



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1946)

REPUBLICA DE COLOMBIA

**DIRECTORES:**  
Amaury Guerrero  
Secretario General del Senado  
Ignacio Laguado Moncada  
Secretario General de la Cámara

Bogotá, lunes 27 de octubre de 1975

Año XVIII — No. 70

Edición de 16 páginas

Editados por IMPRENTA NACIONAL

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### ACTAS DE COMISION

#### COMISION PRIMERA

Sesiones ordinarias.

#### ACTA NUMERO 9 (septiembre 19 de 1973)

##### I

Siendo las 11 a. m., la Presidencia ordena llamar a lista y contestaron los siguientes honorables Representantes:

Arbeláez Gómez Augusto, Chaves Echeverri Jaime, Díaz Castillo Marco, Duarte Sotelo Abelardo, López Blanco Julio, Martínez Caballero Alejandro, Pardo Parra Enrique, Parra Montoya Guido, Reyes Cornelio, Salazar Ramírez Gilberto, Ucrós Barrios Pedro.

Durante el curso de la sesión asistieron los honorables Representantes:

Velasco Arboleda Rodrigo y Villegas Giraldo Arturo.

Sin excusa dejaron de asistir los honorables Representantes:

Luna Fabio, Bossa López Simón, Bernal Segura Alvaro, Díaz Cuervo Alfonso, Díaz Raúl, Gómez Jaramillo Arturo, Ibarra Alvaro Hernán, Morales Carlos Humberto, Mejía Gómez Carlos, Ospino Bolívar Andrés, Sánchez José Vicente, Sánchez Valencia Marconi, Santofimio Botero Alberto, Trejos González Blasteyo, Turbay Juan José, Urueta Velilla Víctor, Villar Borda Luis.

Como hay quórum para deliberar, el Presidente declara abierta la sesión.

##### II

Se dió lectura al orden del día.

##### III

Se dió lectura al Acta número 8 del día 12 de septiembre del presente año, la cual quedó pendiente de aprobación por falta de quórum decisorio.

##### IV

Lectura de ponencias para primer debate:

Ponencia para primer debate sobre el proyecto de Acto Legislativo, "por el cual se modifica el artículo 19 de la Constitución Nacional". Y termina con la siguiente proposición:

Dese primer debate al proyecto de ley de Acto Legislativo por la cual se modifica el artículo 19 de la Constitución Nacional".

(Fdo.), Enrique Pardo Parra.

El señor Presidente dice:

Como la ponencia no ha sido publicada se aplaza la proposición con la cual termina el informe para la sesión de mañana.

Agrega el señor Presidente:

Señor Secretario sírvase continuar con el orden del día.

El señor Secretario informa:

Señor Presidente: El señor Procurador General de la Nación, envía en el día de hoy, la siguiente nota:

Señor doctor

Jaime Chávez Echeverri.

Presidente Comisión I Cámara de Representantes

Bogotá.

Me refiero a la citación que por la Secretaría de esa Comisión se me hizo para las 11 de la mañana del día de hoy, para comunicarme muy respetuosamente, que por compromisos adquiridos con anterioridad, me impiden asistir a esta reunión.

Este despacho tiene sumo interés en suministrar a esta Comisión, todos los datos que requieran sobre el funcionamiento de la Policía Judicial. Por ello agradecería a usted, se sirva disponer una nueva citación para tal efecto, que bien puede ser para el día de mañana o para la fecha que usted disponga.

Soy de usted, servidor muy atento,

(Fdo.), Jesús Bernal Pinzón.  
Procurador.

El señor Presidente dice:

Atiendo la excusa del señor Procurador, la Presidencia dispone que la cita de él se lleve a efecto durante la sesión correspondiente al día de mañana.

Agrega el señor Presidente:

Como se ha agotado el orden del día, se levanta la sesión y se convoca para mañana a las diez de la mañana.

El Presidente,

Jaime Chaves Echeverri.

El Vicepresidente,

Abelardo Duarte Sotelo.

El Secretario,

Carlos Eduardo Lozano Tovar.

Sesiones ordinarias de 1973

#### ACTA NUMERO 14

(noviembre 8)

##### I

Siendo las 11.00 a. m., la Presidencia ordena llamar a lista y contestan los siguientes honorables Representantes:

Arbeláez Gómez Augusto, Arce Luna Fabio, Chaves Echeverri Jaime, Díaz Raúl, Ibarra Alvaro Hernán, López Blanco Julio, Morales Carlos Humberto, Ospino Bolívar Andrés, Pardo Parra Enrique, Parra Montoya Guido, Reyes Cornelio, Salazar Ramírez Gilberto, Urueta Velilla Víctor.

Durante el curso de la sesión asistieron los honorables Representantes:

Bernal Segura Alvaro, Bossa López Simón, Gómez Jaramillo Arturo, Martínez Caballero Alejandro, Turbay Juan José, Villar Borda Luis.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Representantes:

Díaz Castillo Marco, Mejía Gómez Carlos.

Dejaron de asistir los honorables Representantes:

Díaz Cuervo Alfonso, Duarte Sotelo Abelardo, Gerlein Echeverría Roberto, Sánchez José Vicente, Sánchez Valencia Marconi, Santofimio Botero Alberto, Trejos González Blasteyo, Velasco Arboleda Rodrigo, Villegas Giraldo Arturo.

Como hay quórum deliberatorio, el Presidente declara abierta la sesión.

##### II

Se dió lectura al orden del día.

##### III

Se dió lectura al Acta número 13 del 7 de noviembre del presente año, la cual fue aprobada cuando hubo el quórum decisorio.

##### IV

Lectura de ponencia para primer debate:

Lectura de la ponencia para primer debate al proyecto de ley "por medio de la cual se reglamentan las asociaciones de los Municipios en desarrollo del artículo 198 de la Constitución Nacional".

"Por la cual se desarrolla el inciso 3º del artículo 198 de la Constitución Nacional".

"Por la cual se establecen las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse para la prestación de los servicios públicos de iniciativa del Gobierno Nacional".

El ponente para estos proyectos de ley es el honorable Representante Guido Parra Montoya.

El señor Presidente dice:

—Pregunto a la Comisión si aprueban las actas números 11, 12 y 13 de sesiones pasadas y las cuales había quedado cerrada dicha discusión.

Son aprobadas.

El señor Presidente pone en discusión el artículo 1º del acto legislativo "por el cual se modifica el artículo 19 de la Constitución Nacional".

Es aprobado.

El señor Secretario le da lectura al artículo 2º del proyecto y al mismo tiempo da la siguiente aclaración:

—Señor Presidente: El proyecto en discusión tiene un solo artículo que fue leído aver con las modificaciones posteriores, que fue el aprobado en el día de hoy. Entonces

quedaría con el título del proyecto, que también tiene modificación propuesta y de la cual doy lectura a continuación:

Proyecto de acto legislativo reformativo de la Constitución Nacional, sobre pensiones y sueldos de retiro de los servidores públicos.

El señor Presidente dice:

—En discusión el título del proyecto, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse, queda cerrado, ¿lo aprueba la Comisión...?

Es aprobado.

El señor Presidente dice:

—¿Quiere la Comisión que este proyecto de ley tenga segundo debate...?

Es aprobado.

El señor Presidente agrega:

—Se designa como ponente para la plenaria al mismo de la Comisión.

Se somete a votación la proposición que acaba de dársele lectura, presentada por el honorable Representante Guido Parra Montoya relativa a la ponencia sobre el proyecto "por la cual se establecen condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse para la prestación de servicios públicos".

El señor Presidente dice:

—En discusión la proposición con la cual termina el informe de la Comisión, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión la proposición...?

Es aprobada.

El señor Secretario le da lectura al texto completo de la fórmula sustitutiva que dice:

"Por la cual se establece las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse para la prestación de servicios públicos".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. Dos o más Municipios de un mismo Departamento pueden constituirse en asociación, con el objeto de organizar en común la prestación de servicios públicos no adscritos por la ley a una área metropolitana, procurando el desarrollo integral de la región, mediante la promoción, financiación y ejecución de las obras correspondientes.

Parágrafo. Los distritos podrán pertenecer a distintas asociaciones que presten servicios diferentes.

Artículo segundo. Las Asambleas Departamentales podrán hacer obligatoria la asociación, cuando, a iniciativa del Gobierno y por encontrar más eficiente y económica su prestación cree o autorice la creación y organización de entidades descentralizadas, con la participación de la Nación o del Departamento, presten uno o más servicios públicos de interés común a varios Municipios, siempre que sean de cargo de éstos.

Parágrafo. La respectiva ordenanza señalará la participación de los Municipios o apropiaciones en los órganos directivos de tales entidades, así como los bienes y recursos con los que éstos deben contribuir.

Artículo tercero. Las Asociaciones de Municipios son organismos de carácter público, con personería jurídica, autonomía administrativa delegada, patrimonio propio y presupuesto independiente de los Municipios que las constituyan, se rigen por sus propios estatutos y gozarán de las mismas ventajas, privilegios, exenciones y prerrogativas acordadas por la ley para los Municipios.

Artículo cuarto. En el cumplimiento de sus objetivos, las asociaciones de Municipios están facultadas para:

1º Elaborar los planes, programas y estudios técnicos de los servicios públicos de interés intermunicipal y de las obras necesarias para desarrollarlos, en coordinación con los Concejos Municipales de los afiliados.

2º Organizar la prestación de servicios públicos de los afiliados, integrándolos y realizar las obras necesarias para asumir la prestación de nuevos servicios.

3º Promover obras de fomento municipal de los distritos asociados, procurando que ellas, según su naturaleza, extensión o capacidad, puedan realizarse y explotarse en forma colectiva, para el mejor aprovechamiento de sus recursos.

4º Asesorar a los Municipios para la tecnificación de su administración, unificando sistemas de trabajo y servicios, y prestárselos cuando su racionalización así lo exija.

5º Elaborar su presupuesto y ejecutar u ordenar la ejecución de las obras proyectadas.

6º Hacer los estudios de costos y tarifas de los servicios y obtener, cuando se requiera, su aprobación.

7º Coordinar, mediante planes reguladores el desarrollo urbano de los Municipios asociados.

8º Celebrar los contratos y negociar los empréstitos necesarios para el cumplimiento adecuado de sus fines.

9º Financiar, mediante contribuciones por valorización ordenadas por los Concejos, las obras necesarias para sus servicios, y

10. Las demás que les asigne la ley.

Artículo quinto. El patrimonio de las asociaciones de Municipios estará formado así:

1º La cesión total o parcial del producido de rentas municipales o de las participaciones que tengan los Municipios en rentas nacionales o departamentales, siempre que con ello no se afecte el funcionamiento de los servicios cuya prestación deben hacer directamente los distritos.

2º El aporte que hagan los Municipios de empresas de su propiedad actualmente dedicadas a la prestación de los servicios que asumirá la asociación, o de otros bienes.

3º La suma que les asigne especialmente la ley en el situado fiscal.

4º La transferencia, de acuerdo con los respectivos planes y programas, de lo que corresponda a los Municipios en el situado fiscal.

5º El producto de las tarifas de sus servicios y de las contribuciones que cobre por valorización.

6º Los aportes que hagan los particulares cuando la financiación sea mixta.

7º Los aportes que hagan la Nación o los Departamentos, y

8º Los demás bienes que adquieran como persona jurídica.

Parágrafo. Los bienes y, en general, los recursos de las Asociaciones de Municipios solo podrán destinarse a la creación, mejora y mantenimiento de sus servicios.

Artículo sexto. La responsabilidad de los Municipios que se asocian están limitadas a sus respectivos aportes patrimoniales.

Artículo séptimo. Los planes y programas de las Asociaciones de Municipios deberán conformarse a los planes y programas tanto del orden nacional, como departamental y regional, y requieren para su ejecución la aprobación previa de los respectivos organismos de planeación.

Artículo octavo. Conforme a los reglamentos generales que sobre el particular expida la Junta Monetaria, el Banco Central Hipotecario o cualquier otro organismo similar, podrá descontar los créditos que se otorguen a las Asociaciones de Municipios, por los bancos o corporaciones financieras, para obras recuperables por valorización, o por el cobro de tasas y tarifas u otras de especial importancia para el desarrollo económico y social de los Municipios asociados.

Artículo noveno. Las obras cuyos planes y proyectos adopte una Asociación de Municipios se tendrán para todos los efectos legales, como de utilidad pública y de beneficio colectivo; por ende serán susceptibles de la contribución de valorización y del procedimiento de expropiación.

Artículo décimo. A iniciativa del Gobernador, las Asambleas departamentales quedan facultadas para ceder bienes o el producido de rentas de los Departamentos o de los distritos a favor de las Asociaciones de Municipios, y podrán auxiliarlas periódica y ocasionalmente.

Tales auxilios solo se otorgarán previa aprobación de los programas y estudios de costos y factibilidades.

Artículo once. En los actos de su constitución las Asociaciones de Municipios determinarán su organización y la forma de administración de sus bienes y servicios, dando representación a los afiliados en los organismos de dirección administrativa.

Artículo doce. La Asociación voluntaria de Municipios se dará mediante acuerdos expedidos por los respectivos Concejos Municipales en los cuales se adopten los correspondientes estatutos.

Artículo trece. Los estatutos deberán precisar:

1º Los Municipios que la formen y el nombre, sede y dirección de la Asociación.

2º Los servicios públicos que constituyen su objeto.

3º Los aportes de los Municipios que la constituyan y los demás bienes que integran su patrimonio.

4º La competencia de sus órganos directivos y el régimen interno de administración.

5º El procedimiento para su reforma, la manera de resolver las dificultades que surjan en su funcionamiento y lo relativo a su disolución y liquidación.

Artículo catorce. Las Asociaciones de Municipios tendrán como órganos de administración un Consejo Administrativo y un Regidor Administrativo, elegido por éste.

Artículo quince. El Consejo Administrativo estará integrado por un representante de cada uno de los Municipios socios, elegidos por el Concejo Municipal. Si éste tuviera más de seis (6) concejales, tendrá derecho a elegir uno más por cada tres (3) que excedan de ese mínimo.

Por cada consejero principal se designará un suplente personal.

Parágrafo. Cuando el Consejo Administrativo tenga más de diez (10) miembros, adquirirá el carácter de Asamblea General de la Asociación y designará un comité ejecutivo que lo represente en la dirección de aquella.

La Asamblea General como suprema autoridad administrativa de la Asociación se reunirá cada año.

Artículo dieciséis. Las disposiciones sobre organización y funcionamiento de los Concejos Municipales así como las referentes a los concejales son, en lo pertinente, aplicables a los Consejos Administrativos y a los consejeros.

Artículo diecisiete. El período de los consejeros es de dos (2) años y el ejercicio de la función es gratuito y de forzosa aceptación, pero tendrán derechos los miembros no residentes en la sede a que se les reconozca los gastos de su traslado y permanencia en la sede, cuando se reúna el Consejo.

Artículo dieciocho. Son funciones del Regidor Administrativo:

1º Representar la Asociación.

2º Dirigir, coordinar y velar por el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de la Asociación.

3º Cumplir y hacer cumplir los acuerdos del Consejo Administrativo y para el efecto, dictar los actos, realizar las operaciones y celebrar los contratos que sean del caso;

4º Presentar oportunamente a consideración del Consejo Administrativo los proyectos necesarios para el normal funcionamiento de la Asociación, y

5º Los demás que les señale el acto de constitución de la Asociación y los acuerdos del Consejo Administrativo.

Artículo diecinueve. Los Municipios asociados no podrán continuar atendiendo separadamente los servicios que haya asumido la Asociación, sin que ello implique, para ningún distrito, la pérdida de su autonomía fiscal o administrativa, pero estarán obligados a cumplir los estatutos y reglamentos de la entidad, y acatar las decisiones que adopten sus directivas para el cabal cumplimiento de sus fines.

Artículo veinte. El control fiscal de las Asociaciones de Municipios corresponderá a las respectivas Contralorías Departamentales.

Artículo veintiuno. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Está leída la totalidad del articulado.

El señor Presidente dice:

—En discusión el articulado total del proyecto que se acabó de leer, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrada, ¿lo aprueba la Comisión...?

Es aprobado.

El señor Secretario da lectura al artículo del proyecto, dice:

—“Por la cual se establecen las condiciones y normas bajo las cuales los Municipios pueden asociarse para la prestación de servicios públicos”.

El señor Presidente dice:

—En discusión el título leído, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿lo aprueba la Comisión el título leído...?

Es aprobado.

Agrega el señor Presidente:

—Pregunto a la Comisión si quiere que este proyecto de ley tenga segundo debate...

Es aprobado.

El señor Presidente dice:

—Se designa como ponente para que intervenga ante la Cámara Plena, al mismo de la Comisión, honorable Representante Guido Parra Montoya.

El señor Secretario informa:

—Señor Presidente. Está para discusión la proposición con la cual termina la ponencia, para primer debate, sobre el proyecto de acto legislativo, “por el cual se modifica el numeral 14 del artículo 120 y el artículo 142 de la Constitución Nacional”.

La proposición dice:

—“Por las anteriores consideraciones me permito proponerle darle primer debate al proyecto de acto legislativo por el cual se modifica el numeral 14 del artículo 120 y el artículo 142 de la Constitución Nacional”.

Propuesta por el señor R. Alvaro Hernán Ibarra I.

El señor Presidente dice:

—En discusión la proposición que se acabó de leer, continúa su discusión, va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión...?

Es aprobada.

El señor Secretario le da lectura al proyecto de acto legislativo que dice:

El presente proyecto y ponencia se encuentran publicados en el mismo número de Anales que los honorables Representantes tienen a su disposición.

El articulado del proyecto dice:

Título del proyecto: “Por el cual se modifica el numeral 14 del artículo 120 y el artículo 142 de la Constitución Nacional”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. El numeral 14 del artículo 120 de la Constitución quedará así:

14) Ejercer la intervención necesaria en el Banco de Emisión, e inspeccionar las actividades de personas naturales o jurídicas que tengan por objeto el manejo o aprovechamiento del ahorro privado.

Este es el artículo primero del proyecto.

Artículo segundo. El artículo 142 de la Constitución quedará así:

Artículo 142. El Ministerio Público será ejercido por un Procurador General de la Nación, por los Fiscales de los Tribunales Superiores de Distrito y por los demás Fiscales que designe la ley.

La Cámara de Representantes tiene determinadas funciones fiscales. Los funcionarios del Ministerio Público tendrán la misma categoría, remuneración, privilegios y prestaciones que los Magistrados y Jueces ante quienes ejerce el cargo.

Artículo tercero. Este acto legislativo regirá desde su promulgación.

Está leída la totalidad de los artículos que constituyen la reforma del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución y del artículo 142 de ella misma.

