la familia concurrirán a la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad.

Los artículos 70 y 71 de la Constitución Política establecen el deber que tiene el Estado de apoyar la cultura como fuente fundacional de la Nación colombiana. Estas disposiciones han sido desarrolladas en su oportunidad por el legislador a través de la Ley 397 de 1997 que creó el Ministerio de Cultura.

Los citados preceptos sustentan y motivan la iniciativa que se presenta a la consideración del Congreso de la República con el único objetivo de brindar la solidaridad, en vida, a unos colombianos que han dado todo su esfuerzo y trabajo por crear y generar cultura.

La mayor parte de esos colombianos que sobrepasa los cincuenta años permanecen en el olvido, viven de la caridad de sus familiares y amigos, no tiene donde vivir ni que comer. Son pobres y hasta humildes pero tiene una historia que forma parte del crecimiento de la Colombia que conocemos hoy.

Es a esos colombianos, de todas las regiones, etnias, credos religiosos, con profesiones o sin ellas a los que hay necesidad de otorgar una oportunidad de vida, un agradecimiento por sus aportes a la Nación.

En lo que toca al contenido del proyecto, se acude a las definiciones de creador y gestor contenidas en los artículos 27 y 28 de la Ley 397 de 1997, que a la letra rezan:

Artículo 27. *El creador.* Se entiende por creador cualquier persona o grupo de personas generadoras de bienes y productos culturales a partir de la imaginación, la sensibilidad y la creatividad.

Las expresiones creadoras, como expresión libre del pensamiento humano, generan identidad, sentido de pertenencia y enriquecen la diversidad cultural del país.

Artículo 28. *El gestor cultural.* Impulsa los procesos culturales al interior de las comunidades y organizaciones e instituciones, a través de la participación, democratización y descentralización del fomento de la actividad cultural.

Coordina como actividad permanente las acciones de administración, planeación, seguimiento y evaluación de los planes, programas y proyectos de las entidades y organizaciones culturales o de los eventos culturales comunitarios.

Con todo, se aprecia no solo la constitucionalidad sino la conveniencia y oportunidad de un iniciativa con contenido social que reconoce el esfuerzo de nuestros colombianos que han construido una cultura sin igual.

Presentada por:

Edgar Eulises Torres Murillo,
Representante a la Cámara,
departamento del Chocó.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 27 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 80 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Edgar Eulises Torres*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 81 DE 2004 CAMARA

por la cual se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Integración al Sistema del Régimen Subsidiado de las personas incluidas en el Sisbén.* Ordénese al Ministerio de la Protección Social surtir de los recursos necesarios para integrar las personas que faltan por proteger según la Ley 100 de 1993 dentro del S.G.S.S. en el régimen subsidiado.

Artículo 2º. *Revaluación de la encuesta.* En el evento en que el núcleo familiar encuestado supere el 1, 2 ó 3 nivel y el encuestado considere que no se ajusta a sus circunstancias. Podrá solicitar una nueva encuesta la cual deberá aplicarse nuevamente dentro de los 45 días siguientes a la solicitud.

Artículo 3º. *Base de Datos del Sisbén.* El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Salud fortalecerá la base de datos del Sistema de Información del Sisbén con el censo aplicado.

La información se divulgará por la página web del Ministerio de Salud y la confirmación y confrontación de datos se hará desde las instituciones que requieran este servicio, para lo cual habrá un término no mayor de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 4º. *Entidades de control.* Deléguese a la Superintendencia Nacional de Salud, para que realice el control de lo establecido en la presente ley.

Artículo 5º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Venus Albeiro Silva Gómez,
honorable Representante a la Cámara por Bogotá,
Partido Comunitario Opción Siete.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

En la legislatura que terminó el 20 de junio de 2004, la Comisión séptima del senado ordenó el archivo del Proyecto de ley número 066 de Cámara, donde se establecía una recalificación de la encuesta Sisbén para ampliar con ello no solamente las variables sino también la cobertura en la ampliación del Sisbén.

En el tercer debate el proyecto es archivado argumentando que la encuesta ya se había rediseñado e incluido nuevas variables, lo cual se hizo por parte de Planeación Nacional, sin embargo en ese mismo debate quedó planteada la situación de desprotección y desvinculación al régimen subsidiado en promedio de más de 15 millones de colombianos, situación que hace obligatorio con el país la presentación de este proyecto de ley en aras de administrar justicia social a los desprotegidos por el S.G.S.S.S.