El señor Presidente dice:

—En discusión el articulado del acto legislativo que acaba de leerse, continúa la discusión...

Interpela el honorable Representante Enrique Pardo Parra, dice:

—Quiero explicar sencillamente que este proyecto tiene a dos cosas no más: La una es aclarar lo que se interpretó mal del numeral 14 del artículo 120 de la Constitución, en el sentido de que la intervención de los organismos que manejan ahorro privado constituye despojo. Se interpretó de una manera tan arbitraria la palabra “intervenir” que

resultamos que el Gobierno puede apoderarse del ahorro privado.

Fue lo que ocurrió con los fondos de cesantías; es la interpretación desmesurada, se dijo que como en la Reforma del 68 se incluyó el texto de que el Presidente de la República, como atribución propia, podrá intervenir en el Banco Central de Emisión y de las corporaciones o entidades que administren ahorro privado, entonces entendieron que intervenir era “administrar”. Eso es sumamente grave porque entonces todo lo que se gasta es ahorro, entonces todo lo que puede administrar el Gobierno, entonces hay que aclarar y ese no fue el sentido de la reforma y es lo que hace este artículo. Decir que el Gobierno, que el Presidente de la República, sin decir que es como atribución constitucional propia, sino dentro del marco de la intervención general, establecido en el artículo 32 de la Constitución, el Gobierno puede intervenir en el Banco de Emisión e inspeccionar los institutos que administren.

El otro punto es importante por esto, porque como un rezago de la Constitución del 86, hecha en esta parte por el señor Caro, con su mentalidad autoritaria y patriótica, se dijo entonces que el Procurador General de la Nación sería designado por el Presidente de la República. Y como una obvia consecuencia de eso, en otra parte de la Constitución se dijo, que el Procurador obrará o actuará bajo la suprema dirección del Gobierno. Y resulta que la Procuraduría tiene funciones solo de carácter interventivo en las cuestiones jurisdiccionales, sino de vigilancia administrativa en el país, entonces no se entiende bien que es ese rezago suelto de la Constitución que correspondía al texto del 86, porque no tiene nada que ver con la Constitución en las modificaciones de 1910, viene a dar el resultado de que el Presidente dirige a quien lo vigila. Eso es una cosa completamente absurda. Desde que pasó a ser de elección de la Cámara, el Procurador, como cabeza del Ministerio Público, prácticamente, pues tiene esa función de vigilar, y no puede depender, de quien es vigilado. Entonces se corrige eso; se cambia y se deja sencillamente que el Procurador General de la Nación, tendrá tales funciones todo el resto, pero sin decir que bajo la suprema dirección del Gobierno.

Esas son las dos modificaciones que son muy importantes. No más, señor Presidente, gracias.

El señor Presidente dice:

—Continúa la discusión del proyecto de acto legislativo, va a cerrarse, queda cerrada, ¿la aprueba la Comisión...?

Es aprobado.

El señor Secretario le da lectura al título del proyecto que dice:

“Por el cual se modifica el numeral 14 del artículo 120 y el artículo 142 de la Constitución Nacional”.

El señor Presidente dice:

—En discusión el título leído, continúa la discusión, anuncio que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión el título leído...?

Es aprobado.

El señor Presidente agrega:

—Pregunto a la Comisión si quiere que este proyecto de acto legislativo tenga segundo debate en Cámara plena...

Es aprobado.

El señor Presidente designa como ponente al mismo que lo fue en la Comisión.

Se continúa el orden del día y el señor Secretario dice:

—Señor Presidente: Se continúa con la discusión de la ponencia sobre el proyecto de ley “por la cual se modifican algunas modificaciones del Código Penal y se dictan otras disposiciones”.

Esta ponencia ya había sido leída por la Secretaría en sesión pasada y ahora se le vuelve a dar lectura. Terminada dicha lectura, el señor Presidente dice:

—¿Quiere alguno de los honorables Representantes de la Comisión que este proyecto de ley se discuta artículo por artículo...?

No, responde la Comisión en pleno.

El señor Presidente dice:

—Como ninguno de los miembros de la Comisión quiere que se discuta el proyecto artículo por artículo, la Presidencia le ruega a la Secretaría dar lectura al texto del proyecto.

Artículo primero. Peculado por apropiación.

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial, que en provecho suyo o de un tercero se apropie de bienes de la Administración Pública, o de empresas o de instituciones en que tenga parte el Estado o los particulares, cuya recaudación, custodia o administración les haya sido confiada en razón de sus funciones, incurrirá en prisión de dos a seis años y en multa equivalente al valor de lo apropiado.

Cuando el valor de lo apropiado pase de cien mil pesos, la pena será de cuatro a quince años de prisión. Y la multa equivalente a la cuantía de lo apropiado.

El señor ponente explica que la modificación al artículo propuesto al artículo primero del proyecto, se reduce a colocar una coma, en seguida de la frase: El trabajador oficial, para indicar que la oración “en provecho suyo” se refiere a todos los sujetos del ilícito y a fijar la cuantía de la pena pecuniaria equivalente al valor de lo apropiado.

El artículo segundo no tiene modificación propuesta, en consecuencia, y le da lectura la Secretaría:

Artículo segundo. Peculado por uso: El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que indebidamente use o permita que otro use bienes de la Administración Pública o de empresa o instituciones en que tenga parte el Estado o los particulares cuya recaudación, custodia, administración le haya sido confiada en razón de sus funciones, o utilice indebidamente en provecho propio o ajeno, trabajo o servicios de las entidades a que se refiere el presente artículo, incurrirá de uno a cuatro años.

El artículo tercero del proyecto tiene modificación propuesta por lo cual el señor Secretario da lectura a la modificación propuesta que dice así:

El artículo tercero del proyecto quedará así:

Artículo tercero. Peculado por error ajeno.

El funcionario o empleado público o del trabajador oficial que se apropie, retenga o haga uso indebido de bienes que por error ajeno hubiere recibido en ejercicio de sus funciones, será sancionado con prisión de uno a tres años y multa equivalente al valor de lo apropiado, retenido o indebidamente usado.

La modificación radica en que la multa equivalente a la cuantía apropiada, retenida o mal usada.

Artículo cuarto. No tiene modificación propuesta, por lo cual el señor Secretario procede a leer el artículo cuarto original del proyecto.

Peculado por aplicación ilegal de bienes:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que diere a los bienes oficiales que administra aplicación oficial diferente a aquella a que estén destinados, será sancionado con arresto de tres meses a un año, sin pérdida de derecho de asignaciones públicas por el mismo lapso y multa de quinientos a diez mil pesos.

El artículo 5º del proyecto tiene modificación propuesta y por consiguiente el señor Secretario le da lectura:

Artículo quinto del proyecto quedará así:

Peculado culposo:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que por culpa diere lugar a que se extravíen, pierdan o apliquen oficialmente en forma diferente los bienes que custodia o administra o a que otra persona se apropie de ellos, incurrirá en arresto de tres meses a un año, en multa equivalente a lo extraviado o perdido y pérdida del empleo.

La enmienda propuesta consiste en establecer que la multa debe ser equivalente a lo perdido o extraviado.

El artículo sexto del proyecto tiene modificación propuesta, por consiguiente el señor Secretario le da lectura a la modificación propuesta que dice:

Artículo sexto. El artículo sexto del proyecto quedará así:

Peculado por extensión:

Quedan sujetos a las disposiciones anteriores:

Primerº. Los particulares que administren o tengan bajo su custodia, bienes recibidos a título de auxilios o aportes del Estado a entidades o instrucciones en que éste tenga parte.

Segundo. Los que recauden, administren o tengan bajo su custodia, bienes de instituciones de utilidad común y Juntas de Acción Comunal o de Defensa Civil.

Tercero. Los que administren, custodien bienes embargados, secuestrados, depositados o confiados por autoridad competente pertenecientes a particulares o a entidades oficiales. Los particulares que participen en la comisión de los delitos definidos en los artículos anteriores, responderán como cómplices y se les impondrán las sanciones correspondientes a éste.

A los ordinales 1º y 2º leídos se les introducen modificaciones de simple redacción. Se agrega el ordinal tercero cuyo significado es obvio y el párrafo final que soluciona la situación de los particulares que tomen parte en cualquier forma en la comisión del delito de peculado.

El artículo séptimo del proyecto también trae modificación propuesta, y el señor Secretario da lectura a la modificación propuesta que dice:

El artículo séptimo del proyecto quedará así:

Artículo séptimo. Circunstancias de atenuación punitiva:

Si después de iniciada la investigación penal y antes de que se dicte sentencia de primera instancia reintegra el sindicato lo apropiado, perdido o extraviado, o hiciere cesar el uso indebido, se impondrán las sanciones de que tratan los artículos anteriores, disminuidas en una tercera parte a la mitad. Si el reintegro se produce antes de iniciarse la investigación penal, las penas se disminuirán a las tres cuartas partes.

La modificación consiste en incluir el cese del uso indebido como circunstancia de atenuación de la pena.

El artículo octavo es el original del proyecto, no tiene modificación propuesta, por lo cual la Secretaría le da lectura al artículo original que dice:

Artículo octavo. De la concusión por constreñimiento o inducción.

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que abusando de su cargo o de sus funciones, constreñiera o induzca a alguien, a dar o prometer al mismo funcionario o trabajador o un tercero, dineros o cualquiera otra utilidad, incurrirá en prisión de dos a seis años.

El artículo noveno del proyecto tiene modificación propuesta que dice así:

El artículo noveno del proyecto quedará así:

Artículo noveno. Concusión por petición ilegal. El funcionario o empleado público o el trabajador oficial, que abusando de su cargo o de sus funciones solicite dinero o cualquiera otro de utilidad por acto que deba realizar o emitir en ejercicio de sus funciones, incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

La reforma, propuesta para este artículo consiste en suprimir el vocablo "dádiva", por las razones que se expresaron en la ponencia.

El artículo décimo también tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura:

Artículo décimo. Concusión por constreñimiento o inducción a subalternos:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que abusando de su cargo y de sus funciones constreñiera e induzca a persona que le esté jerárquicamente subordinada, a dar o prometer al mismo funcionario o trabajador o a un tercero, dinero o cualquiera otra, de utilidad, incurrirá en arresto de uno a tres años, interdicción de derechos y funciones públicas y en multa de cinco a cincuenta mil pesos.

La pena se disminuirá de una tercera parte a la mitad si la conducta consiste solamente en solicitar dinero o utilidades.

Interpeló el honorable Representante Enrique Pardo Parra, dice:

—Yo entiendo que este proyecto es del Gobierno y en verdad que lo es, yo opino, señor Presidente. Este es un proyecto delicado, porque es un proyecto que modifica el Código Penal. Me complace mucho que sea de iniciativa del Gobierno, porque supongo que lo han estudiado muy bien. Pero yo creo que con esa lectura, dando las explicaciones en esa lectura en que van mezcladas las modificaciones al artículo 10 al cuarto y al primero, pues no sabemos cómo es la cosa.

Tengo la impresión de que no, que se introduzcan nuevas figuras delictivas, pero sí que se descomponen algunas, en las varias modalidades de la concusión o del peculado. Yo quisiera saber cuál el criterio que ha inspirado el proyecto, es decir, si se trata fuera de ese aspecto, de hacer esas clasificaciones como las modalidades de un delito, de aumentar la penalidad o de disminuirla. Porque ese es un criterio importante. Y yo estoy convencido y le digo al señor Vice-ministro, de que hay que hacer más rigurosas las penas porque es increíble que en el país ocurran las cosas que ocurren, que sin ninguna sanción. Pero, además, no es solo eso, porque claro que ese es otro aspecto; ese es el problema de los jueces y hay que decirlo con franqueza. Los jueces no aplican la ley, esa es la realidad. A gentes liberales como yo, partidarias del estado de derecho normal, les agrada mucho que sea la justicia civil la que opere, pero resulta que está operando con más eficacia la justicia militar y eso hay que reconocerlo. Porque no hay el delincuente que llegue a los juzgados ordinarios que no salga por falta de pruebas o por una serie de cosas, de manera que el problema de la justicia es muy grave, porque como muchos otros problemas del país, es un problema humano y no sé si es de mala remuneración de los jueces o qué es lo que pasa, pero en todo caso, lo que ocurre es que la mafia siempre impera a través de los juzgados de la justicia ordinaria. Pero a mí me gustaría saber el criterio general, porque yo creo que el Gobierno lo debe haber estudiado muy bien. Entonces si hay aumento de la penalidad y cuál es, en general, el criterio del proyecto.

En uso de la palabra el Presidente dice:

—La Presidencia, antes de emprender la discusión del articulado, con toda claridad interrogó a la Comisión en el sentido de que si quería que se discutiera el proyecto artículo por artículo y la decisión fue contraria a esa pregunta de la Presidencia. Obviamente si hay disposiciones que merezcan una discusión separada, pues así se hará.

Yo quisiera que antes de que el señor Ministro y el Vice-ministro que vienen a la sesión a explicar el criterio del Gobierno y los alcances que percibe con este proyecto, termináramos la lectura del articulado para no desordenar el debate.

Le ruego al señor Secretario continuar con la lectura del articulado y luego le ruego también al señor Vice-ministro que explique los alcances de este proyecto perseguido por el Gobierno, para satisfacer las preguntas del honorable Representante Pardo Parra.

Se continúa con la lectura del articulado.

Artículo once. Este artículo tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura a la modificación que dice:

El artículo once quedará así:

Artículo once. Concusión por extracción ilegal de fondos:

El funcionario o empleado oficial que abusando de su cargo de sus funciones y con el fin de obtener para sí o para otro un proyecto ilícito, contraña o induzca a alguien a pagar lo que legalmente no se deba, incurrirá en prisión de uno a cuatro años y la pérdida del empleo y en multa equivalente al monto de lo ilegalmente pagado. Si el agente invocare orden superior al mandato judicial, se aumentarán las penas precedentes de una cuarta parte a la mitad.

La reforma del artículo leído se contrae a señalar como pena accesoria la pérdida del empleo. Y que la multa sea por el valor equivalente al monto de lo pagado ilegalmente.

El artículo doce no tiene modificación, el señor Secretario le da lectura al original del proyecto que dice:

Concusión en favor de la Administración Pública:

Si al cometer el hecho de que trata el artículo anterior no obrare el agente con el fin de obtener para sí o para otro provecho ilícito, incurrirá en arresto de tres meses a un año y la pérdida del empleo.

Artículo trece. Tiene modificación propuesta, el señor Secretario le da lectura:

Cohecho propio:

El funcionario o empleado público, o el trabajador oficial que reciba indebidamente para sí o para un tercero dinero o cualquier otra utilidad, o acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, para retardar o emitir un acto propio del cargo, para ejecutar un contrario a los deberes oficiales, incurrirá en prisión de dos a ocho años. La palabra "dádiva", se sustituyó por la frase "cualquiera otra utilidad".

El artículo 14 del proyecto también tiene modificación propuesta, el señor Secretario le da lectura a la modificación:

Cohecho impropio:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que reciba indebidamente para sí, o para un tercero dinero o cualquier otra utilidad, acepte promesa remuneratoria, directa o indirectamente, por acto que deba ejecutar en el desempeño de sus funciones, incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

La modificación de este artículo, es exactamente igual a la anterior.

El artículo quince del proyecto también tiene modificación propuesta y dice:

Circunstancias de atenuación y agravación punitivas:

Cuando el agente reciba dinero u otra utilidad por acto oficial, ya cumplido por él, las penas previstas en los artículos anteriores se disminuirán de una cuarta parte a la mitad.

Si el responsable fuere funcionario de la Rama Jurisdiccional o del Ministerio Público, la pena se aumentará de una cuarta parte a la mitad.

El artículo 16 no tiene modificación propuesta:

El señor Secretario le da lectura al original:

Cohecho por fraude. El funcionario o empleado público o el trabajador oficial, que al intervenir por razón de su cargo en la celebración de algún contrato de licitación o en la liquidación de bienes públicos se concertare con cualquier interesado para obtener determinado resultado, o usare cualquier maniobra o artificio conducente a ese fin, incurrirá en prisión de dos a ocho años. Esta pena se aumentará de una cuarta parte a la mitad, si el funcionario persigue finalidad lucrativa en provecho suyo o de un tercero.

El artículo 17 del proyecto tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura a la modificación propuesta:

Conhecho aparente:

El funcionario o el empleado público o el trabajador oficial que recibiere dinero u otra utilidad ofrecida en consideración a su cargo por personas que tengan algún asunto pendiente en su despacho, incurrirán en arresto de uno a tres años e interdicción de derechos y funciones públicas por el mismo término.

Artículo 18. Tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura a la modificación que dice así:

Cohecho por ofrecimiento:

El que diere o recibiere dinero o cualquiera otra remuneración a los funcionarios o empleados públicos o a los trabajadores oficiales de que tratan los artículos anteriores y para los fines allí previstos, incurrirá en multa de cinco a cincuenta mil pesos. La pena será de uno a cuatro años de prisión para el consultor o asesorado que realice la conducta descrita en el inciso anterior.

La modificación de este artículo es pura y simple redacción.

Artículo 19. Tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura:

Celebración indebida de contratos:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que en ejercicio de su función celebre contrato con su consocio en sociedad distinta a la anónima o con pariente suyo en el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, o con un familiar dentro del mismo grado de parentesco de quien lo designó o intervino en su designación o con un conocido del consocio de éstos, incurrirán en prisión de uno a dos años y en multa de cinco a cincuenta mil pesos.

La modificación propuesta es de simple forma, el artículo original consta de dos incisos y aquí se han confundido en uno solo que comprende las dos hipótesis a que se refiere la disposición del proyecto.

El artículo 20 no tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura al original que dice:

Negociaciones incompatibles:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que se interese en provecho propio o de un tercero en cualquier clase de contrato o de operación en que deba intervenir por razón de su cargo, incurrirá en prisión de seis meses a dos años y en multa de quinientos a veinte mil pesos.

Esta disposición se aplicará a los peritos, árbitros o administradores particulares, respecto de los bienes que incluya tasación, participación o adjudicación intervengiendo y a los tutores, curadores o albaceas, respecto de los pertenecientes a sus pupilas o sucesiones.

El artículo 21 no tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura al original que dice:

Enriquecimiento ilícito:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que obtenga para sí o para un tercero incremento patrimonial no justificado, durante el ejercicio de su cargo, incurrirá en prisión de uno a ocho años y en multa de un mil a quinientos mil pesos.

Artículo 22 del proyecto. No tiene modificación.

Tráfico de influencias:

El que reciba o haga dar o prometer para sí o para un tercero, dinero u otra utilidad con el fin de obtener favor de la autoridad que esté conociendo de algún asunto, o de un testigo, perito o intérprete, invocando las influencias reales o simuladas que ante ella pueda desarrollar, incurrirá en prisión de uno a cuatro años. Si quien realizare la conducta descrita en el inciso anterior fuere funcionario o empleado público o trabajador oficial, la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad.

Artículo 23 del proyecto. Tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura a la modificación propuesta:

El artículo 23 del proyecto quedará así:

Otros sujetos activos:

Son también sujetos activos de las conductas descritas en éste, y en los capítulos anteriores, quienes sin ser funcionarios o empleados ni trabajadores oficiales, ejerzan funciones públicas.

Se agregó la palabra empleado.

Artículo 24. No tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura al original del proyecto.

Artículo 24. Prevaricato por acción:

El funcionario o empleado público, el trabajador oficial o quien ejerza funciones públicas que profiera dictamen, resolución, auto o sentencia contrarios a la ley, incurrirá en prisión de uno a cinco años.

El artículo 25 tampoco tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura al artículo original del proyecto.

Artículo 25. Prevaricato por omisión. El funcionario o empleado público, el trabajador oficial o quien ejerza sus funciones públicas que omita, rehusa, retarde o deniegue un acto propio de sus funciones por simpatía o inadversión o cualquier interesado, incurrirá en prisión de dos a cinco años.

El artículo 26 tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura:

Prevaricato por asesoramiento ilegal:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que asesore o patrocine a persona que litigue o gestione

cualquier asunto en su despacho, incurrirá en prisión de uno a tres años y en multa de mil a diez mil pesos. Si hubiere perjuicio a terceros, la pena se aumentará de la tercera parte a la mitad.

El artículo 27 no tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura al original propuesto:

**Abuso de autoridad por auto arbitrario o injusto:**

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que fuere de los casos especialmente previstos como delito, con ocasión de sus funciones o excediéndose en el ejercicio de ellas, cometa acto arbitrario o injusto, incurrirá en multa de quinientos a cinco mil pesos y en pérdida del empleo.

El artículo 28 no tiene modificación. El señor Secretario le da lectura al artículo que dice:

**Abuso de autoridad por omisión:**

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que omite, rehuse o retarde la ejecución de algún acto a que legalmente esté obligado, incurrirá en multa de quinientos a cinco mil pesos y en pérdida del empleo, siempre que el hecho no tenga señalada otra sanción más grave.

El artículo 29. Tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura a la modificación propuesta, así:

**Abuso de autoridad por revelación de secretos:**

El funcionario o empleado público, o el trabajador oficial o quien ejerza funciones públicas que dé a conocer documentos o noticias que deba mantener en secreto, incurrirá en multa de mil o de cinco mil pesos y de la pérdida del empleo.

Si de tal hecho resultare perjuicio, la pena será de seis meses a dos años de arresto y pérdida del empleo. Si el hecho se cometiere por culpa, las sanciones se reducirán de una tercera parte a la mitad.

El artículo 30 del proyecto tiene modificación y el señor Secretario le da lectura a la modificación.

**Abuso de autoridad por omisión de denuncia:**

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que teniendo conocimiento de la comisión de un delito cuya averiguación deba adelantarse de oficio, no la inicie si es competente o no dé cuenta de ella, a la autoridad respectiva, incurrirá en la pérdida del empleo. Si tiene conocimiento del hecho en ejercicio de sus funciones, incurrirá, además, en interdicción de derechos y de funciones públicas, de uno a dos años.

El artículo 31 y los artículos 32 y 33 no tienen modificaciones propuestas, el señor Secretario les da la lectura:

Artículo 31. Abuso de autoridad por utilización indebida de inventos o descubrimientos científicos:

El funcionario o empleado público o trabajador oficial o quien ejerza funciones públicas que utilice en provecho propio o ajeno, inventos o descubrimientos científicos o nuevas aplicaciones industriales llegadas a su conocimiento por razón de las funciones que cumple, y que deban permanecer en secreto, incurrirá en arresto de seis meses a dos años y multa de quinientos a diez mil pesos e interdicción de derechos y funciones públicas, de uno a cuatro años.

Artículo 32. Abuso de autoridad por abandono del cargo:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que abandone su cargo sin justa causa, incurrirá en interdicción de derechos y funciones públicas de uno a tres años. Si el agente ejerce autoridad o jurisdicción o es empleado de manejo, se le impondrá, además, arresto de dos a seis meses.

Artículo 33. Dice:

**Abuso de autoridad por violación de incompatibilidades:** El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que sin autorización legal litigue o gestione en asuntos judiciales o administrativos aun en uso de licencia, incurrirá en arresto de seis meses a dos años, e interdicción de derechos y funciones públicas, de uno a cuatro años.

Artículo 34. Abuso de autoridad por intervención en política. El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que sea miembro activo de partidos políticos o forme parte de las directivas de éstos o intervenga en cualquier forma en debates electorales, incurrirá en interdicción de derechos y funciones públicas de uno a tres años.

Es entendido que lo dispuesto en este artículo no impide a los jefes superiores de la Administración Pública explicar y defender las medidas y criterios que informen la política del Gobierno.

Las modificaciones quedaron explicadas suficientemente en la ponencia.

Artículo 35. Abuso de autoridad por empleo ilegal de fuerza pública.

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que obtenga el concurso de la fuerza pública o emplee la que tenga a su disposición, para consumar acto arbitrario o ilegal para impedir o estorbar el cumplimiento de órdenes legítimas de otra autoridad, incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

Artículo 36. Tiene modificación propuesta, el señor Secretario le da lectura a la modificación.

**Usurpación.** El particular que sin autorización legal ejerza funciones públicas incurrirá en prisión de uno a dos años y en multa de mil a diez mil pesos.

La modificación consiste en cambiar la pena de arresto por la de modificación.

El artículo 37 no tiene modificación propuesta. El señor Secretario le da lectura al artículo original del proyecto.

Artículo 37. Abuso de funciones.

El funcionario o empleado público, el trabajador oficial o quien ejerza funciones públicas que, valiéndose de su cargo, ejecute funciones públicas diversas de las que legalmente le corresponden, incurrirá en arresto de seis meses a un año y pérdida del empleo.

Los artículos 38 y 39 no tienen modificación. El señor Secretario les da lectura a los originales del proyecto:

Artículo 38. Continuación arbitraria del servicio.

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que sin autorización legal continúe desempeñando el cargo después de haberse notificado la cesación o suspensión del ejercicio de sus funciones, incurrirá en arresto de seis meses a un año e interdicción de derechos y funciones públicas de uno a tres años.

Artículo 39. Violencia contra funcionarios públicos.

El que ejerza violencia física o moral contra un funcionario o empleado público o trabajador oficial o persona que ejerza funciones públicas, para obligarlo a ejecutar u omitir algún acto de sus funciones o a realizar un contrato a sus deberes oficiales incurrirá en prisión de uno a cuatro años.

El artículo 40 tiene modificación propuesta y el señor Secretario le da lectura:

Artículo 40. Perturbación ilícita de actos oficiales.

El que por medio de violencia física o moral trate de impedir o turbar la reunión y el ejercicio de las funciones de las corporaciones o autoridades legislativas, jurisdiccionales o administrativas, o de cualquier otra actividad pública o pretenda influir en sus decisiones o deliberaciones, incurrirá en prisión de uno a dos años.

Los artículos restantes 41, 42 y 43 no tienen modificación propuesta, por consiguiente el señor Secretario le da lectura a los originales del proyecto que dicen:

Artículo 41. Circunstancia de agravación punitiva.

La pena prevista en los artículos anteriores se aumentará de una tercera parte a la mitad, si el responsable fuere funcionario o empleado público o trabajador oficial.

Artículo 42. Las normas anteriores formarán parte del Libro Segundo del Código Penal, reemplazan su Título III y derogan los artículos 150 a 186 y 198 de aquel estatuto.

Artículo 43. Esta ley empezará a regir a partir de su publicación.

Terminada la lectura total de todo el articulado del proyecto de ley, hace uso de la palabra el señor Viceministro de Justicia, dice:

—Comoquiera que se solicitó una explicación sobre el criterio del Gobierno al presentar este proyecto de ley y sobre el alcance del mismo, con el mayor placer trataré de dar en forma muy breve, una explicación del mismo.

El Gobierno Nacional, desde el mes de mayo del año pasado, integró una comisión de eminentes penalistas representativos de la judicatura y de la cátedra universitaria, de la doctrina y de la profesión, para redactar un anteproyecto de Código Penal.

Mientras realizaba esta labor, recibió una solicitud del señor Presidente de la República para dedicarse particular y especialmente a redactar el título de los delitos contra la Administración Pública. Fruto de las deliberaciones de esta comisión, es el proyecto de ley que el Gobierno ha presentado al Congreso de la República, y que en estos momentos discute esta honorable Comisión.

El Gobierno Nacional decidió anticipar la presentación del anteproyecto de Código Penal en cuanto respecta al título de los delitos contra la Administración Pública, porque está particularmente interesado en que se actualice la legislación penal, respecto de una materia que suele ser objeto de escándalo público y en relación con la cual se han elevado desde las distintas áreas de la sociedad colombiana voces que atentan contra este interés jurídico y para la creación de nuevas figuras delictivas.

El proyecto en general, revisa el articulado del actual Código Penal, lo actualiza, transforma algunas conductas que el Código refunde en una sola disposición, en tipos penales distintos, con una descripción mucho más clara. Crea nuevas figuras delictivas, que son el fruto del desarrollo social, del gran auge del Estado en el manejo de la economía nacional, entre ellas vale la pena mencionar el enriquecimiento ilícito y la celebración indebida de contratos.

En lo que respecta a la materia de las penas, la comisión no determinó, en forma de manera uniforme, el aumento indiscriminado de las penas, o la disminución de las mismas. Sino que hizo un estudio ponderado, de cada una de las figuras delictivas, para determinar en cada caso el aumento o la disminución de la pena, la modificación cualitativa o cuantitativa de las penas; en lo que si hubo una determinación uniforme, fue en lo que respecta a las penas pecuniarias. El Código Penal, que como ustedes lo saben rige desde 1938, dosificó las penas pecuniarias, de acuerdo con la situación económica del país, en esa época.

Entonces, sobre este particular, la comisión simplemente hizo una reestructuración del quantum de las penas pecuniarias, para acomodarlas a la real situación económica nacional. Y teniendo en cuenta lo que se prevé en el anteproyecto de la parte general del Código, eleva al máximo de la pena pecuniaria imponible a quinientos mil pesos.

De modo que en cada caso, la fijación de la pena pecuniaria, se aumentó teniendo en cuenta esa consideración.

Además, los distintos capítulos que contiene este título, presentan de manera mucho más uniforme, mucho más técnica, las distintas formas de lesionar el bien jurídico de la Administración Pública.

El Gobierno ha estudiado con atención, la conceptuosa y muy amplia ponencia del honorable Representante Marco Díaz Castillo y está, en términos generales, de acuerdo con la misma. Sin embargo, tiene algunas pequeñas observaciones que muy rápidamente me permitiré explicar a esta Comisión.

La primera observación se refiere a la propuesta del ponente de modificar el mecanismo de fijación de la pena de multa: La Comisión siguió el sistema universalmente empleado en todos los estatutos penales, en lo que respecta a pena de multa. Vale decir, señalar un mínimo y un máximo, dentro de los cuales juega el arbitrio judicial para fijar el monto respectivo. El ponente propone que el monto de la multa sea determinado por el valor de la cosa, en el capítulo de peculado.

Nosotros disintimos de esa propuesta, por las siguientes razones:

Primera. Porque la multa es una pena y no el pago de una cosa. Y se dice que la multa en el peculado debe equivaler al valor de la cosa sustraída, pues está cuantificado, ese valor y la imagen y la filosofía de la multa desaparecen para convertirse en un mero pago de la cosa. Para regresar así a estados ya superados del Derecho Penal. Eso huele a ley del talión.

En segundo lugar, sería indispensable evaluar pericialmente en cada caso, el valor de la cosa. Lo que haría muy dispendioso el proceso penal, en virtud de que deben regularse las tramitaciones procedimentales de la peritación, en

la forma que establece el Código de Procedimiento Penal. Sería explicable la propuesta, en el caso de los delitos contra la propiedad, cuando la competencia judicial varía en razón del valor de la cosa. Pero como aquí estamos frente a delitos contra la Administración Pública, el valor de la cosa, no tiene incidencia alguna, para fijar la competencia.

En cuarto lugar, como las distintas formas de peculado suponen en algunos casos, la apropiación de la cosa en otros, la retención y en otros el mero uso, la fijación del valor de la cosa, como presupuesto para la aplicación de la pena pecuniaria no funcionaría correctamente, respecto del uso y respecto de la retención de la cosa. Porque en esas hipótesis, la cosa no ha salido del patrimonio del Estado, y aún en el caso de la sustracción, el delito se configura, aunque después se vuelva al patrimonio del Estado, la cosa que fue sustraída.

Por todas estas razones, el Gobierno considera y propone a esta honorable Comisión, que se desheche la propuesta del ponente y se vuelva al sistema tradicional, que aparece en el proyecto originalmente presentado por el Gobierno.

Segunda observación:

El numeral tercero del artículo 6º del proyecto, que se refiere al peculado por extensión, trae originalmente dos numerales. El ponente le agrega un tercer numeral que dice:

Los que administren y custodien bienes embargados, secuestrados, depositados o confiados por autoridad competente, pertenecientes a particulares o a entidades oficiales; nos parece innecesario este nuevo numeral. Porque los dos numerales anteriores explican, en cuanto los sujetos a ellos son particulares y había necesidad de asimilarlos, para los efectos punitivos, a los funcionarios. Pero ocurre que las personas a que se refiere el numeral 3º que propone el ponente, o sea, quienes administren o custodien bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad competente, no pueden ser otros, que los llamados auxiliares de la administración de justicia. Pues bien: De acuerdo con lo previsto en el Decreto 2204 de 1969, artículo primero, esos auxiliares de la justicia, es decir, los secuestrados, los depositarios, los peritos, etc., son funcionarios públicos, porque ejercen funciones públicas. El mismo artículo primero dice que ejercen oficios públicos. Entonces, no siendo particulares, sino sujetos que transitoriamente desempeñan funciones públicas, están comprendidos en el artículo 23 del proyecto. El artículo 23 en efecto dice:

Son también sujetos activos de las conductas descritas en éste y en los capítulos anteriores, quienes sin ser funcionarios públicos ni trabajadores oficiales, ejerzan funciones públicas. Y si la conducta de los sujetos a que se refiere este numeral 3º queda perfectamente comprendida en el artículo 23 del proyecto, sobre ese inciso, el Gobierno solicita entonces, que se desheche esa propuesta.

Tercera observación. Ese mismo artículo sexto del proyecto, trae un inciso final que propone el ponente, el inciso dice:

Los particulares que participen en la comisión de los delitos definidos en los artículos anteriores, responderán como cómplices, y se les impondrán las sanciones correspondientes a él. Pretende el ponente solucionar legalmente el problema relacionado con la complicidad frente a delitos de sujeto activo calificado. La cuestión es la de determinar si en un delito que exige delito activo calificado, el particular puede tener la calidad de cómplice. Pues bien, eso ya lo ha resuelto la doctrina y la jurisprudencia colombiana en el sentido de que no exigiéndose en la ley, para el cómplice, la calidad que la propia ley existe para el autor, no hay ninguna dificultad para entender en el plano natural y en el plano jurídico, que un particular pueda tener la calidad de cómplice, respecto de una conducta en relación con la cual, el respectivo tipo penal, exige una cualificación para su autor.

Entonces no parece que sea absolutamente indispensable si ya hay acuerdo doctrinario jurisprudencial sobre la materia, consignar legalmente un problema que ha de ser resuelto con la normal interpretación de los textos de la parte general, en punto a complicidad o participación. Pero si se insiste en esta solución legal del problema, tendría que desplazarse para el final del título, y no dejarla solamente para el capítulo del peculado. Más aún: Tendría que ser más bien, una disposición de la parte general del Código y no de la parte especial. Porque el problema del particular que es cómplice de un delito que requiere sujeto activo calificado, no es un problema que solamente se presente en el delito de peculado. Es un problema que se presentará en todos aquellos delitos, en los que se exija una determinada cualificación, para el sujeto activo, sea esta una cualificación de contenido jurídico o profesional, económico, social, etc.

Esto, repito, deberá ser materia de la parte general del proyecto, y resulta que en la parte general del proyecto que la Comisión ya tiene redactado, se prevé la solución legal del problema.

Cuarta observación.

El funcionario o empleado público, o el trabajador oficial que asesore o patrocine a persona que litigue o gestione cualquier asunto en su despacho, incurrirá en prisión de uno a tres años y en multa de un mil a diez mil pesos. Es la norma propuesta por el ponente, para reemplazar al proyecto original del artículo 26, cuyo texto es el del siguiente tenor:

El funcionario o empleado público o el trabajador oficial que indebidamente asesore o patrocine a persona que litigue o gestione cualquier asunto en su despacho, incurrirá en tal pena.

La modificación consiste, según lo entiende el ponente, en suprimir el adverbio indebidamente. Me parece, que si se suprime ese adverbio, se corre un gravísimo riesgo, en razón del ejercicio de sus funciones, muchos funcionarios públicos, no solamente pueden, sino que tienen el deber de asesorar a algún particular, que requiera de sus servicios. Si se elimina el "indebidamente", un funcionario de la Administración Pública, que le indica a un particular sobre la forma correcta de hacer una declaración de renta, o de solicitar cualquier pedimento en un memorial, estaría incurriendo en ese delito. Y eso no solamente no se quiere, sino que sería absurdo. Por eso resulta absolutamente in-

dispensable el empleo del verbo indebidamente. Es el patrocinio o asesoramiento indevido, el que configura el delito. Si no es indevido, no es delito. Por esa razón, yo solicito, muy respetuosamente a esta honorable Comisión, que desheche la propuesta y acepte el artículo tal como originalmente está redactado.

Ultima observación:

El artículo 34 del proyecto, en su inciso segundo, el artículo 34 se refiere al abuso de autoridad por intervención en política. El artículo primero, prácticamente reproduce el texto constitucional y legal en la materia. En relación con el artículo 2º, se dice: **Es entendido que lo dispuesto en este artículo no impide a los jueces, a los jefes superiores de la Administración Pública, explicar y defender las medidas y criterios que informan la política oficial del Gobierno.**

Este inciso, forma parte de un texto legal, actualmente vigente. La observación es de mera redacción; eliminar la expresión, es entendido que para que el inciso diga simplemente; lo "dispuesto en este artículo, etc."