A. Percepción filosófica

El hombre como “totalidad” es una síntesis de tres componentes: Lo social, lo ideológico y lo biológico. Es un individuo que posee un complejo sustrato orgánico y biológico; con capacidad para pensar, sentir, desear y desarrollar una actividad incesante en continua relación con los demás. Es un ser capaz de transformar las dimensiones que lo componen, transformándose así mismo, dentro de un contexto político, social, cultural, ideológico, jurídico y económico.

En coherencia con el concepto de hombre está la definición de salud adoptada por la Organización Mundial de la Salud, como “un estado óptimo de bienestar físico, mental y social y no simplemente como la ausencia de enfermedad. Observando la distribución diferencial de las tasas de morbi mortalidad en diversas poblaciones puede afirmarse que la salud es también un fenómeno colectivo de carácter social, es decir un proceso y producto social. Las causas de salud-enfermedad colectivas se relacionan claramente con la manera como la sociedad entra en contacto con la naturaleza y cómo la transforma. Lo anterior permite afirmar que la salud de un individuo trasciende el marco estrictamente laboral o de trabajo, porque es la resultante de condiciones laborales y extralaborales. En consecuencia, el derecho a la salud y a la seguridad social son verdaderos derechos colectivos, servicios públicos esenciales, y no solamente beneficios laborales.

B. Percepción jurídica

La nueva concepción de la seguridad social prevista en la Carta Política como un derecho colectivo, un derecho fundamental y un derecho irrenunciable de los trabajadores, ha motivado la reestructuración total, legal, administrativa, laboral, financiera del servicio público de salud en el país, contemplada en la Ley 60 y 100 de 1993.

Tanto la Constitución Política como la Ley 100 de 1993 garantiza la prestación del servicio a **todo el mundo** y se puede desglosar en el siguiente análisis:

Artículo 49 C.P.N.: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de Promoción, protección y Recuperación de la salud.”

Artículo 156 literal b) de la Ley 100 de 1993: “Todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al S.G.S.S.S., previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio”.

Artículo 33 Ley 806 de 1998: “Se garantiza la afiliación a toda la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado. Las personas “vinculadas” al S.G.S.S.S. tendrá acceso a los servicios de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contrato con el Estado.

Artículo 157/100 literal 2): Los afiliados al sistema mediante el régimen subsidiado sobre las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización será subsidiado en el S.G.S.S.S.S. la población más pobre y vulnerable de país en las áreas rural y urbana, tendrán particular importancia dentro de este grupo, personas como: Madres durante del embarazo, los discapacitados, los trabajadores y profesionales independientes, artistas, desempleados, y demás personas sin capacidad de pago.

C. Percepción humana

Los colombianos desplazados social y económicamente provienen mayoritariamente del campo por diferentes circunstancias, una de ella la violencia generalizada, la falta de garantías para el progreso y el desarrollo, la quiebra en la pequeña y la mediana empresa y los recortes en las grandes empresas como consecuencias del estancamiento y el bajo crecimiento económico. Estos colombianos creyendo que en la ciudad está su futuro acuden a ella para conformar los cordones de miseria que rodean las grandes capitales: sin servicios básicos, seguridad, seguridad social, etc.

Estos desplazados del sector rural llegan a la gran ciudad y cuando lo consiguen se emplean en servicios específicos como: vigilancia, obrero, empleadas de servicio o como trabajadoras sexuales y en su mayoría a la venta estacionaria y especialmente a la venta ambulante de artículos de consumo popular. Para ello solicitan créditos formales o informales (gota a gota, etc.) y se ubican en la vía pública a vender sus productos. Estas personas se trasladan a la vía pública cuando ya han agotado todo esfuerzo físico enviando hojas de vida a las empresas que los rechazan por: no haber vacantes, porque la edad no les sirve, porque si es joven no tiene experiencia o porque si es viejo ya no es competitivo, etc.

Como todos los sisbenizados son padres o madres cabeza de familia, de diferentes edades y estrato social, con responsabilidades de toda índole, se deben esforzar a como de lugar para la subsistencia de su familia y educación de sus hijos.

D. Soporte financiero de la desprotección y no inclusión en el régimen subsidiado

Si partimos de la base que la seguridad social que está compuesta por el subsistema salud establece un 12% como aportes y un 13.5% a pensiones tendríamos unos aportes totales del 25.5%.