Estas son, pues, las observaciones que el Gobierno tiene a la ponencia presentada por el honorable Representante Marco Díaz Castillo. Con esas observaciones, el Gobierno considera, que el proyecto merece la venia de esta honorable Comisión.

Gracias, señor Presidente.

Interpela el honorable Representante Alvaro Hernán Ibarra dice:

Señor Presidente: Sería muy importante que estuviese presente aquí el ponente, el doctor Marco Díaz Castillo, para entrar a estudiar a fondo el proyecto presentado por el Ministerio de Justicia, es decir, por el Gobierno, sobre delitos contra la Administración Pública. De modo que yo creo que se podría aplazar esta discusión para la semana entrante, para que estuviera el señor ponente presente aquí en la sesión.

El señor Presidente dice:

—Quiere la Comisión aplazar la discusión de este proyecto de ley hasta la próxima sesión...?

Es aprobado.

En consecuencia se aplaza la discusión para la próxima sesión de la Comisión.

El señor Secretario informa:

Señor Presidente. Está pendiente la discusión de la proposición con la cual termina la ponencia para primer debate, sobre el proyecto de acto legislativo "por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Constitución Nacional".

Este proyecto hace relación a los 18 años para ejercer los derechos de ciudadano.

El señor Presidente dice:

La Presidencia le ruega a la Secretaría darle lectura a la proposición.

Proposición. Por las anteriores consideraciones me permito proponer:

"Dese primer debate al proyecto de acto legislativo número 26, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Constitución Nacional".

El señor Presidente dice:

—En discusión la proposición leída, continúa la discusión, anunció que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión la proposición leída...?

Es aprobada.

El señor Secretario le da lectura al articulado del proyecto que dice:

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo primero. El artículo 15 de la Constitución Nacional quedará así:

Los varones y mujeres mayores de 18 años que sean nacionales colombianos, podrán elegir y ser elegidos así como desempeñar cargos públicos que lleven anexa autoridad o jurisdicción.

Artículo segundo. El presente acto legislativo rige a partir de su sanción.

El señor Presidente dice:

—En discusión el articulado del proyecto de acto legislativo que acaba de leerse, continúa la discusión, anunció que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión el articulado del proyecto...?

Es aprobado.

El señor Secretario le da lectura al título del proyecto que dice:

"Acto legislativo, por medio del cual se modifica el artículo 15 de la Constitución Nacional".

El señor Presidente dice:

—En discusión el título leído, continúa la discusión, anunció que va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueba la Comisión el título leído...?

Es aprobado.

El señor Presidente dice:

—Se designa como ponente para que intervenga en Cámara plena, al mismo de la Comisión, honorable Representante Santofimio Botero.

Como se ha agotado el orden del día, el señor Presidente dice:

—Se levanta la sesión y se convoca para el miércoles a las diez de la mañana.

El Presidente,

Jaime Chaves Echeverri.

El Vicepresidente,

Abelardo Duarte Sotelo.

El Secretario,

Carlos Eduardo Lozano T.

## RELACION DE DEBATES

Intervención del honorable Representante José Cardona Hoyos en la sesión del miércoles 3 de septiembre

Señor Presidente, honorables Representantes, señor Ministro de Gobierno:

Cuando en sesión pasada, en la que el señor Ministro de Gobierno respondía a citación de la honorable Representante Gloria Gaitán, hacía él entre humorista y sarcástico, referencias al partido comunista y a sus voceros, pensaba yo qué distancia infinita hay en la apreciación sobre lo que el comunismo es entre ciertos hombres que escalan determinadas posiciones en un pequeño país del mundo y las grandes figuras de valor universal.

Porque, ciertamente, no son los grandes intelectuales del planeta los que hablan sobreidos e irónicos del comunismo, pretendiendo colocarnos en un papel de semi-idiotas.

Recordaba entonces que el gran dramaturgo alemán. Bertold Brecht dijo en relación con el comunismo:

"Es sensato, todos lo entienden. Es fácil.

Tu no eres un explotador, puedes comprenderlo.

Es bueno para tí, infórmate sobre él.

Los tontos lo llaman tonterías, y los sucios inmudicia.

Está contra la suciedad y la estupidez.

Los explotadores lo llaman delito.

pero nosotros sabemos:

es el fin de los delitos.

No es una locura

sino el fin de la locura.

No es el enigma sino la solución".

El señor Ministro se mofaba de que nuestro discurso es el mismo en 30 años. Y yo le diría que efectivamente, lo científico no cambia de la noche a la mañana, sino que evoluciona de acuerdo con la comprobación experimental.

Pero hay otras realidades en torno a esta cifra de años que el señor Ministro nos ha planteado para la calificación de lo que el comunismo tiene como validez histórica. Porque nos estamos refiriendo a Colombia. Y yo le replicaría, señor Ministro; que lo que tiene 30 años en Colombia no es el discurso de los voceros del partido comunista, sino toda la barbarie entronizada con el Estado de Sitio, que lleva ya aproximadamente las tres décadas que usted nos señalaba.

Tres décadas destinadas a oprimir al pueblo colombiano, tres décadas destinadas a silenciarlo, tres décadas destinadas a mantener todos los resortes del mando en este país como un dispositivo especial de la gran oligarquía nacional y extranjera. Treinta años distorsionando el criterio democrático de Colombia, treinta años tratando de meter toda vía más en la ignorancia política a nuestro pueblo, por falta de divulgación de los apogemas políticos de cada uno de los partidos y de cada una de las tendencias.

Sí, ciertamente, señor Ministro: en estos treinta años hemos hecho muchos discursos parecidos. Y es que el discurso contra la opresión no tiene 30 años, tiene millares de años. El discurso contra la opresión empezó en este mundo cuando la sociedad se dividió en clases. Y entonces no es de ninguna manera extrañable el que, en términos generales, la predica contra la opresión y la explotación venga en lenguaje y ademanes parecidos a todo lo largo de la historia humana.

Pero en cambio, estos 30 años a que nos estamos refiriendo han sido destinados a escamotear con términos jurídicos, o cuasi-jurídicos o pseudo-jurídicos, para bregar a imponer al pueblo colombiano un criterio absurdo: el criterio de que las normas de emergencia, que constitucionalmente se denominan así, que son normas de excepción, señor presidente, pueden aplicarse de una manera normal y tradicional sin que parezca por la virtualidad misma de las circunstancias la norma general de que ellas hacen parte.

Un orden jurídico permanentemente alterado, señor Presidente, en favor del despotismo, es lo que ha habido en Colombia a lo largo de estos tres decenios. Un régimen jurídico permanentemente alterado al servicio de los monopolios es evidente ideal de la burguesía colombiana en nuestra época. Pero habría que agregar que cuando una emergencia se torna un fenómeno de permanencia como el que en nuestro país estamos contemplando, lo que realmente existe es una profunda y radical crisis de la estructura nacional, de la estructura socio-económica del país. Y no se puede sensiblemente pretender la defensa de unas instituciones colocando en perpetuo estado de excepción la vida jurídica del país, porque de esa manera lo que se está haciendo es cegar la posibilidad de que afloren las nuevas formas sociales de la vida nacional.

Otro escritor ilustre, norteamericano él, humorista él, pero nó al estilo del señor Ministro de Gobierno, decía, y no precisamente con el ánimo de hacer un chiste: cuando las instituciones dejan de ser una realidad favorable a los pueblos, se convierten en calzones chicos y en harapos para la sociedad respectiva, y lo lógico es desecharlos. Lo lógico es desear esas instituciones que están convertidas en harapos. Y en el caso colombiano sí que esto es cierto, porque nuestra constitución es peor que los harapos de cualquier mendigo de nuestro país: es una mugrienta colcha de retazos que se remienda cada día, a la que la burguesía tiene que meterle un cosido en cada legislatura. Y evidentemente, como decía Mark Twain, el norteamericano a quien me refiero, cuando se ha llegado a esa situación de harapos, no se puede tener entera fidelidad a los harapos, porque es completamente absurdo e irracional no propugnar en esas circunstancias por unos calzones nuevos, más anchos, en los cuales quepa el cuerpo de la nación, en el cual sea posible hacer que realmente viva esta nación de la cual hacemos parte y a la cual queremos grande, libre, con prosperidad no para los potentados sino para cada uno de sus hijos.

Cuando esta situación se crea, entonces sí que es cierto que la patria deja de serlo para convertirse en una madrastra y por eso los comunistas hemos proclamado siempre el principio de que la patria no lo es realmente hasta cuando los trabajadores han conquistado el poder para ordenarla, dirigirla y orientarla.

No nos digamos mentiras, honorables Representantes. Cuando no se puede gobernar sino con métodos excepcionales, lo que ocurre realmente es que asistimos a la agonía, a la pre-muerte de un régimen que está apelando a los métodos de la violencia para sobrevivirse. Desde luego, a costa de los grandes y vitales intereses populares.

El Estado de Sitio perpetuo no tiene defensión posible dentro de las condiciones jurídicas de la vida republicana. No tiene defensión posible porque cuando hay un Estado de Sitio permanente, simplemente lo que ocurre es que la sociedad ha cambiado, y entonces las normas institucionales, las formas constitucionales del país deben cambiar, no en beneficio de la minoría prepotente, no en beneficio de la oligarquía que detenta el poder, sino en beneficio de aquellas pobres gentes que tienen que entender el mundo de una manera distinta porque se las ha colocado en una manera distinta de vivir.

En este país ya no hay político por reaccionario que él sea, que no se proclame partidario del cambio social. Teóricamente, nominalmente, honorables Representantes, todos quienes estamos actuando en política nos decimos partidarios de ese cambio.

El doctor López Michelsen hizo una campaña electoral proclamándose el campeón del gran cambio social. Para que en su gobierno viniera lo que yo presenté en términos escuetos una vez en el honorable Concejo Municipal de Cali: el gran cambio social del Presidente López en la ciudad de Cali consistió en cambiar en la Alcaldía a un Borrero Velasco por un Carvajal Sinisterra, para que no salga el cetro de las manos de la familia de Judá.

Qué cambio es éste en que los puestos de dominio, los sitios de determinación y de orientación social se le siguen entregando a la oligarquía? Qué cambio social es posible hacer pidiendo previamente la absolución de la oligarquía para los decretos y los proyectos de leyes? Qué cambio social puede encarnar un gobierno que acaba de obtener, según lo proclama muy fachendoso y dicharachero el señor Presidente de la República, el elogio, la loa y la oferta de respaldo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento?

Cómo es posible pensar que los desarraigados de este país están protegidos cuando el Banco de Reconstrucción y Fomento dice: este sí es un gobierno sano, éste es un gobierno que ha saneado las finanzas de Colombia. Y lo dice precisamente porque este gobierno hundió más, mucho más, en la explotación a nuestro pueblo: Lo hundió en peores condiciones económicas que las miserables que ya tenía precisamente para que el pago de los intereses y la amortización de los capitales de los préstamos del BIRF y de la banca monopolista mundial estén suficientemente garantizados.

Qué cambio social puede emerger de ahí? De dónde se puede deducir que se está legislando, que se está decretando, que se está gobernando en beneficio de las grandes mayorías nacionales?

No puede existir, honorables Representantes, un cambio social sino un cambio a fondo de la estructura socio-económica. No puede haber un cambio social sin que pierda alguien. Pero el cambio social profundo que está ocurriendo en nuestro país es que los pobres están siendo más pobres. Que las gentes humildes, de recursos modestos o paupérrimos, tienen que comer menos y tienen que ver cómo todos los días se acrecienta la desnutrición de sus hijos. Ese es el cambio social.

Pero el cambio social que pregonó el doctor López por plazas y ciudades de Colombia fue el cambio social en favor del pueblo, el cambio social en favor de los humildes y desarraigados, el cambio en favor de los obreros, de los pequeños y medios campesinos del país, de los artesanos, del estudiantado pobre, un cambio que iría a determinar el apoyo a una intelectualidad realmente vibrante, realmente de avanzada y de progreso. No ha ocurrido así, porque el doctor López no podía asumir esa tarea debido a que está profundamente comprometido con los grandes poderes económicos del país.

Y luego, cuando se hace esto, cuando se sume a la gente en la desesperación económica, cuando se coloca a la gente humilde en el hambre plena o al borde del hambre, se invoca la paz, se le predica mansedumbre, se le dice que debe sufrir con resignación. Y el apóstol revolucionario de otra época, para que se vea que tiene protectores celestiales, se va a Santa Marta a condecorar a la virgen patrona de esa ciudad, para demostrar que la revolución que él pretende, y el pedacito de dicha de cada quien, está en la otra vida, allá en la Corte Celestial a donde, según los católicos, tenemos todos que ir un día a que se nos indemnicen o se nos castigue por haber sido bienhechores o por haber sido malhechores en este mundo.

Pero como yo no creo en los protectores celestiales del Presidente López, considero que se justifica plenamente el auge que la lucha de masas cobró en la segunda mitad del año pasado, lucha destinada a frenar aquella racha de nueva carestía o de alguna manera buscar indemnizaciones por todos los nuevos desastres económicos que se cernían sobre nuestro pobre pueblo.

Sí, yo estoy de acuerdo en que se invoque la paz, pero que se invoque con bases justas; porque sin justicia no hay paz y con hambre no hay justicia.

La paz no puede existir dentro de un cuadro estructural que no da satisfacción a las necesidades del pueblo. La paz no puede existir dentro de un cuadro estructural que todo lo pone favorable a los monopolios, que determinan precios de compra y de venta. La paz no puede conquistarse realmente mientras hasta el último hambriento no esté completamente satisfecho. Porque lo que necesitamos no es la paz para la burguesía. La paz para la gran burguesía radica en su poder económico y político, y aunque es cierto que el oleaje de la lucha de la clase obrera le provoca sobresaltos, siempre descansa en la tranquilidad de que hay unos dispositivos del Estado que instrumentan absolutamente todo en favor de sus particulares intereses.

Interpelación del honorable Representante Luis Guillermo Arango M.:

—Como desde otros sectores ideológicos también estamos en guerra contra la plutocracia liberal y conservadora, como

existe dentro del partido conservador también un movimiento que está contra las cinco familias que sistemáticamente han dominado la actividad política y económica de este país, con su venia me voy a permitir, para posteriores debates, dejar como constancia, para ilustración de la Cámara y del pueblo colombiano, la declaración ideológica y la declaración programática del conservatismo progresista. Me voy a abstener, para no dañar su magnífica intervención, de leer estas dos declaraciones y en próxima oportunidad podremos adelantar también el debate sobre la corrupción dentro del partido conservador colombiano, sobre la forma como algunos distinguidos y meritorios jefes de nuestra colectividad nos quieren convertir en una simple asociación de burócratas, olvidando el gran sentido y la misión histórica del conservatismo de ser también el porta-estandarte de los mejores intereses del pueblo colombiano.

Muchas gracias, señor Representante.

El orador:

—Créame sincero, honorable Representante Luis Guillermo Arango Múnera, cuando le digo que, tan alejado como estoy ideológicamente de su señoría, miro con interés el desenvolvimiento de los planteamientos políticos del progresismo conservador.

Si hay algo que yo podría sacar como deducción de las cosas que aquí pienso exponer, si tengo la fortuna de que los honorables Representantes me escuchen, es la de que en todos los partidos políticos de Colombia hay gente sensata que se da cuenta de que estamos marchando hacia un abismo espantoso, y la de que es posible el entendimiento por encima de los partidos para defender ciertos postulados que nos son comunes. Nosotros partimos de la base de que la democracia burguesa debe ser practicada como la democracia burguesa ha sido enunciada. Y ciertamente, en los principios básicos de la burguesía no se encuentra por ninguna parte, al menos no como principio, aunque sí como práctica, el despotismo permanente, la liquidación permanente de los caminos de expresión de la opinión pública. Y por eso, señor doctor Arango, yo pienso que, efectivamente, quienes de veras nos sentimos demócratas en cualquiera de los partidos que concurren actualmente a la Cámara de Representantes, podríamos un día sentarnos a conversar, a examinar los problemas nacionales con cuidado, a examinar en qué cosas podemos estar de acuerdo, en qué cosas podemos colocarnos en un frente común para defender los intereses democráticos, los intereses populares, para defender las viejas instituciones democráticas si es que ellas son todavía defensables, o para transformarlas, no contra el pueblo, sino a favor de las corrientes populares, en favor de los caminos de la historia, en favor de la marcha de la humanidad y no contra ella.

Hace poco se celebró un nuevo congreso de una de esas instituciones de la gran burguesía colombiana. Se celebró en mi ciudad, en Cali, el Congreso de la Federación Nacional de Comerciantes. Allí se hizo presente un grupo de altos funcionarios del Estado. Pero hubo uno, particularmente, que se atrevió a decir con cruda franqueza algo que vale la pena del glosamiento en esta oportunidad. El señor jefe Nacional del Planeación, el doctor Miguel Urrutia Montoya, dijo tranquilamente ante el congreso de Fenalco que "la especulación es, en la mayoría de las veces, socialmente útil, y contribuye a estabilizar la economía". Esto podría causar asombro en otras épocas, no ahora, porque realmente, el gobierno nacional ha estimulado esa política de especulación. Porque el gobierno nacional ha buscado todos los caminos posibles para el encarecimiento de lo que popularmente se denomina la canasta familiar.

En los 10 últimos días, honorables Representantes, ha habido en Colombia 6 alzas autorizadas expresamente por el gobierno: gasolina, droga, gas, te'ecom, harinas y pastas, y la que menos afecta al pueblo, pero afecta a las capas medias de la población, automóviles. Varias de estas alzas determinarían otras, porque, por ejemplo, no se puede alzar impunemente la gasolina sin que se eleve el transporte, y, evidentemente, ya empiezan los rumores de nuevo recurren por cierto, de que los transportadores consideran que no están bien remunerados en las condiciones actuales y que es necesario mejorar su situación... naturalmente, a expensas de las grandes masas de usuarios del transporte urbano e intermunicipal.

Es que, señores Representantes, la lucha popular por el cambio es absolutamente legítima, y lo que es ilegítimo es pretender que no se exprese de alguna manera ese esfuerzo por el cambio en el sentido hondo de las aspiraciones de las masas trabajadoras de Colombia.

No solamente...

Interpelación del honorable Representante Rafael Giraldo: —Con la venia de la Presidencia. Ahora que usted recuerda el congreso celebrado en su ciudad, me permito recordarle a la Cámara de Representantes y al señor Ministro de Gobierno, que en un congreso fantasma, sin ninguna raigambre dentro de la entidad municipal, que se reunió en la ciudad de Medellín, el señor Ministro de Gobierno tuvo el atrevimiento de decir públicamente que el Estado de Sitio era muy leve y que no se ha aplicado en todo el rigor que la ley y la constitución dan. Olvidando por un momento de euforia el señor Ministro que él había firmado el Decreto 1533, que no tiene antecedentes en la historia nacional y que representa una escanda fascista en los destinos colombianos.