Para las E.P.S., los aportes de los profesionales independientes (12%), los obliga a cotizar como mínimo sobre dos salarios mínimos legales vigentes, valor que aproximadamente sería de \$748.000.00.

Esta circunstancia cubriría en la mejor proyección a los 6.5 millones de trabajadores informales que no necesariamente, y por esta condición tendrían capacidad económica para cubrir individualmente sus aportes.

Pero no sucede lo mismo con los otros colombianos desempleados (4.5 millones), los que están en la pobreza absoluta (22 millones) y los que están en la línea de indigencia (11 millones).

E. Estadísticas de desprotección según el Análisis del Compes: Población total, Sisbenizada y en el Régimen subsidiado (en miles).

Población	1996	1997	1998	1999	2000
Total	39.281	40.018	40.772	41.539	42.299
Sisbenizada	14.916	18.568	22.220	24.249	26.578
Régimen subsidiado	5.982	7.027	8.527	9.284	9.510
Porcentaje	40.14	37.8	38.37	38.28	35.78

Cálculos y proyecciones a partir del no censo y falta de información oficial

Población	2001	2002	2003	2004	2005
Total	42.500	43.000	43.500	44.000	45.000
Sisbenizada	26.702	27.020	27.325	27.650	28.275
Régimen subsidiado	10.165	10.286	10.402	10.526	10.764
Porcentaje	38.07	38.07	38.07	38.07	38.07

El Consejo de Política social y Económica (Compes) hace esta evaluación hasta el año 2000 para efectos de modificar la encuesta Sisbén, que de hecho y para finales del año 2003 y comienzos del 2004 es aplicada en todo el país.

Este trabajo desnuda una situación inequívoca: la afiliación al régimen subsidiado de todos los colombianos sisbenizados.

Este documento sumado a los diferentes estudios que hacen otras entidades u organizaciones, desnuda la realidad del régimen subsidiado y la falta de protección por parte del Estado, a sabiendas que cuando se implemento la Ley 100 en 1993, abiertamente el estado se comprometió a que todos los Colombianos en un plazo de 10 años o sea 2003 estarían en alguno de los dos regímenes ya sea el contributivo o el Subsidiado, cosa que hoy por hoy no ha sucedido.

Conclusión

El resultado del análisis es la cantidad de colombianos hoy por hoy sisbenizados que no se encuentran adscritos al Régimen subsidiado y que por obligación de acuerdo a las normas que nos rigen a partir de la Constitución se deben incluir en el S.G.S.S.S.

Es urgente que se tomen las medidas necesarias para los casos en los cuales el puntaje del nivel de Sisbén, está por encima de las circunstancias reales del encuestado, lo cual genera problemas de acceso a servicios de salud, vivienda y educación, situación que se agrava cuando el encuestado solicita una nueva visita, la cual en el mejor de los casos si se realiza se hace tarde o en tiempo no oportuno –hablamos de meses o años–.

Por ello es importante que este proyecto surta su trámite y se convierta en ley de la República.

Cordialmente,

Venus Albeiro Silva Gómez,

honorable Representante a la Cámara por Bogotá,

Partido Comunitario Opción Siete.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 27 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 81 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Venus Albeiro Silva*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 82 DE 2004 CAMARA*por la cual se crea el Observatorio de Asuntos de Género.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Creación Observatorio de Asuntos de Género, OAG.* Créase el Observatorio de Asuntos de Género, OAG, a cargo del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República a través de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o de la entidad rectora de la política pública para las mujeres.

El OAG tendrá por objeto construir un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento para hacer reflexiones críticas sobre las políticas, los planes, los programas, las normas, la jurisprudencia para el mejoramiento de la situación de las mujeres y de la equidad de género en Colombia.

Artículo 2°. *De las funciones del OAG.* Son funciones generales del OAG:

2.1 Investigar, documentar, sistematizar, analizar y generar información sobre la situación de las mujeres y la equidad de género en Colombia.

2.2 Divulgar a nivel internacional, nacional y territorial la información recogida, analizada y generada por el OAG.

2.3 Contribuir al fortalecimiento institucional de la equidad de género en Colombia y de la entidad encargada de la dirección de las políticas de equidad para las mujeres.

2.4 Formular recomendaciones en materia de políticas, planes, programas, proyectos y normas, que contribuyan a cerrar las brechas de equidad de género en el país.