Yo no me explico cómo es posible que el señor Ministro de Gobierno pueda decir semejante barbaridad, cuando en Medellín hay gente torturada por las autoridades militares y hay operación rastrollo, desconociendo totalmente los derechos y las garantías establecidos en nuestra Carta Magna.

Yo no me explico cómo el señor Ministro habla de la levedad de la aplicación del Estado de Sitio, cuando a las gentes se las captura sin razón, se las captura sin orden legítima de autoridad competente, y cuando en Medellín, donde está el centro de la represión del sistema, a las gentes que llegan a la IV-Brigada no las dejan conversar ni siquiera con los abogados o con los familiares. María Eugenia Fernández, una niña de 15 años, lleva 10 días detenida sin que los militares de la IV-Brigada hayan hecho caso de la partida de nacimiento presentada, en la cual se acre-

ditada una edad de 15 años, y dos o tres meses más. Ha habido necesidad de intervención de la Procuraduría Distrital, y ha habido necesidad, señores Representantes, de que la Asociación de Juristas Demócratas de Medellín se traslade y presione ante las autoridades militares para exigir que tal estado de cosas no continúe, no persista. Porque yo, que no tenía ni tengo el gusto de conocer a Alvarez Gardeazabal, tampoco tenía ni tengo el gusto de conocer al señor Ministro de Gobierno. Muchas gracias.

El orador:

—Decía, señor Presidente, que la lucha popular por el cambio es legítima, y agregaría que es vital para la patria, para la nacionalidad.

Yo sé que con mucha frecuencia, pero exclusivamente desde el bando de los potentados o de sus personeros, se habla de que esa lucha se desborda. Simplemente habría que decir algo al respecto: que la lucha popular, tarde o temprano, llegará victoriosa a este capitolio y a todos los palacios desde donde se imparten las funciones de gobierno. Y simplemente me atrevo a decir, lo que no es por lo demás pensamiento mío sino principio vivo del marxismo, que la lucha popular tendrá indefectiblemente que asumir, en las proporciones históricas de cada país, los niveles que imponga la resistencia de los detentadores del poder y de la riqueza. Lo demás son cuentos, porque no se le puede exigir al hambriento que no robe al menos el pan. Es su derecho y estar contra ese derecho es inhumano.

Yo me pregunto: esta burguesía qué hizo los principios que sustentaba en sus orígenes? Recuerdo haber leído hace mucho tiempo los consejos que Napoleón Bonaparte escribió en Santa Elena para su hijo, pensando equivocadamente que su hijo iba a gobernar a Francia. Le recomendaba hacer un censo anual de los delitos que se cometían en Francia y le agregaba: si los delitos crecen, es porque hay un mal gobierno. Fero no, aquí el mal gobierno nos dice que los delitos crecen porque crece la maldad del pueblo. Cuando precisamente lo que ocurre es que el pueblo tiene que recurrir a todos los métodos para poder sobrevivir, para poder salvarse de la muerte y la extinción.

El doctor López Michelsen pensaba distinto antes de 1975 y ahora. Para comprobarlo, quiero citar sus palabras textuales indicando de dónde proviene cada expresión.

Dijo, por ejemplo, en Santa Fe de Antioquia, en discurso pronunciado el 12 de diciembre de 1965: "La paz no es una cuestión de negociar con los que están en armas, sino de atacar las causas por las cuales hay gentes en armas, porque no en vano toda insurrección armada responde a una causa económica. En Colombia no habrá paz mientras no se cree un orden nuevo. En Colombia no habrá paz mientras no exista una nueva normalidad. Y qué quiere decir una nueva normalidad? Una nueva normalidad es aquella que se defiende sola, cuando el orden de las cosas establecido no lo defienden las bayonetas de los soldados, sino las bayonetas de los propios campesinos. Habrá paz en Colombia? Sí. Con un gran cambio. Un cambio de tal magnitud que se pueda licenciar la mitad del ejército, que se pueda licenciar la mitad de la policía".

Así hablaba hace 10 años la cabeza visible de la actual represión en Colombia. Y yo sí creo tener derecho para invocar la sensatez y el raciocinio de los honorables Representantes, para que piensen en qué sentido es que se ha operado un cambio en la mentalidad del señor Presidente de la República.

En San Vicente de Chucurí, en septiembre de 1973, dijo que prometía "un estado de derecho y no un estado de sitio". Comparen ustedes sus promesas de entonces con la que prometía "un Estado de derecho y no un Estado de realidad presente".

Y finalmente, en el discurso de apertura de su campaña electoral en Bogotá, en agosto 4 de 1973, dijo también que "no queremos un estado policivo sino una república de libertades".

Cuál es la realidad del gobierno del doctor López? La realidad es que se trata de un gobierno continuista, por más dízque de los cambios.

Afortunadamente, nosotros dijimos durante la campaña electoral que no creíamos en las promesas del doctor López porque sabíamos de antemano el verdadero contenido de ellas. En varios discursos míos en la campaña electoral dije en el Valle del Cauca que el doctor López, por ejemplo en la plaza de Caicedo de Cali, había primero lanzado un gemido hacia la izquierda, y había hablado de los pobres trabajadores mal remunerados, de las pobres masas hundidas en la miseria y a las cuales habría de redimir, de los trabajadores olvidados para quienes no había atención especial como se lo merecían en ninguno de los gobiernos y si iba a haberla en el suyo. Anunció el abaratamiento de la vida e hizo todas las promesas imaginables, cuando miraba a la izquierda. Pero de pronto se le ocurrió mirar a la derecha y se encontró a los grandes latifundistas ganaderos, a los grandes explotadores del azúcar, y entonces les dijo: Yo no sé de dónde ha salido ese engendro de que yo soy enemigo de los empresarios. Quién se inventó la política de exportaciones menores sino yo, cuando fui Ministro de Relaciones Exteriores del presidente Lleras Restrepo? Y entonces a'argó la promesa que sí se iba a cumplir: En mi gobierno aumentarán las exportaciones menores y ustedes aumentarán prodigiosamente sus utilidades. Y es cierto, las exportaciones menores han venido creciendo y siguen creciendo: El café ya no es el renglón mayoritario de exportación, porque no ocupa ya siquiera el 50% de nuestra exportación. Más del 50% lo ocupan toda una serie de pequeños renglones de pequeñas exportaciones, que son: carne, azúcar, grasas, aceite, cacao, es decir, la comida del pueblo puesta al servicio de los extranjeros para que se multipliquen las riquezas de los oligarcas colombianos.

Qué hay en el contenido del actual régimen, o del actual gobierno, para que no hablemos de régimen, que es otra cosa, que sea verdaderamente nuevo? Es el mismo bipartidismo paritario, el mismo servicio a los altos poderes financieros y el mismo capitalismo dependiente del imperalismo norteamericano.

Resulta que el doctor López dijo en la campaña electoral, y lo volvió a repetir en su discurso de posesión, que él aplicaría antes el artículo 122 que el 121 de la Carta. Mu-

cha gente se ilusionó porque pensó: el Presidente López piensa hasta en la emergencia económica, pero no piensa en esa cosa monstruosa que es el estado de sitio. Y efectivamente, audaz y desafiante que es él a veces, se arriesgó a utilizar un instrumento que ningún presidente había querido tocar, el artículo 122, el de la emergencia económica. Alegaba entonces que había un cuantioso déficit presupuestal heredado del gobierno anterior, y todavía está en las brumas y el misterio qué fue lo que en realidad ocurrió. Porque aquí vinieron el Ministro de Hacienda y el señor Contralor General de la República, y lo que armaron a decir verdad fue un galimatías que nadie entendió, y nadie está seguro todavía si había el tal déficit presupuestal, o si no existía, o si era un embeleco de la imaginación prodigiosa del doctor López Michelsen, para que se le perdurara la aplicación de la emergencia económica.

En un informe de minoría que no ha tenido las repercusiones que debiera, debido a que nosotros los comunistas somos muy pobres en medios de propaganda y divulgación, el camarada Gilberto Vieira dejó precisadas algunas cuestiones en relación con este asunto de la emergencia económica. Dejó precisado que esas medidas deterioraron en términos muy graves el nivel de vida de los trabajadores. Eso quizá no se sienta en esta Cámara, para eso hay que estar muy cerca de las organizaciones de trabajadores, hay que estar muy cerca de las organizaciones campesinas. Aquí he librado alguna lucha de carácter social, particularmente en la Comisión VII, a veces en la compañía de dos colegas que son precisamente mis antipodas en el pensamiento político sindical, los honorables Representantes Tulio Cuevas y Jorge Carrillo. Más de una vez he presentado ese trabajo como prueba de la posibilidad de la unidad de acción, aún en las condiciones que parecen más cerradas, porque efectivamente, buena parte de esos proyectos laborales que salieron de la Cámara y que ahora están atacados con frenesí delirante por la oligarquía en el Senado de la República, son producto del esfuerzo de Representantes de diversas tendencias y de este modesto ciudadano que les habla.

Aquellos, por fuerza, como sindicalistas, están cerca de las posiciones obreras porque conocen con más verdad el deterioro del presupuesto familiar obrero, y saben por qué si es justa en términos generales la lucha social de los trabajadores por sus reivindicaciones económicas, porque sin reivindicaciones económicas no tienen posición real en la sociedad, ni la libertad y la ecuanimidad necesarias para escoger el rumbo que deseen para la vida política colombiana.

El camarada Vieira expresó en términos claros, sumamente concretos, cómo esas medidas golpearon a los pequeños y medianos empresarios con la nivelación de tarifas por lo alto; cómo elevaron el impuesto a las ventas para muchos artículos calificados arbitrariamente de "suntuarios" y para los servicios públicos. Porque es inaudito, pero en este país hasta tomarse un vaso de agua implica un impuesto a las ventas, porque hasta ese extremo exasperante llegó en la realidad la famosa reforma tributaria del gobierno. Y por eso se colocó también en condiciones de tributación como a cualquier otra persona natural o jurídica a las empresas de servicio público. Y ahí tenemos a Etopetrol, cuya ruina ya se anuncia, en cuyo favor se proclama dízque la modificación del dólar petrolero para impedir que se hunda en el desastre, cuando este mismo Gobierno contribuyó en buena parte, a través de esas normas impositivas, a traer esos descalabros a toda una serie de institutos públicos colombianos.

Interpelación del honorable Representante Gilberto Zapata Isaza.

—Para sentar mi protesta, señor Presidente, por la orden que acaba de dar, de sacar a una militante del partido liberal, sencillamente porque pronunció una frase que es una radiografía de lo que significa estas bancas solitarias. Porque dijo esa compañera; que no es del partido comunista, que no es del movimiento amplio colombiano ni del moir, sino del partido liberal, por haber dicho que esta ausencia de parlamentarios se debe a que los parlamentarios que no vienen ya se han aumentado las dietas. No me parece que la protesta de esa militante del partido liberal hubiera merecido la expulsión de las barras. Y entonces yo, como militante del movimiento amplio colombiano en marcha al socialismo y de la unión nacional de oposición de una vez más mi voz de protesta, honorable Representante.

El Presidente:

—Señor Representante: Simplemente se le dio aplicación al artículo 128 y yo soy de los que creen en el respeto que debe otorgarse al Parlamento colombiano, y por eso adopté esa medida, señor Representante.

El orador:

—Yo creo, señor Presidente, que lo primero que debe hacer el Congreso colombiano, para que lo respeten, es hacerse completamente respetable. Cuento, señor Presidente, las bancas vacías que hay aquí. Esos Representantes están devengando 30.000 pesos mensuales para venir aquí todos los días, y si no vienen, ciertamente, no están solamente incumpliendo su deber sino que están haciendo una defraudación al Tesoro Público.

Respeto mucho a todo el mundo. Todo ser humano me parece eminentemente respetable. Pero yo no creo que eso del respeto se pueda exigir unilateralmente. Es que las masas colombianas sienten también esta defraudación, señor Presidente. No son sólo los problemas de la imposición fiscal, no son sólo los problemas de la persecución policíaca. Es que en todas partes el pueblo raso siempre piensa que puede mirar hacia aquellos que se denominan sus Representantes. Y resulta que cuando aspira a encontrarlos no los encuentra, y cuando piensa que están deliberando, se encuentra con que sus sillas están completa y absolutamente vacías.

Interpelación del honorable Representante Rafael Giraldo:

—Honorable Representante: Tal vez, sin que esto se tome como un ataque personal, su señoría no conoce las decisiones siempre estrictas, y siempre en aplicación estricta de la ley burguesa que nos rige, a que ha venido acostumbrado el señor Presidente de la Cámara.

Nosotros lo sufrimos durante mucho tiempo en la Asamblea Departamental de Antioquia, cuando él, como Secre-

tario de Gobierno, era la figura que tras los telones, se oponía a la libre expresión popular cuando las barras anapistas de Antioquia fustigaban el régimen caduco y fustigaban la inmoralidad imperante del gobierno de Diego Calle Restrepo.

Por eso su señoría no debe extrañarse. Aquí en la presidencia de la Cámara hay una persona que siendo o debiendo ser conocedor de la ley, un conocedor de la Constitución, un conocedor de los derechos y garantías sociales, solamente ha devenido su existencia en ser un aplicador estricto de reglamentos, de parágrafos y de incisos desuetos porque todos van contra el pueblo colombiano.

De manera, honorables Representantes, que yo como anapista, uno mi voz de protesta al desalójo de las barras de una humilde mujer, que entiendo a través de su hambre los 30.000 pesos que devengamos los Representantes a la Cámara y que deben estar lo suficientemente justificados. Justificados ante nosotros mismos, que es lo más importante. Justificados ante el pueblo colombiano, que es también muy importante. Pero sobre todo, justificados ante la ley que dice respetar el señor Presidente de la Cámara, y nosotros no los estamos justificando, porque únicamente venimos a los debates y a las sesiones en que el reparto de las migajas presupuestales y de las tajadas del ponqué burocrático hace posible la asistencia de liberales y conservadores, a ver qué parte de ese ponqué y qué parte de ese banquete ominoso y escandaloso les puede corresponder. Muchas gracias, honorables Representante.

El orador:

El nuevo gobierno, aprovechando las medidas de emergencia, y transitando como continuista que es los caminos del gobierno anterior, resolvió entregar el gas de la Guajira a los monopolios norteamericanos. Y finalmente, en junio de este año, con pretextos más o menos burdos, aplicó el artículo que había dicho que no aplicaría, el artículo 121 de la Constitución, el artículo sobre el estado de sitio como consecuencia de la turbación del orden público en Colombia.

De eso se puede sacar en consecuencia algo que digo, no en términos humorísticos sino en serio, señor Presidente: cuando el Presidente de la República dijo que antes aplicaría el 122 que el 121, no estaba expresando una preferencia sino una concatenación cronológica del orden en que los iba a aplicar. Efectivamente, aplicó el 122, y después, cronológicamente, aplicó el 121.

El doctor López sabe mucho eso; de frases equívocas que enreden el pensamiento de la gente humilde y que la lleven a pensar que el Presidente piensa como no está pensando, para de esa manera alcanzar la buena voluntad de la opinión que, afortunadamente, se le está evaporando a gran velocidad, como lo demuestran absolutamente todas las circunstancias de la vida política y social del país.

Qué ocurrió cuando empezaron las alzas? Cuando empezó a crecer la carestía? Cuando empezó a aplicarse esa emergencia económica? Pues ocurrió, sencillamente, que se desarrolló la pretesta popular y que esa pretesta popular empezó a crecer, porque con toda razón los trabajadores de Colombia empezaron a decir lo que el gobierno estaba buscando más acentuadamente que cualquier gobierno anterior era descargar la crisis capitalista sobre las espaldas de los propios trabajadores, tratar de aliviar de alguna manera las dificultades de la economía capitalista colombiana y hacer que el pueblo pagara la gran desgracia de estar gobernando dentro de las condiciones impuestas también por los monopolios económicos y financieros por un sistema de monopolio político bipartidista, que hace absolutamente negativo todo intento del pueblo raso por expresarse directamente en la vida pública colombiana dentro de esos marcos.

Vinieron las protestas contra la carestía, contra los nuevos impuestos, contra las alzas continuas en las tarifas de las hipotecadas, empresas públicas de Colombia, que son todas ellas instrumentos de esquemación del pueblo porque todas ellas están soportando créditos de la gran banca internacional en contratos que inequívocamente establecen que debe realizarse alzas en las tarifas de servicios municipales, en las tarifas de Telecom y en toda clase de tarifas, para que sea posible de esa manera atender al servicio de esa deuda y atender también al desguarnecimiento - que va a seguir existiendo pese al precio del café porque este no es perdurable y ya ha empezado a bajar- de la balanza de pagos del comercio exterior de nuestro país.

En esto la burguesía se ha inventado cosas tan curiosas, que en un congreso de energética que se realizó hace tal vez dos años yo le oí al joven Director de la C. V. C., el doctor Henry Eder, que el establecimiento periódico de tarifas de energía eléctrica era una verdadera desgracia por el impacto político que producían. Y que para evitar a toda costa ese impacto político sugería, no sé si de tercera mano, el establecimiento de una línea perpetua de alzas de tarifas de energía eléctrica. A eso hemos legado, honorables Representantes, a que se nos diga que, para evitar que el pueblo exprese su pensamiento sobre la modificación eventual de tarifas en éste o cualquier otro sector de los servicios, se establezca un sistema perpetuo de alzas. Para saber de una vez para siempre que el pueblo protestó ahora pero no podrá protestar más -creen eso los burgueses como el doctor Eder hasta las tres o cuatro, de la tarde del Valle de Josafat, según la nomenclatura cristiana.

Y hubo paros cívicos. Paros cívicos que tenían siempre un fundamento claro y que el Gobierno ha tratado de desvirtuar diciendo: "Ah! ese fue un acueducto que no hicieron los españoles y desde entonces no lo ha hecho nadie, y ahora quieren que yo lo haga en seis meses". Ese es precisamente el caso de Barranca. Manifestaciones y desfiles que en general fueron pacíficos y disciplinados, hasta cuando el gran gestor del estado de sitio, las Fuerzas Armadas de este país, metían su garra y empezaban a destrozarse espaldas y cráneos de los trabajadores de esas poblaciones. Y entonces, es obvio que venía la resistencia a piedra y es obvio que venía a enardecer de alguna manera la lucha popular esta circunstancia. Y así tenemos al ecuaníme doctor López, asesorado por sus ecuanímes Ministros, voceros todos ellos de la oligarquía colombiana, pidiéndole al Consejo de Estado, por favor!, aunque según la Constitución ese concepto no es obligatorio, que conceptuara sobre la conveniencia de establecer el estado de sitio para poder controlar la vida social del país e impedir que esta pobre patria -que depende

absolutamente de ellos se hundiera en la disolución y la desgracia.