Artículo 3°. *Son funciones específicas del OAG:*

3.1 Actuar como órgano permanente de recolección y sistematización de información cuantitativa y cualitativa de las diferentes fuentes nacionales e internacionales sobre la situación de las mujeres en Colombia y la equidad de género, teniendo en cuenta aspectos estadísticos, normativos, jurisprudenciales y administrativos (políticas, planes, proyectos y programas).

3.2 Recibir, sistematizar y procesar las estadísticas sectoriales desagregadas por sexo, edad, condición socioeconómica, ubicación territorial (rural/urbano) y etnia, y la información cuantitativa y cualitativa relacionada con las políticas, los programas, los planes, los proyectos, las normas y la jurisprudencia de las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital.

3.3 Elaborar un sistema de indicadores de género, categorías de análisis y mecanismos de seguimiento a políticas, planes, programas, proyectos, normas, estadísticas, indicadores y jurisprudencia.

3.4 Estudiar y hacer reflexiones críticas sobre la información recogida.

3.5 Divulgar la información recolectada y los análisis elaborados.

3.6 Formular a través de la Consejería para la Equidad de la Mujer o de la entidad rectora de la política pública para las mujeres en Colombia, recomendaciones y propuestas tendientes a mejorar los indicadores y sistemas de información relacionados con las mujeres y que contribuyan a cerrar las brechas de equidad de género en Colombia.

3.7 Proponer la realización de estudios e informes técnicos de diagnóstico de la situación de las mujeres en Colombia.

3.8 Las demás que le señale el reglamento del OAG.

Artículo 4°. *Comité Directivo del OAG.* La orientación del OAG estará a cargo de un Comité Directivo, integrado por:

4.1 La Consejera Presidencial Para la Equidad de la Mujer o su delegado/a, quien lo presidirá.

4.2 Una representante, con rango mínimo de subdirector o equivalente, de los Ministerios de la Protección Social, Interior y de Justicia, Agricultura.

4.3 Una representante, con rango mínimo de subdirector o equivalente, del Departamento Administrativo de Planeación Nacional, DNP.

4.4 Una representante, con rango mínimo de subdirector o equivalente, del Departamento Administrativo de Estadística, DANE.

4.5 Una representante, con rango mínimo de subdirector o equivalente, del Instituto de Bienestar Familia, ICBF.

4.6 El/la Procurador/a Delegada para la Niñez y la Familia o su delegado/a.

4.7 El/la Defensor/a Delegada para los derechos de la mujer y el anciano o su delegado/a.

4.8 El/la Director/a de la Escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia o su delegado/a.

El Comité Directivo estará encargado de realizar las siguientes funciones: (a) Velar por el cumplimiento de los objetivos del OAG; (b) Acordar mecanismos generales para la ejecución de las funciones asignadas al OAG; (c) Tomar las decisiones operativas necesarias para el desarrollo de las funciones; (d) Realizar la supervisión, seguimiento y evaluación de las funciones del OAG; (e) Diseñar su propio plan de acción y dictar su reglamento interno; y, (f) Las demás que le señale el reglamento.

Artículo 5°. *Recursos del OAG.* Se autoriza al poder ejecutivo a reprogramar en el marco del Presupuesto General de la Nación, las correspondientes partidas presupuestarias para la implementación y funcionamiento del OAG.

Artículo 6°. *Apoyo en capital humano al OAG.* Un/a funcionario/a del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, un/a funcionario/a del Departamento Nacional de Planeación, un/a funcionario/a del Departamento Nacional de Estadística y un/a funcionario/a Universidad Nacional de Colombia, apoyarán de forma permanente al OAG.

Artículo 7°. *Cooperación internacional.* El Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación, y la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional a través de la Consejería Presidencial Para la Equidad de la Mujer, adelantarán gestiones para obtener el apoyo técnico y financiero de las agencias de cooperación internacional para la implementación y ejecución del OAG.

Artículo 8°. *Suministro de información por parte de las entidades.* Los/as funcionarios/as públicos/as de las entidades del orden nacional, departamental, municipal y distrital deberán suministrar al OAG, siempre y cuando la entidad respectiva cuente con la información, las estadísticas sectoriales desagregadas por sexo, edad, condición socioeconómica, ubicación territorial (rural/urbano) y etnia; y, la información cuantitativa y cualitativa relacionada con las políticas, los programas, los planes, los proyectos, las normas y la jurisprudencia que se relacionen con la entidad.