Sin embargo yo creo que, como dicen frecuentemente los universitarios, podríamos cuestionar esto de los motivos del estado de sitio. Porque, en primer lugar, yo me pregunto: para qué le sirvieron al doctor Alfonso López Michelsen tres millones de votos obtenidos pocos meses antes -legítimos según todos los anuncios- en las urnas durante unas elecciones generales? Tres millones de votos en un país como Colombia son un respaldo increíble. El Presidente López con toda razón se ufana de que ningún presidente en la historia de este país ha sido elegido por un volumen semejante.

Pero las intenciones del doctor López se vieron poco después de las elecciones. En primer lugar, porque en vez de manifestar su inmensa satisfacción porque había obtenido tres millones de votos, esa suma colosal de votos, declaró que tenía miedo. Dijo que él descubría a través de los resultados electorales que se había depositado demasiadas esperanzas en su gobierno, y que su gobierno no iba a poder cumplir esas esperanzas, por lo cual tenía verdadero miedo por haber obtenido tres millones de votos. Caso único en la historia, porque yo creo que ningún otro candidato habría dicho esto.

Claro que muchos se lo atribuirán al espíritu razonador e intelectual del señor Presidente López.

Pero quienes nos movemos un poco dentro de los ajetreos de la lucha social sabemos bien que ya en ese momento se descubrió perfectamente que el cambio no era tal cambio. Que el cambio era de aquellos que alguien llamó: "Cambiar algo para que nada cambie en la realidad". Que el doctor López lo que pretendía era seguir la ruta del dominio monopolístico de este país, seguir la ruta de la extorsión imperialista de este país, seguir sirviendo a todos los amos que han hecho a través de decenios y de centurias la desdicha de este pueblo trabajador colombiano.

Y claro! Frente a eso aparecieron los directos agentes del Gobierno, descubriendo lo que descubre siempre todo gobierno reaccionario. Primero, la Ministra de Trabajo, con su locuacidad acostumbrada, dijo un día que había descubierto la gran conspiración de marzo.

Qué era la gran conspiración de marzo? Resulta que el doctor López Michelsen había otorgado personería jurídica a la Confederación Sindical de Trabajadores de Colombia, cumpliendo, como él mismo lo dijo, el mandato de la ley, no por un movimiento de simpatía para la CSTC, sino cumpliendo la ley que había sido violada en ese terreno por todos los gobiernos anteriores.

La CSTC tenía su segundo congreso en marzo, y la Ministra, que tal vez no estaba contenta de que los confederados de esa confederación le hubieran dicho que aceptaban simplemente como una expresión de la voluntad del Gobierno de cumplir la ley el otorgamiento de la personería jurídica, ni le dieron de rodillas las gracias ni le besaron las manos, al ver que la CSTC empezaba a crecer y que, además, iba a realizar en ese auge y bajo condiciones de absoluta legitimidad - aunque se hubiera realizado también sin el reconocimiento del Gobierno - su segundo congreso, entonces se lanzó por el camino claramente reaccionario de descubrir una conspiración que hasta este momento no ha sabido explicar.

Poco después le tocó el turno al señor Ministro de Gobierno Sagaz, investigador, penetrante, un día descubrió la gran conspiración de mayo.

Y así se fueron acumulando conspiraciones, conspiraciones que no se cumplían. Ni se encontraba a aquellos presuntos conspiradores, a pensar de las habladerías y parlanchinerías de ciertos agentes del Gobierno.

En los últimos días se extendió el concepto de perturbación social del país a unas huelgas de estudiantes y de profesores.

Y que yo sepa, son esas las causas del estado de sitio, y el hecho de que habían asesinado en Caicedonia a un dirigente conservador que había hecho asesinar a muchos liberales, y el hecho de que había algunas perturbaciones completamente locales en el municipio de Versalles. He ahí el gran fondo, los grandes motivos, las grandes causas, para la declaratoria del estado de sitio.

Un estado de sitio declarado contra la más grande mayoría obtenida electoralmente en Colombia, porque los tres millones de sufragantes por López tienen la boca tan cerrada en este momento como los comunistas que no son miembros del Congreso.

Y para dar las apariencias de que respeta la oposición, el doctor López autoriza que el doctor Lleras Restrepo haga manifestaciones públicas, único agraciado, único privilegiado con ese extraordinario beneficio. Todos los demás dirigentes políticos de oposición de Colombia estamos vetados. Vetados con las notas más sonreídas y torpes de Alcaldes y Secretarios de Gobierno de los municipios, como tendré oportunidad de mostrar algunas, para que sirvan al menos de ejemplo de lo que es esta trapisonda del Estado de Sitio.

Entiendo que en ningún momento hablaron los señores del Gobierno de que las guerrillas estuvieran amenazando el poder en Colombia, como efectivamente creo que no lo amenazan... de momento.

El Ministro de Gobierno acaba de decir en declaraciones que yo vi tal vez el domingo en "El Espectador", que esas reparaciones de los movimientos armados son naturales. Razones debe tener el Ministro para decirlo.

Desde luego, y como seguramente de esto hablará el Ministro, yo quiero decir que la existencia de esos grupos armados no es una vocación gratuita de esas gentes que están colocadas en tal situación.

Interpelación del honorable Representante Luis Carlos Sotelo:

—Una interpelación, con la venia de la Presidencia... Como la mayoría de la bancada liberal, concretamente la bancada oficialista, parece que se fatigó en la reunión de las 7 horas y por lo mismo no ha concurrido a esta importante sesión, a mí me parece conveniente, señor Presidente, salvo mejor opinión, que se podría levantar la sesión dejando con el uso de la palabra al orador para que prosiga su debate con la asistencia de la mayor parte de los parlamentarios, porque insisto que tiene mucha importancia el tema que se está discutiendo.

El Presidente:

—Como no hay quórum deliberatorio, yo lo dejaría a la iniciativa del parlamentario orador, para que presente su inquietud.

El orador:

—Desde luego, señor Presidente.

El Presidente:

—Entonces se levanta la sesión y se convoca para mañana a las cuatro de la tarde, quedando en uso de la palabra el honorable Representante José Cardona Hoyos.

## PONENCIAS E INFORMES

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 28 "por la cual se adiciona el impuesto sobre la renta y complementarios y el artículo 30 del Decreto-ley 2821 de 1974, y se deroga una disposición".

Honorables Representantes:

Cumplimos con el encargo de informar para primer debate sobre el proyecto de ley número 28-C "por la cual se adiciona el régimen de impuesto sobre la renta y complementarios y el artículo 30 del Decreto-ley 2821 de 1974 y se deroga una disposición", presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público al estudio del Congreso.

Como muy expresamente lo declara la exposición de motivos del proyecto, no se trata de una contrarreforma tributaria sino de complementar las disposiciones de la reforma del año pasado a fin de "mantener su actualidad en beneficio del contribuyente y en particular de la sociedad anónima abierta", complemento que se reduce a los siguientes aspectos:

1. Eliminación parcial del efecto de la inflación sobre los niveles de tributación de las personas naturales mediante un reajuste anual. Este punto del proyecto, contenido en los artículos 1º, 2º y 14 beneficia indudablemente al contribuyente como más adelante trataremos de explicarlo. Igualmente se extiende la corrección monetaria a todos los casos en que las disposiciones expresan cifras en pesos.
  2. Establecimiento de un dividendo presuntivo equivalente al 8% del valor fiscal de la acción para el evento de que al accionista no se le haya pagado o abonado en cuenta un dividendo al menos igual al 8% del valor fiscal de sus acciones. Este dividendo presuntivo sirve para aplicar el descuento tributario del artículo 65 del Decreto 2247/74 y beneficia al accionista (Art. 3º del proyecto).
  3. Establecimiento de un descuento tributario especial para las sociedades anónimas nacionales y para ciertos fondos públicos. Equivale a una disminución de la tarifa impositiva, para colocarla en 36.8% en lugar del 40% actual. Para lo que el proyecto define como sociedades anónimas abiertas, este descuento tributario especial se aumenta, equivaliendo a una rebaja en la tarifa del 40% al 35.2% (Arts. 4º, 5º, 6º, 7º y 8º).
  4. Autorización a los fondos ganaderos para que paguen hasta una tercera parte del impuesto sobre la renta con nuevas acciones de la clase A, emitidas por ellos a nombre de la Nación (Art. 9º del proyecto de ley).
  5. Disminución del plazo para la devolución de los pagos en exceso hechos por el contribuyente. Se dispone que a partir de la expiración del plazo de adiciones a la declaración se puede solicitar tal devolución en lugar de los 2 años que se requieren hoy (Art. 10 del proyecto de ley).
  6. Disposiciones sobre intereses y determinación sobre el interés de mora que se fija en una y media vez la del interés corriente (Arts. 11, 12, 13).
  7. Abolición del recargo por ausentismo (Art. 15 del proyecto).
- Estas son las disposiciones del proyecto sometido a nuestra consideración y que analizaremos a continuación.

#### I. Reajuste anual de valores monetarios.

Para el contribuyente ordinario la medida que lo favorece más en el proyecto en estudio es la contenida en los artículos 1º y 2º por medio de los cuales se establece un aumento anual de las cifras expresadas en signos monetarios en las normas sobre impuesto a la renta. ¿Qué quiere decir esta disposición? ¿Cuál es su significado y alcance?

En todo proceso inflacionario son claras las distorsiones que se producen en la economía. Al paso que el nivel general de precios mantiene una línea ascendente, otras variables económicas como los salarios, papeles del gobierno, obligaciones financieras, servicios públicos, arrendamientos, tipo de cambio, etc., acusan un comportamiento que no guarda consonancia alguna con el nivel general de los precios. Los salarios cuando ya no son estables, crecen en su valor nominal pero generalmente a una tasa inferior a la del "costo de la vida"; los arrendamientos cuando no están congelados, acusan un crecimiento usualmente inferior del que muestra el proceso inflacionario, etc. Estos desajustes de la economía inducidos por la inflación se observan también en los impuestos y castigan fuertemente al contribuyente al restarle o mermarle su capacidad real adquisitiva o de compra. En efecto, el sistema tributario nuestro establece la progresividad en la tarifa de impuestos. Ante esta modalidad impositiva, cualquier aumento en los salarios aumenta más que proporcionalmente la parte que el contribuyente paga al Estado, sin que el ingreso real del contribuyente haya aumentado, tratándose de una economía con inflación.

En efecto, si una persona devenga \$ 5.000 mensuales o \$ 60.000 al año, pagará \$ 8.670 de impuestos (sin considerar otros aspectos). Asumiendo la inflación en un 20%, si se le aumenta su sueldo al año siguiente en un 20%, nominalmente estará devengando \$ 72.000 pero sobre estos \$ 72.000 habrá de pagar \$ 11.490 y el ingreso real de esa persona se ha disminuido, pues a la vez que el aumento de su sueldo en un 20% se le compensó y neutralizó por "el alza en el costo de la vida" (20%), tiene que pagar en cambio más impuestos

por razón de que el aumento nominal de su salario automáticamente lo coloca en una escala tarifaria progresivamente superior.

Para evitar que el alza nominal (que no real) de los salarios se vea castigada con más impuestos el Gobierno ha considerado que las cifras numéricas dadas en la tabla de impuestos se deben reajustar año por año para defender así el ingreso real del contribuyente. Se mantienen fijos los porcentajes o tarifas, pero las cifras numéricas se aumentan anualmente en una cantidad que guarde relación con la del proceso inflacionario. Para el proyecto en estudio las cifras se aumentan en 8% anual ya que el Gobierno considera que esta cifra se aproxima a la tasa de inflación secular en Colombia y es además la meta programada de inflación del actual Gobierno.

Esta propuesta es plausible y merece nuestro apoyo; países con grados de inflación más altos que el nuestro como el Brasil la tienen establecida en su sistema tributario desde hace ya varios años<sup>1</sup>. Desde 1961 los niveles impositivos de la renta en el Brasil dependían del nivel del salario mínimo y se ajustaban automáticamente. A partir de 1964 esta relación se mostró insuficiente y se dispuso que los niveles de impuestos sobre la renta se ajustaran ya no con base en el salario mínimo sino de acuerdo con los movimientos de los precios. Es el sistema de corrección monetaria que en el Brasil se extiende a diversos sectores de la economía y que en nosotros opera en algunos campos, por ejemplo para la tasa de cambios, con el Decreto 444/67, para las UPAC, y en algunas obligaciones financieras del sector privado. En cada uno de estos casos la base de corrección es o puede ser distinta. Para el caso del proyecto en estudio, el Gobierno considera, que la variación ha de hacerse con base en un porcentaje fijo (8%) y que este porcentaje está determinado por el nivel de inflación a que ha operado la economía del país.

El siguiente cuadro sobre tasa de inflación e índice nacional de precios al consumidor es muy ilustrativo para el tema analizado.

#### CUADRO I-I

##### Índice nacional de precios al consumidor.

Año base: 1954: 100.0  
(Promedio anual)

Años	Empleados	Obreros	Total combinado	Tasa de inflación
1955	100.9	100.1	100.5	0.5
1956	106.0	105.6	105.8	5.3
1957	121.9	124.0	123.0	16.3
1958	137.9	140.4	139.2	13.2
1959	149.6	151.9	150.8	8.3
1960	158.6	160.5	159.6	5.8
1961	171.1	174.1	172.6	8.1
1962	180.6	181.6	181.1	4.9
1963	224.9	231.1	228.0	25.9
1964	260.1	272.1	266.1	16.7
1965	282.8	291.3	287.1	7.9
1966	330.2	339.9	335.1	16.7
1967	359.6	367.3	363.5	8.5
1968	386.8	394.5	390.7	7.5
1969	414.0	421.9	417.9	7.0
1970	444.4	450.2	447.3	7.0
1971	492.8	503.4	493.1	11.4
1972	557.8	573.1	565.5	13.5
1973	667.4	669.0	668.2	20.8
1974	822.8	875.1	849.0	24.3

Fuente: Banco de la República.

Metodología: Oficina Económica - Ministerio de Hacienda.

Considerando las cifras anteriores, la inflación anual promedio durante los últimos 21 años fue de 10.72%.

La nota puesta por el Ministerio de Hacienda al cuadro señala, pues, cómo la inflación histórica en Colombia, para los últimos 21 años ha sido el 10.72%. Anota el Gobierno, además, en informe a los ponentes que "como se observa en el cuadro, durante los períodos de estabilización (1959-1962 y 1967-1970), la tasa anual promedio de inflación es inferior al 8%". Evidentemente las dos etapas de estabilización señaladas, que conciden exactamente con las Administraciones de los Presidentes liberales Alberto Lleras y Carlos Lleras Restrepo muestran los resultados de una política de estabilización: Sin embargo, estas dos Administraciones son una excepción en este campo, pues el mismo cuadro anterior nos muestra que el promedio pasa del 10% y que hubo años en que la inflación subió hasta el 25% (1963-Administración Valencia) y 24%, fines de la Administración Pastrana Borrero.

En la exposición de motivos que se acompaña al proyecto, y en las discusiones con los autores de este informe, el Gobierno y sus voceros defienden el 8% como cifra aconsejable de esta corrección monetaria por tratarse de una "meta programada de inflación". Con todo, y no obstante la política de estabilización que busca el Gobierno, el promedio del año para 1974 registró una tasa de inflación del 24.3%; la revista especializada "Coyuntura Económica" de julio pasado considera que para 1975 puede estimarse una tasa de aumento de precios situada entre el 19% y el 22%. Un resultado como el así estimado es altamente satisfactorio si se consideran los antecedentes básicos de la actual política económica del Gobierno. Una acusada espiral de precios, unos subsidios generalizados, para sintetizar, una inflación represada, como la calificó el Presidente López, amenazaban la tranquilidad social del país y a esta coyuntura tuvo que hacer frente el actual Gobierno al comenzar su gestión. Bien se ve, entonces, que no obstante eliminar gran parte de los subsidios y aumentar el gravamen a las ventas, la política económica ha venido dando muestras inequívocas de estabilización aunque

sus efectos secundarios todavía no sean muy claros. En el Capítulo III nos extendemos sobre este particular. No obstante este comportamiento es difícil sostener con fundamento una tasa programada de inflación del 8%. Las cifras son tozudas; contra su evidencia no se puede argumentar. Compartimos la necesidad de definir en la ley la tasa de corrección tributaria, pues si se optare por una corrección del ciento por ciento (100%) sin precisar la tasa podrían presentarse dificultades políticas y aún administrativas para la determinación año por año de la tasa de inflación, a la vez que se prestaría esta modalidad de corrección para fijar una tasa que desbordara el poder estabilizador de la tributación. Pero estimamos prudente que, consultados los datos históricos de la inflación, se acepte la cifra del 10% que ellos arrojan, en lugar del optimista y poco realista 8% propuesto por el Gobierno.

Bien es cierto que desde el punto de vista del contribuyente, acosado por la inflación y golpeado por ella el ideal sería una corrección de equilibrio perfecto que absorbiera la totalidad de la inflación. Para los días actuales esta tasa sería del orden del 20% o algo superior. Opuesto a este punto de vista está el proyecto del Gobierno que con el razonamiento de la inflación programada se inclina por un 8%. Nosotros proponemos que la corrección se fije en el 10% por ser esta cifra la resultante de las cifras históricas de nuestra economía.

Introducida a nuestra legislación tributaria la corrección monetaria con la moderación de una tasa del 10% se despeja así un poco la situación de los contribuyentes asalariados que veían ensombrecido su futuro, acosados, de un lado, por unas tarifas rígidas sin protección contra la inflación, y, del otro, por esta misma inflación secular que día a día roba su cuota al poder de compra de sus ingresos. Con el 10% la situación del contribuyente ordinario mejora sensiblemente razón por la cual merece aplauso esta iniciativa del Gobierno en favor del contribuyente colombiano.

Pero no debe entenderse que la disposición de los artículos 1º y 2º del proyecto limita el mecanismo de la corrección sólo al campo de la tabla del impuesto a la renta de las personas naturales. Como su texto lo dice, se aumentarán obligatoriamente por el Gobierno, año por año, las "cifras expresadas en signos monetarios" todas. Así, pues, opera no sólo para lo anterior sino también para el descuento personal que de \$ 1.000 este año pasará a \$ 1.100 en 1975 y a \$ 1.200 en 1976 y a \$ 1.300 en 1977 para el descuento por persona a cargo; para el descuento especial mínimo de \$ 1.000; para la renta cedida al cónyuge que de \$ 30.000 pasará a \$ 33.000 en 1975 y a \$ 36.000 en 1976, etc.; para la base del descuento por dividendos, etc.; cálculos éstos realizados sobre la base del aumento en un 10%.