Parágrafo. El incumplimiento de lo ordenado en este artículo constituye causal de mala conducta, que será sancionada con suspensión hasta de treinta (30) días en el ejercicio del cargo, y con la destitución del mismo en caso de persistir en la conducta, de conformidad con el régimen disciplinario vigente.

Artículo 8°. *Control y seguimiento.* El Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Conserjería Presidencial para la equidad de la mujer, o la entidad responsable de las políticas de equidad para las mujeres, hará el seguimiento y evaluación del OAG.

Artículo 9°. *Facultades de aplicación y desarrollo.* Se faculta al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, a través de la Conserjería Presidencial para la equidad de la mujer, o la entidad que lo reemplace en la dirección de las políticas de equidad para las mujeres para dictar las disposiciones necesarias para la aplicación y desarrollo de la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Sandra Ceballos, Jesusita Zabala L., Sandra Velásquez S., Zulema Jattin C., Araminta Moreno G., y siguen más firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La construcción de la equidad se inicia a través del reconocimiento de la existencia de poblaciones con claras diferencias en cuanto a sus necesidades, que requieren especial atención y protección del Estado, para desenvolverse como agentes de progreso y para que puedan mejorar su condición y calidad de vida.

Dentro de la población colombiana existen inequidades entre hombres y mujeres, que plantean el imperativo de diseñar mecanismos específicos para superarlas.

La incorporación de la perspectiva de género en la formulación de las políticas públicas, de las leyes y en la aplicación de la justicia, contribuye a uno de los grandes desafíos que enfrenta el país: la equidad social, al tiempo que permite al Estado Colombiano, rendir cuentas frente a los compromisos internacionales, a partir de bases sólidas y objetivas, sobre los avances logrados para alcanzar la equidad entre mujeres y hombres.

Introducir de manera transversal, el enfoque de género en el diseño, la ejecución y la evaluación de las políticas públicas, para lograr la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer requiere analizar cualquier tipo de medidas que se pretendan adoptar, identificando las necesidades, derechos, consecuencias e impacto para mujeres y niñas cuando se comparan con las de hombres y niños a fin de corregir los desequilibrios que resulten de ese análisis.

Estadísticas para la equidad de género

En Colombia existen deficiencias notables en la disponibilidad de información desagregada por sexo, edad, etnia, clase socioeconómica, ubicación territorial, entre otros, que dificultan adoptar medidas (políticas, programas, planes, proyectos, normas y decisiones judiciales) que permitan corregir las desigualdades que se presentan entre mujeres y hombres.

En este sentido, el Observatorio de Asuntos de Género se constituye en una herramienta diseñada para investigar, documentar, sistematizar y analizar los asuntos sociales, económicos, políticos desde una perspectiva de género, con el objeto de conocer la situación de las mujeres y niñas cuando se comparan con las de hombres y niños a fin de formular recomendaciones en materia de políticas, planes, programas, proyectos y normas, que contribuyan a cerrar las brechas de equidad de género en el país.

Marco normativo

La Constitución Política, reconoce especiales garantías y derechos de las mujeres y de los grupos históricamente discriminados y establece como uno de los fines de la Constitución, asegurar la igualdad de las/os integrantes del pueblo colombiano.

El artículo 13 de la Carta Política, consagra el derecho a la igualdad, señalando que no habrá discriminación por razones de

sexo. Así mismo, establece que el Estado debe tomar medidas a favor de grupos marginados y discriminados y proveer las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva.

El artículo 43, además de establecer la igualdad de derechos y oportunidades entre mujeres y hombres, consagra que las mujeres no pueden ser sometidas a ninguna clase de discriminación, garantía básica de la protección y ejercicio de todos los derechos de la población femenina y consagra una especial asistencia y protección estatal a la mujer embarazada y a la mujer cabeza de familia.

El Estado Colombiano ha adquirido el compromiso legal de adoptar medidas y herramientas que además de hacer visible la situación de las mujeres en Colombia, promuevan su avance. Este compromiso está consagrado en diferentes instrumentos internacionales y normas nacionales que se citan:

Instrumentos internacionales:

En 1975, la Primera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (México) estableció la necesidad de **mejorar las estadísticas relacionadas con las mujeres.**

En la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de 1979 –CEDAW– los Estados partes se comprometieron a presentar informes periódicos ante el Comité de la CEDAW. **Estos informes deben contener información sobre los avances** normativos, administrativos, jurisprudenciales y **estadísticos alcanzados.**

En 1980 la II Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, “Igualdad, desarrollo y paz” (Copenhague), reafirmó la necesidad de mejorar las bases de datos, **incorporando variables de sexo y de género en las estadísticas.**

En 1992 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente (Río de Janeiro) destacó la importancia de comprender la relación entre los problemas de la mujer y el desarrollo sostenible, así como la necesidad de **generar estadísticas** para medirla.

En la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994 –Convención de Belém do Pará– los Estados Parte, se comprometieron a garantizar la investigación y **recopilación de estadísticas y demás información pertinente** sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

En 1995 la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague estableció que la entrega de poder a las mujeres era un elemento crucial en las estrategias tendentes a resolver problemas sociales, económicos y políticos, **las cuales debían ser medidas y evaluadas regularmente.**

En la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing sobre la Mujer de las Naciones Unidas en 1995, se adoptó como un objetivo estratégico (A.4): “formular metodologías basadas en el género y realizar investigaciones para abordar el problema de la erradicación de la pobreza”, para lo cual las medidas deben estar encaminadas a “...**elaborar indicadores estadísticos cuantitativos y cualitativos para facilitar la evaluación del rendimiento económico desde la perspectiva de género, y elaborar medios estadísticos apropiados para reconocer y hacer visible el trabajo de las mujeres y todas sus contribuciones a la economía nacional incluso en el sector no remunerado y en el hogar, y examinar la relación entre el trabajo no remunerado de la mujer y la incidencia de la pobreza y la vulnerabilidad de las mujeres a ella**”.

Normas nacionales:

El Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, *Hacia un Estado Comunitario*, Ley 812 de 2003, contiene dentro de sus objetivos la construcción de equidad social y la protección de los sectores más vulnerables de la sociedad.

El plan establece en cabeza de la Consejería presidencial para la equidad de la Mujer la responsabilidad de coordinar el proceso de concertación con las diferentes entidades la forma de incorporar la perspectiva de género en las políticas, planes, programas y presupuestos.

En tal sentido, para poder cumplir con los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo, es totalmente necesario contar con una herramienta como el Observatorio de Asuntos de Género que contribuya a la detección de las principales fortalezas y dificultades de las medidas diseñadas para contribuir a la construcción de la equidad de género en Colombia.

La Ley 823 de 2003¹, en su artículo 4° establece:

“**Artículo 4°.** Para la adopción de las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres, y el fortalecimiento de las instituciones responsables de su ejecución, el Gobierno Nacional deberá:

1. ...
3. Promover la adopción de indicadores de género en la producción de estadísticas de los organismos e instituciones públicas y privadas.
4. Divulgar los principios constitucionales, leyes e instrumentos internacionales suscritos por Colombia que consagren la igualdad real y efectiva de derechos y oportunidades de todas las personas, y en especial los relacionados con los derechos de las mujeres y las niñas”

Con el fin de consolidar la Equidad de Género como política de Estado y para definir un marco de colaboración y cooperación con las ramas judicial y legislativa, el 14 de octubre de 2003, se suscribió un “Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres” por los representantes de las tres ramas del poder público, (Gobierno, Congreso, Justicia), universidades públicas, órganos de control y algunos gremios del sector privado.

En consecuencia, el Plan Nacional de Desarrollo, el Acuerdo Nacional por la Equidad entre Mujeres y Hombres y la Ley de Igualdad Oportunidades, constituyen mandatos para la construcción de sistemas de información que permitan formular recomendaciones para avanzar hacia una sociedad más equitativa y sin discriminaciones.

Marco conceptual

El enfoque de género es una categoría de análisis y un método de identificación y corrección de desigualdades, que permite comprender y analizar barreras de entrada y barreras de salida apropiadas para generar medidas de protección a favor de los grupos más vulnerables.

Los indicadores de género, que dan cuenta de los cambios relacionados con el género, son mediciones que permiten establecer la existencia o inexistencia de la equidad entre mujeres y hombres e intra género, así como su tendencia a lo largo del tiempo. Para la construcción de estos indicadores se requiere disponer de la información cuantitativa y cualitativa desagregada por sexo. Para establecer si existen diferencias de género en una dimensión específica es importante considerar además categorías de análisis como edad, etnia, clase socioeconómica, etc.