Consultando las disposiciones tributarias que tienen "cifras expresadas en signos monetarios" encontramos las siguientes, sin que su enumeración la podamos garantizar como exhaustiva:

Normas del Decreto 2053/74: Artículos 9, 49, 70, 82, 85, 86, 89, 95, Nos. 3, 105, 128.

Normas del Decreto 2247/74: Artículos 65, 78.

Normas del Decreto 2348/74: Artículos 20, 21.

Normas de la Ley 23/74: Artículo 4º.

Norma del Decreto 2821/74: Artículos 1, 2, 3, 20, 35, 38.

Norma del Decreto 187/75: Artículo 56.

Norma del Decreto 400/75: Artículos 7 y 13.

Además de las normas de disposiciones anteriores a la reforma tributaria de 1974 que dicha reforma dejó vigentes.

Sobre el artículo 1º del proyecto los ponentes entienden que su aplicación debe extenderse no sólo a las normas sustantivas sino también a las procedimentales y por tanto conviene, para despejar cualquier equívoco, que se diga así claramente en el texto de la norma. Para este efecto proponemos una redacción más precisa del artículo 1º. En cuanto al artículo 2º y en aras de la precisión jurídica proponemos en el pliego adjunto variar la redacción del numeral 4º pues allí se dice "no habrá lugar a las referidas aproximaciones en el caso de" cuando lo que realmente se quiso decir es que "no habrá lugar a los referidos aumentos" como se desprende de la lectura cuidadosa del artículo.

Igualmente proponemos que el artículo 14 del proyecto se ponga como un párrafo del artículo 3º nuevo.

En el deseo de hacer claras e inteligibles las normas y disposiciones de este proyecto de ley como anexo de esta ponencia encontrará el lector las explicaciones dadas por la Oficina de Planeación del Ministerio de Hacienda en torno al proyecto de ley en estudio. Como en dicho texto se traen ejemplos que explican claramente los diferentes casos que se contemplan recomendamos su lectura que sirve para ilustrar mejor el sentido de las normas originalmente propuestas.

## II. El dividendo presuntivo.

En el punto tercero de esta ponencia nos referimos más extensamente a las sociedades anónimas. Baste por ahora decir que la crisis por la que atraviesa este tipo de sociedad desde hace ya varios años, merece un detenido estudio no sólo por parte del Gobierno y de los sectores gremiales sino también del Congreso colombiano. El Gobierno en la exposición de motivos del proyecto reconoció que está interesado en el desarrollo de la sociedad anónima abierta. Propone en este proyecto algunos alivios fiscales tanto para el accionista como para la sociedad misma y acepta que, no obstante, la "carga tributaria que aún recae sobre las sociedades anónimas es elevada". Los ponentes, conscientes del problema e interesados en que el Congreso Nacional dé preferente atención en el seno de esta Comisión Tercera, competente para ello, al estudio de las sociedades anónimas, proponen durante el estudio de este proyecto, que se invite a los voceros de los gremios más directamente conocedores de la situación para que expongan ante el país y ante el Congreso la realidad económica de las sociedades anónimas, su crisis presente, las causas de ella y las posibles soluciones que protejan y estimulen una institución económica útil para movilizar ahorro masivamente y para crear y dar empleo al país. La naturaleza del problema de las sociedades anónimas no es exclusivamente tributaria. Más aún, pudiera llegar a concluirse que el aspecto fiscal es factor que incide casi secundariamente en su crisis actual y por eso de común acuerdo con los gremios entrevistados para escuchar sus opiniones sobre el proyecto en estudio, consideramos que las medidas que se recomiendan sobre S. A. en el proyecto deben aceptarse; que

el proyecto no busca ser, ni el Gobierno lo ha pretendido así, el gran proyecto de las sociedades anónimas, y por lo tanto, los ponentes no propondrán, a fin de evitar traumatizar su proceso, reformas sustanciales al proyecto. Pero si queremos que el debate sobre la S. A. se abra a nivel nacional y para el efecto facilitaremos su apertura en la Cámara de Representantes.

El artículo 3º del proyecto, como ya se indicó, establece la figura del dividendo presuntivo. Este artículo es confuso y para tratar de hacerlo inteligible debe buscarse una nueva redacción. Básicamente lo que el proyecto busca decir rezaría así:

Para efectos de los descuentos tributarios establécense el dividendo presuntivo, equivalente al 8% del valor fiscal de las correspondientes acciones, en el evento de que el accionista no se le haya pagado o abonado en cuenta un dividendo al menos igual al 8% del valor fiscal de sus acciones, por haber obtenido la sociedad una renta líquida igual o inferior al 8%. Este dividendo presuntivo servirá al contribuyente para aplicar la norma del artículo 65 del Decreto 2247/74.

Esta es en síntesis la disposición confusa del artículo 3º del proyecto. Como lo dice la exposición de motivos del proyecto, con el objeto de evitar que los accionistas pequeños y medianos puedan verse perjudicados por la aplicación de la renta presuntiva mínima como consecuencia de que la sociedad respectiva no haya podido decretar dividendos por el equivalente al 8% del valor fiscal de las acciones en 31 de diciembre del año anterior.

Dice la explicación de la Oficina de Planeación (ver anexo), sobre este artículo:

Podrá darse el caso de que habiendo ya una sociedad anónima pagado su impuesto sobre una renta presuntiva, sus accionistas resultaran nuevamente afectados: a manera de ejemplo, tomaremos una sociedad anónima con 10 accionistas, cada uno con \$ 800.000 de aporte, completando así una sociedad con ocho millones de capital; aún si, por algún motivo, la sociedad no da utilidades, pagará un impuesto de \$ 235.520 (40% de la renta presuntiva, menos el 8% establecido en este mismo proyecto de ley). Por otra parte, cada uno de los socios (suponiendo que no tienen capital diferente al aporte en la sociedad), está actualmente en la siguiente situación:

Patrimonio	\$ 800.000
Dividendos recibidos	0
Renta líquida	0
Renta presuntiva (8% de 800.000)	64.000
Impuesto de renta antes de descuentos	9.570
Menos descuento personal y especial	2.000
Impuesto de renta neto	7.570

Con el proyecto, la situación del mismo socio sería:

Patrimonio	800.000
Dividendos recibidos	0
Renta líquida	0
Renta presuntiva	64.000
Impuesto de renta antes de descuentos	9.570
Dividendo presuntivo (8% de 800.000)	64.000
Menos descuento por dividendo presuntivo (20% de los primeros 40.000)	8.000
Menos descuento personal y especial	2.000
Impuesto de renta neto	0

Básicamente, pues, lo que el artículo persigue es darle al accionista que reúna ciertos requisitos la posibilidad de aplicar el artículo 65 del Decreto-ley 2247/74 que establece un descuento tributario para las personas con menos de dos millones de pesos de patrimonio, mediante la ficción jurídica del dividendo presuntivo. Obviamente que esta norma beneficia al accionista pequeño y mediano y permite además a ciertas sociedades anónimas una capitalización moderada, pues con esta norma ya se sabe que la financiación con utilidades no repartidas dentro de los límites legales del Código de Comercio, no implica que a los accionistas pequeños se les vaya a castigar fiscalmente gravándoles con la renta presuntiva del 8% del valor de sus acciones.

La cascada tributaria, expresión con que usualmente se denomina la doble tributación que opera en las sociedades, continúa vigente en nuestro sistema tributario. La necesidad fiscal del Estado colombiano que a diferencia de otros países (productores de petróleo, por ejemplo), dotados de recursos naturales, que por sí solos prevén los ingresos fiscales suficientes que evitan una carga tributaria alta, hace que en nuestro caso no pueda prescindirse de esta tributación doble sin causar un costo fiscal demasiado oneroso para las exiguas arcas oficiales. El artículo propuesto no resuelve el problema fiscal del accionista ni de la sociedad tal como se plantea usual y reiteradamente por los gremios económicos pero sí alivia levemente la situación de un grupo modesto de contribuyentes. Obviamente que la situación de ellos puede aún mejorarse, estimulando simultáneamente la capitalización de la sociedad anónima. Nosotros proponemos que en lugar del 8% (número mágico de este proyecto con redacción cabalística); del primer 8% del artículo, se deje un 12%, para que la obligación de calcular el dividendo presuntivo a sus accionistas sea para las sociedades que tuvieren una renta líquida igual o inferior al 12%.

El sacrificio fiscal que comporta el artículo propuesto por el Gobierno es muy pequeño, y nuestra adición poco lo aumenta. Más adelante se mostrará el "costo" total del proyecto y allí se podrá ver que el beneficio aquí concedido sólo alcanza para 1975 a 18 millones de pesos; frente a un total de 1.500 millones de pesos.

La iniciativa del Gobierno debe pues aceptarse y mejorarse no sólo para evitar "que los accionistas pequeños y medianos puedan verse perjudicados por la aplicación de la renta presuntiva mínima", como parece ser el único fin de esta iniciativa, sino también para inducir o estimular la capitalización de la sociedad anónima, aún en cantidad moderada.

Si una sociedad anónima, vaya como ejemplo, no obstante tener utilidades del 20% en su ejercicio resolviera no repartir utilidades (y por un momento olvidemos las normas del reparto obligatorio de utilidades del Código de Comercio) el contribuyente, a pesar de todo, es gravado sobre la renta presuntiva de sus acciones.

<sup>1</sup> "Finanzas y Desarrollo". Septiembre, 1975.

Acciones que, es necesario admitirlo, se valorizan internamente por la capitalización realizada. Si una sociedad tiene utilidades inferiores al 8% de su patrimonio líquido se aplica la ficción del dividendo presuntivo para beneficiar al accionista mediano y pequeño. Nosotros pensamos que se podría, a la vez que beneficiar a dicho accionista, estimular también la capitalización de la sociedad anónima permitiendo que si una de estas sociedades obtiene utilidades iguales o inferiores al 12% pueda repartir dividendos inferiores al 8% para capitalizar la diferencia, concediéndosele no obstante el beneficio del dividendo presuntivo al accionista.

Conforme a la norma propuesta esto no podría ocurrir porque la sociedad ganó más del 8%. Pero no encontramos absurdo ni inconveniente que la figura del dividendo presuntivo continúe y se amplie su aplicación para el evento de sociedades que deseen capitalizar. Es aconsejable fijar un tope y lo estimamos en el 12% porque entre otros razonamientos una renta del 8% no permite repartir dividendos del 8%, pues necesariamente deben hacerse reservas y provisiones previas al reparto de utilidades.

La conveniencia de ampliar el campo de aplicación del dividendo presuntivo para estimular la capitalización de las sociedades la veremos cuando estudiemos más adelante el caso de las sociedades anónimas.

III. Descuento tributario especial en la sociedad anónima.

Tal como expresamos en el aparte anterior, ha sido motivo de seria preocupación por parte del Gobierno la situación que padece la sociedad anónima nacional. A nadie escapa que esta institución decisiva en el desarrollo industrial del país atraviesa por una de las crisis más agudas de su historia. Pero esta crisis no solamente es el producto de una situación coyuntural en el ámbito nacional sino que también se extiende a la sociedad anónima de todos los países que se han servido de ella como instrumento de desarrollo.

De ahí que el Gobierno Nacional haya incluido en este proyecto un descuento especial para las sociedades anónimas nacionales con el fin de evitar que su estado prosiga empeorando.

De la exposición de motivos del señor Ministro de Hacienda se desprende que al Gobierno continúan preocupando las circunstancias que confrontan las sociedades anónimas nacionales. Sostiene el señor Ministro que "la Reforma Tributaria de 1974 disminuyó la carga tributaria promedio sobre las sociedades anónimas al reducir la tasa efectiva de aproximadamente 43 a 40%, aún teniendo en cuenta la eliminación de la reserva de capitalización económica y al permitir un régimen considerablemente más liberal con respecto a la depreciación de activos, al tratamiento de las pérdidas en cambio y otras deducciones. Asimismo, la reforma amplió los beneficios tributarios a los pequeños tenedores de acciones en sociedades anónimas y mejoró la posición relativa de estos papeles en la bolsa al eliminar las exenciones tributarias a las nuevas emisiones de papeles públicos, al UPAC y a otros activos financieros. Pese a lo anterior, el Gobierno reconoce que la carga tributaria que aún recae sobre las sociedades anónimas es elevada y que una pequeña reducción en ella pondría en mayor pie de igualdad fiscal las rentas obtenidas mediante este tipo de sociedades con las obtenidas a través de responsabilidad limitada y asimiladas, y podría igualmente, tener otros efectos económicos favorables".

Aunque, coincidiendo con las afirmaciones hechas por voceros gubernamentales, en el sentido de que no sólo a la carga tributaria que pesa sobre las sociedades anónimas debe atribuirse su ostensible declinación, esta aseveración del señor Ministro de Hacienda ratifica el pensamiento de que uno de los factores que gravitan sobre el desarrollo de la sociedad anónima es la doble imposición y que sólo las consideraciones que más adelante efectuaremos sobre la estructura fiscal del país nos impiden formular recomendaciones más drásticas acerca de este punto cuya discusión se está adelantando en casi todos los países industrializados y en los propios Estados Unidos. El Director General de Impuestos Nacionales en reciente reunión de entidades financieras expresó que el tema de la doble tributación exige un cuidadoso examen y ha planteado el problema de si es conveniente que subsista dentro del sistema tributario tal doble imposición, en virtud de que su existencia está justificada según algunos, como instrumento de asignación de costos de provisión de los servicios públicos.

No obstante lo anterior es nuestro propósito llamar la atención de la opinión nacional sobre la crisis de la sociedad anónima. Tal como más adelante analizaremos no abrigamos la menor duda de que si la sociedad anónima no registra en los próximos años síntomas de recuperación estará condenada a su inminente desaparición como instrumento del desarrollo industrial capitalista.

III-1. Un examen de la política de industrialización.

Estimamos oportuno realizar un somero examen de las políticas de industrialización que el país ha adoptado en los últimos tiempos con el fin de analizar la incidencia de la tributación y de otros factores sobre el desenvolvimiento de la industria y el papel de la sociedad anónima en el proceso de acumulación de capital. Es evidente que todos los planes de desarrollo presentan rasgos comunes en cuanto al papel de la industria en materia de su contribución al problema del desempleo. Con mayor o menor énfasis, coinciden en que las metas del crecimiento industrial deben estar acompañadas de un rápido incremento en el nivel de empleo. En este sentido se han expresado los planes decenales de 1960-1970, el plan de 1969, el plan de 1970 y la política industrial basada en el plan de las cuatro estrategias. Empero, los lineamientos generales del plan de desarrollo del presente Gobierno, aunque no hacen énfasis en la política de empleo, reiteran ese propósito en la estrategia de aumentar las exportaciones de bienes en cuya producción se utilice intensivamente mano de obra. Coincidiendo con el programa para Colombia preparado por la Oficina Internacional del Trabajo, el Gobierno ha reiterado que en la generación de nuevos empleos la pequeña y mediana industria pueden desempeñar un papel de trascendental importancia. Estimativos de creación de empleo en la artesanía, por ejemplo, indican que esta actividad generó 70 mil empleos en el

período comprendido entre 1964 y 1970, mientras que la industria manufacturera fabril creó, en idéntico período, 46 mil empleos.

De todas maneras continúa siendo premisa básica del desarrollo económico del país el que se precisa un acelerado crecimiento del sector industrial, tanto en la pequeña, en la mediana como en la gran industria, para lograr un incremento fundamental del nivel de empleo. Este hecho es más significativo si se tiene en cuenta que en el largo plazo se presentarán limitaciones en la generación de empleo en el sector agrícola ya que la disponibilidad de la tierra constituye un cuello de botella para ese propósito. En cambio en la industria no existe tal limitación ni en el corto ni en el largo plazo.

La Reforma Tributaria del año de 1974 señaló como uno de sus propósitos básicos el buscar una reestructuración de la demanda que entrañaba un reordenamiento en la estructura de la producción nacional. Para ese efecto se modificó sustancialmente el impuesto sobre las ventas, gravando con mayor intensidad los artículos de consumo suntuario con el fin de reorientar la demanda hacia los bienes de consumo masivo y desestimular el consumo superfluo. Este tipo de cambio, recomendado también por la Oficina Internacional del Trabajo en su "Programa para Colombia" conlleva un incremento del empleo, ya que las industrias de bienes de consumo emplean mayor cantidad de mano de obra que las de otro tipo (véase cuadro III-1). Esta tesis, también coincide con los propósitos del plan de desarrollo esbozado por el gobierno del doctor López Michelsen: Es evidente que en este orden de ideas las metas de la industrialización deben incluir el propósito de elevar la producción más por el sistema de aumentar el número de trabajadores que por la vía de la productividad, elevando la producción por persona ocupada.

CUADRO III-1

Estimación de la estructura de la manufactura moderna 1970

	Bienes de consumo	Bienes intermedios	Bienes de capital	Total
Empleo (porcentaje del sector)	41	33	26	100
Empleo (en miles)	125	100	85	310
Producción (porcentaje del sector)	42	37	21	100
Producción (miles de millones de pesos de 1958)	3,1	2,7	1,6	7,4
Productividad de la fuerza de trabajo (miles de pesos de 1958 por persona empleada)	25	27	18	24

Alimentos y bebidas, tabaco, prendas de vestir y calzado, productos de cuero, muebles y accesorios, material impreso y publicaciones. Textiles, productos de madera, productos de papel, caucho, productos químicos, petróleo y carbón. Metales no metálicos, metales básicos, productos metálicos, maquinaria no eléctrica, maquinaria y artículos eléctricos, equipo de transporte. Comprende el total del empleo ya sea a jornada completa o a jornada parcial, y no en su acepción de "empleo ajustado" como en los dos capítulos precedentes.

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo "Programa para Colombia".

La producción entre los años de 1957 y 1965 en las industrias de bienes de consumo creció a una tasa próxima al 6%, mientras que las de bienes intermedios y de capital lo hacían a un ritmo del 8 y medio y del 10 y medio por ciento respectivamente. La tasa conjunta de crecimiento de la producción en el sector moderno de la industria alcanzó al 7 y medio por ciento en el período considerado. Según las estimaciones del informe de la OIT a que nos hemos venido refiriendo el número de trabajadores que en el sector moderno de la manufactura deberían estar empleados para el año de 1985 alcanzaría a 720 mil. Tal cifra de empleo implica un crecimiento promedio del 6% anual que conlleva una tasa de crecimiento de la producción superior al 9%. Esta tasa de crecimiento prevista por la OIT implicaba el que la de los otros sectores se situara en el 8% anual a fin de que se creara la demanda necesaria y que se originara un cambio en la estructura de la producción industrial.