A través del OAG se logra: medir y analizar el impacto y cumplimiento de las políticas, planes, programas y normas escogidas; difundir los avances en materia de equidad género; aportar datos confiables para la elaboración de los informes internacionales del Estado colombiano; contribuir a la incorporación y conocimiento del enfoque de género en las entidades, organizaciones y personas a las que se dirige; y el fortalecimiento institucional de la equidad de género y de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer.

La creación del OAG permite contar con información recolectada, sistematizada y analizada disponible para todas las entidades del Estado, las organizaciones de mujeres, las entidades que trabajan por los derechos de las mujeres, la academia, los medios de comunicación y la población en general, que será de gran utilidad

para atender los compromisos internacionales adoptados por Colombia. El OAG se constituye en un avance para llenar el vacío estadístico de la situación de género y para el goce efectivo e integral de los derechos de las mujeres.

Sandra Ceballos, Jesusita Zabala L., Sandra Velásquez S., Zulema Jattin C., Araminta Moreno G., y siguen más firmas ilegibles.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 27 de julio del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 82 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *Sandra Ceballos*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

¹ En la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 167 de 2001, por la cual se dictan normas sobre igualdad oportunidades para las mujeres, de la Senadora Vivianne Morales, se estableció que: “(...) la Equidad, la Participación y la Justicia Social para las Mujeres, como criterio fundante de toda política pública debe observar indicadores económicos y sociales que responda a requerimientos del siguiente tenor:

1. Cuánto se gasta y en qué.
2. Cómo se proveen los servicios que se prestan.
3. Cómo se relaciona el gasto público y el privado en la provisión de servicios informales y no remunerados domésticos y familiares.
4. Quiénes se benefician con las acciones públicas (Familia, mujer, sociedad).
5. Cómo pueden las mujeres pobres acceder a más tiempo, mejor nutrición, salud, mejores destrezas laborales y mejor salario.
6. Cómo interviene y en qué escenarios no interviene la mujer en espacios políticos”.

C O N T E N I D O

Gaceta número 394 - Jueves 29 de julio de 2004	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 23 de 2004 Cámara, marco por la cual se adopta la política forestal, se dictan normas sobre la organización institucional del sector forestal y se crea el Fondo Forestal Nacional.	1
Proyecto de ley número 64 de 2004 Cámara, por la cual se declara de interés público de la Nación la actividad postal en Colombia, se declara monumento nacional el “Edificio Manuel Murillo Toro”, ubicado en Bogotá, D .C. y se dictan otras disposiciones.	13
Proyecto de ley número 70 de 2004 Cámara, por medio de la cual se adicionan las competencias de los Jueces Penales de Conocimiento con la facultad de decretar la extinción de la sanción penal por prescripción de los procesos a su cargo.	18
Proyecto de ley número 71 de 2004 Cámara, por la cual se adicionan las expensas judiciales.	19
Proyecto de ley número 72 de 2004 Cámara, por la cual se regula la aplicación de los Convenios Internacionales en materia de Niñez y de Familia.	22
Proyecto de ley número 73 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 78 años de existencia de una institución de servicio a la comunidad y se autoriza la ejecución de unas obras.	25
Proyecto de ley número 74 de 2004 Cámara, por medio de la cual se autoriza la realización de la judicaturaal servicio de los consumidores.	26
Proyecto de ley número 75 de 2004 Cámara, por medio de la cual Colombia declara el día siete (7) de mayo como el Día de los Huérfanos del SIDA.	27
Proyecto de ley número 76 de 2004 Cámara, por medio de la cual se regula la Contribución Nacional de Valorización.	29
Proyecto de ley número 77 de 2004 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 96 de la Ley 812 de 2003.	33
Proyecto de ley número 79 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a los 70 años de fundación del Instituto Femenino de Enseñanza Media y Profesional de Quibdó y se dictan otras disposiciones.	34
Proyecto de ley número 80 de 2004 Cámara, por medio de la cual se garantiza una pensión vitalicia a los creadores o gestores que hayan hecho grandes aportes a la cultura nacional.	35
Proyecto de ley número 81 de 2004 Cámara, por la cual se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3.	36
Proyecto de ley número 82 de 2004 Cámara, por la cual se crea el Observatorio de Asuntos de Género.	38