Según estimaciones de Fedesarrollo, el crecimiento industrial en el presente año sólo alcanzará al 3%, tasa que es la más baja que se registra en los últimos 20 años. En lo que atañe al crecimiento de la industria manufacturera fabril en su conjunto, durante el año de 1974 y con relación a 1973, según la encuesta industrial realizada por la misma entidad, éste registró una variación real del 8%, inferior en el 1% al previsto por la OIT para cumplir con las metas del empleo. Sin embargo, el crecimiento del empleo entre los años mencionados fue del 6% —igual al pronosticado por el informe de la OIT—, aunque en las industrias de consumo masivo se presentó una tasa insignificante y aún negativa como ocurrió en el sector de productos alimenticios, bebidas y tabaco. (Ver cuadro III-2).

CUADRO III-2

Variación y expectativas del empleo industrial (Porcentajes)

Código	Sector industrial	EMPLEADOS		OBREROS		
		Variación total	Expectativa	Variación	Expectativa	
CHU	73-74	73-74	74-75	73-74	74-75	
31	Productos alimenticios, bebidas y tabaco	-1.7	-1.4	0.5	-1.3	0.4

3. Coyuntura Económica. Volumen 5, número 2.

32	Textiles, prendas de vestir e industrias del cuero	-0.5	-4.0	4.8	-0.2	8.4
33	Industrias de la madera y productos de madera, incluidos muebles	3.4	0.4	2.1	4.4	8.9
34	Papel y sus productos químicos, derivados del petróleo y el carbón y plásticos	11.8	10.7	4.0	13.6	9.1
36-37	Productos minerales no metálicos e industrias metálicas básicas	12.2	8.1	5.2	13.9	2.3
38	Productos metálicos, maquinaria y equipo	14.9	12.8	7.0	16.1	3.6
	Industria manufacturera fabril	6.0	5.6	4.1	6.6	5.4

Naturalmente, la abrupta caída de la producción de la industria manufacturera fabril en lo que va transcurrido del año de 1975 traerá implicaciones sobre la tasa de generación de empleo. Por otra parte, el crecimiento de la inversión, que fue del 24% en el año de 1974 en relación con el año de 1973, declinará según las expectativas, a una tasa negativa del 13.2% en el año de 1975. Es este punto esencialmente sobre el cual queremos llamar la atención y examinar las diferentes posiciones, la del sector privado y la del sector público con el fin de analizar la incidencia del sistema tributario actual sobre el ahorro personal y global y la capitalización del sector industrial.

Aunque el objetivo fundamental de esta ley consiste, como tantas veces lo hemos reiterado, en mejorar la posición de las personas naturales en relación con su ingreso disponible y su capacidad de ahorro, el propósito complementario atinente a la capitalización de las sociedades anónimas se integra en la ley otorgándole el efecto doble de proteger de la progresividad de las tarifas la capacidad de ahorro de las unidades familiares con el fin de que este se canalice hacia inversiones productivas para el desarrollo industrial. Ha sido tradición señalar a la sociedad anónima como el mejor cauce para el desarrollo de una política de industrialización acelerada con base en la dinamización del proceso de acumulación.

III-2. Posición del sector privado sobre la situación de la sociedad anónima.

Debemos referirnos en este aparte a la posición que los empresarios privados han sostenido sobre el estado de la sociedad anónima y sus efectos sobre el desarrollo industrial. En criterio repetido, el sector privado colombiano afirma que el instrumento básico de la industrialización, que ha sido la sociedad anónima nacional, está al borde de una absoluta crisis y que su pérdida de dinámica obedece a medidas gubernamentales que han convertido a las sociedades anónimas en instituciones de baja rentabilidad en las que el inversionista está sometido a altas tarifas tributarias y a la condición de soportar doble imposición fiscal.

Se señala como desfavorable para la evolución de la sociedad anónima el cambio en el sistema tributario que deteriora la capacidad de ahorro personal, base de la capitalización de la economía. Se indica que entre los años de 1950 y 1973, la formación interna bruta de capital sobre el producto interno bruto ha pasado del 22% en 1950 al 25% en 1954 y 1956, y descendido hasta el 16% en 1965 retornando a niveles del 20% y 22% en los años 70. Según este cuadro la capacidad total de ahorro de la economía nacional no ha crecido en términos relativos durante los últimos 25 años. Al efecto combinado de la inflación y la progresividad de las tarifas tributarias se atribuye el deterioro del ahorro de las personas, base de la capitalización de las sociedades. Empero, este efecto se corregirá, aunque parcialmente, si el proyecto de ley que estamos sustentando merece la aprobación de la honorable Cámara de Representantes, porque, como en tantas ocasiones lo hemos repetido, su propósito básico es el de defender el ingreso disponible de las personas naturales y para ello se ha introducido el sistema de corrección monetaria automático anual del 10%.

Desde luego esta última situación depende de los resultados de la política de estabilización que ha puesto en marcha el Gobierno. Si ella surte los efectos propuestos como parece que habrá de hacerlo, es evidente que el ingreso de las unidades familiares no será afectado por el efecto combinado de la inflación y las tarifas progresivas. En la escala tarifaria anterior a la reforma del año de 1974, se registraba la situación irregular de que por cada 1% que perdía el peso colombiano en poder de compra el impuesto real a precios constantes se aumentaba casi en un 3%.

En tales circunstancias se argumenta que la posibilidad de capitalización de la economía está siendo seriamente afectada por el sistema tributario.

Desde luego, el enfoque empresarial cuestiona la ventaja que el mismo sistema tributario otorgaba al crecimiento del

1 Fuente: Fedesarrollo. Encuesta industrial, 1974.

Ponderado por la distribución sectorial del empleo industrial según encuesta del DANE.

2 Capitalización de las sociedades anónimas.

Documento presentado por Alvaro González ante el II Simposio de Mercado de Capitales realizado en la ciudad de Medellín.

ahorro gubernamental. El sector privado afirma que el ahorro del Gobierno creció sustancialmente en los últimos 20 años al pasar en ese lapso de una participación del 10% al 30% del total del ahorro nacional en la actualidad. Al respecto se asevera en el documento sobre "capitalización de las sociedades anónimas" a que nos hemos venido refiriendo, que la política tributaria debería considerar los sacrificios que se desprenden de la tributación de las personas naturales y de las sociedades, frente al beneficio que se estima pueda lograrse del uso de los fondos en manos del Gobierno.

Responsabilizan los empresarios privados a la legislación tributaria vigente por la discriminación en contra de las sociedades anónimas. De ahí que la tendencia reciente de las sociedades anónimas sea la de financiarse con endeudamiento o con retención de utilidades.

En resumen, el sector privado estima que el sistema tributario vigente desestimula el desarrollo de la sociedad anónima por los siguientes aspectos:

a) El sistema tributario presente está diseñado para una economía sin inflación, lo cual deteriora el ahorro de las unidades familiares y entraba el proceso de capitalización social.

b) El efecto de la doble tributación sobre las utilidades de las compañías implica un desestímulo a la inversión en sociedades anónimas.

c) El sistema tributario está ocasionando el que las empresas busquen financiarse a través del crédito de entidades bancarias, proveedores y con retención de utilidades y no mediante la fórmula tradicional de emisión de acciones.

d) El sistema impositivo genera la denominada "cascada tributaria" al obligar a las empresas a tributar sobre las utilidades distribuidas a otras sociedades.

e) El sistema impositivo no permite hacer las reservas adecuadas de depreciación a los activos productivos de las empresas, lo cual implica que se distribuyan utilidades mediante el pago de dividendos y se causen impuestos sobre ganancias irreales.

f) El sistema combinado de la renta presuntiva y de las ganancias ocasionales incide desfavorablemente en el desarrollo de las sociedades anónimas. La primera genera desestímulos a la inversión en empresas cuya rentabilidad es diferida. Las segundas terminan por deteriorar el mercado bursátil al acabar con el incentivo de la valorización. Acerca del efecto conjunto de la renta presuntiva y las ganancias ocasionales sobre el desarrollo de la industria manufacturera, ya se habían pronunciado analistas independientes de la reforma no vinculados al sector privado. Al efecto en un análisis de la reforma tributaria realizado por el economista Dionisio Ibáñez, se afirmaba lo siguiente:

"La reforma tributaria también afectará los patrones financieros de las empresas en la industria manufacturera. El efecto general para las sociedades anónimas será aumentar la tendencia a financiarse con crédito en lugar de acciones".

Como más adelante lo comentamos, este efecto se ha manifestado ostensiblemente durante los últimos tiempos tal como se desprende del análisis del origen y aplicación de fondos de una muestra de sociedades anónimas industriales. Según éste, en el período comprendido entre 1970 y 1974 las sociedades generaron internamente el 71% de sus recursos y externamente únicamente el 29%. De aquellos el 54%, o sea el 38.3% del total corresponde a capitalización de utilidades. Únicamente un 6% de los fondos captados por las empresas entre los años mencionados se originó en emisión de acciones. Esta situación ha conducido a la generalización del efecto señalado de que las empresas acudan a los recursos del crédito con el consecuente deterioro de la relación de propiedad. El grado de endeudamiento de las empresas, o sea la razón entre las obligaciones con terceros y su patrimonio bruto aumentó de 43% en 1970 a 56% en 1974.

Finalmente, el sector privado exige que el Estado compita en igualdad de condiciones con los particulares en el mercado de capitales. Las ventajas de tipo tributario de determinados papeles son, según los empresarios privados, el factor que gravita más desfavorablemente sobre las posibilidades de captación de ahorro de las sociedades anónimas.

III-3. Posición del sector público.

Frente a la posición de los empresarios privados, la actitud de los representantes del sector público, puede resumirse en los siguientes puntos:

a) El sistema tributario vigente debe ser examinado a la luz de sus consecuencias sobre el ahorro global de la economía, teniendo en cuenta su incidencia sobre el ahorro público y privado y no sólo sobre este último como lo plantean los empresarios particulares. La reforma tributaria de 1974 traerá efectos favorables al crecimiento del ahorro total de la economía.

b) El ahorro personal, base de la capitalización social, está protegido por el mismo plan de estabilización implícito en la reforma. El ingreso, y en consecuencia el ahorro individual, serán defendidos de las altas tasas marginales impositivas mediante la aplicación del sistema de corrección automática de las cifras que sirven de base para la liquidación del impuesto de renta y complementarios. El Gobierno pretende eliminar el efecto desarticulante de la inflación con el proyecto de modificaciones a la reforma presentado a consideración del Congreso.

c) En lo concerniente a la doble tributación parecen existir criterios divergentes en el grupo económico, ya que mientras el Ministro de Hacienda afirma en la exposición de motivos del proyecto de ley que nos ocupa que "el Gobierno reconoce que la carga tributaria que aún recae sobre las sociedades anónimas, es elevada y que una pequeña reducción en ella pondría en mayor pie de igualdad fiscal las rentas obtenidas mediante este tipo de sociedades con las

obtenidas a través de sociedades de responsabilidad limitada y asimiladas, y podría igualmente tener otros efectos económicos favorables"; y que "considera equitativo y conveniente dentro de los límites permitidos por consideraciones de recaudo fiscal y sus efectos sobre la política monetaria, así como de equidad tributaria en general"; el Director Nacional de Impuestos, en documento reciente, cuestiona la existencia de la doble tributación, sosteniendo por una parte, que el impuesto sobre la renta es transferido a los consumidores y, de la otra, que el descuento tributario establecido para los accionistas medianos y pequeños, elimina, en éstos, la doble tributación.

d) Uno de los factores que inciden sobre la captación de ahorro por parte de las sociedades anónimas es la concentración de la propiedad y control en un número reducido de personas, lo que provoca un conflicto de intereses entre pequeños y grandes accionistas. A ese respecto dice el Director de Impuestos Nacionales: "Bien puede suceder que las personas o grupos que controlan la sociedad, prefieran mantener un capital bajo en ella y utilizar su poder de control para efectuar utilidades en las sociedades o negocios que comercian con ella. El problema adquiere una faceta nueva de comprobarse la hipótesis habitual de que el control procede de grupos financieros. ¿Qué interés tendrían estos grupos en modificar la relación capital-endeudamiento, si controlando un capital pequeño pueden orientarse las utilidades a través del endeudamiento?".

Es evidente que el sector público estima que el control por los grandes grupos financieros es causa esencial del desestímulo a la inversión de los pequeños ahorradores, mucho más si se tiene en cuenta que no en pocas ocasiones los pequeños tenedores de acciones se han visto precipitados abruptamente a la suspensión del dividendo y a la pérdida de valor de sus acciones, por la gestión de los grupos que controlan la sociedad.

e) En relación con el gravamen a las ganancias de capital y la renta presunta, el sector público estima que sus efectos combinados no afectan en forma sensible el nivel de tributación de las sociedades anónimas. Su establecimiento se apoya en la necesidad de controlar la evasión legal por la aplicación de ese doble mecanismo. Sostiene el Gobierno que muchas compañías utilizaban, antes de la implantación del nuevo sistema, la fórmula de convertir ingresos que deberían estar sujetos al impuesto sobre la renta en ganancias de capital exentas a través de sociedades anónimas no productivas. No es por consiguiente el efecto sobre el nivel de tributación de las sociedades anónimas lo que se debe tener en cuenta para mantener esos dos impuestos sino sus consecuencias sobre el control de la evasión en todos los sectores de la economía nacional. El sector público afirma que la reforma se apoya sustancialmente en esos dos tributos.

III-4. Posición de los ponentes y modificaciones propuestas.

Tal como se desprende de la confrontación de los diferentes puntos de vista analizados en este informe el efecto decisivo sobre la capitalización de las sociedades anónimas parece ser el de la doble tributación. En ello coinciden tanto los empresarios privados como los representantes del sector público y así lo afirma el mismo Ministro de Hacienda en la exposición de motivos del proyecto que nos ocupa.

Empero, es preciso hacer énfasis en el hecho de que la presente estructura fiscal no permitiría una eliminación del impuesto a las utilidades de las empresas como se ha propuesto en desarrollo del debate nacional surgido alrededor de este proyecto y como, aún, se formula en el terreno internacional como medida encaminada a devolverle dinámica a la sociedad anónima. La participación de las sociedades anónimas en la tributación por concepto de impuesto de renta que indica el cuadro III-3, ofrece una demostración de lo que sucedería si se eliminara la doble tributación. En efecto, del análisis de las cifras de dicho cuadro se desprende que en el impuesto sobre la renta para el año de 1974 las sociedades anónimas nacionales, para un total de reconocimientos de 14.605 millones de pesos participaron con 4.733 millones de pesos, o sea en un 32.4%. La totalidad de la participación de todas las personas jurídicas alcanzó al 50%. En esa participación corresponden a las sociedades anónimas extranjeras un 7.6% y a las sociedades anónimas abiertas y asimiladas, tal como las define el proyecto, el 6 y medio por ciento. Eliminar la doble tributación conduciría al total desbarajuste del sistema tributario, por cuanto el Estado se desprendería del 40% de los recursos por impuesto sobre la renta y complementarios por 6.800 millones de pesos en el año de 1975 y 8.159 millones de pesos en el año de 1976. Es evidente que sacrificios fiscales de tal magnitud conducirían no sólo al desajuste de toda la estructura fiscal sino a la extinción de buena parte de los programas del Gobierno.

CUADRO III-3

Impuesto sobre la renta y complementarios.

Año	Total	PERSONAS JURIDICAS				Total
		Personas naturales	Anónimas Nales.	Anónimas extranjeras	Otras sociedades	
1974	14.605 <sup>(1)</sup>	7.303	4.733	1.109	1.460	7.302
	11.152 <sup>(2)</sup>	5.576	3.613	847	1.116	5.576
1975	17.000 <sup>(3)</sup>	8.500	5.500	1.300	1.700	8.500
1976	20.399 <sup>(4)</sup>	10.199	6.609	1.550	2.041	10.200

Fuente: Ministerio de Hacienda y Crédito Público.  
 (1) Reconocimientos.  
 (2) Recaudos.  
 (3) Según presupuesto adicionado (cifras aproximadas).  
 (4) Según proyecto de Presupuesto.

No obstante lo anterior, hemos estimado que los mayores recaudos que empezará a percibir el Gobierno a partir del año de 1976 permiten establecer modificaciones complementarias a la propuesta en el proyecto de ley, en particular para

las sociedades anónimas de tipo abierto. Coincidimos con apreciaciones del sector público en el sentido de que uno de los problemas que inciden en el desenvolvimiento de la sociedad anónima, distinto al de la doble tributación, es el de la concentración de la tenencia y el control de dichas sociedades. Cuando nos referíamos al deterioro de la razón de propiedad de las empresas debido al proceso acelerado de endeudamiento, omitimos señalar que la tendencia a financiarse mediante el crédito responde, en muchos casos, a propósitos de evasión legal, ya que las entidades financieras que suministran los créditos son a la vez propietarias de las industrias manufactureras receptoras del crédito. De tal suerte que el proceso de concentración se ha venido acrecentando y el control de las empresas es factor, en la mayoría de las ocasiones, de mayor importancia que la propia rentabilidad de las mismas. Esta situación en nada beneficia la posición del pequeño accionista a quien mueve la expectativa de la rentabilidad al tomar la decisión de compra de una acción de este proyecto, acopiar como prueba de la evolución desfavorable de la sociedad anónima democrática, un estudio de concentración que estamos realizando con base en publicaciones de la Bolsa de Bogotá de algunos indicadores financieros, de la distribución de las acciones pagadas de cada empresa y de su participación en otras compañías. Por el momento podemos afirmar que el proceso de concentración se ha agudizado y que este proyecto nos brinda la oportunidad de corregir un poco las graves irregularidades que de él se desprenden. En el cuadro III-4 se relacionan las sociedades anónimas de tipo abierto que cumplen con las estipulaciones del presente proyecto. Baste señalar para ilustración de los señores congresistas que aunque la lista es incompleta, como lo indica el mismo Ministerio de Hacienda, solamente 29 sociedades anónimas cumplirían con el requisito del proyecto frente a un número que se aproxima a 3.100 sociedades nacionales y 1.200 anónimas extranjeras. De otra parte, y tal como lo mencionáramos atrás, la participación de esas sociedades anónimas abiertas en la tributación por concepto del impuesto de renta representa el 6 y medio por ciento. Es evidente que la evasión se localiza en las sociedades anónimas de tipo cerrado.

CUADRO III-4

Sociedades Anónimas (Abiertas) que cumplen requerimiento del artículo 6º del proyecto.

Sociedades	Sede
Bavaria	Bogotá, D. E.
Cervecería Unión, S. A.	Bogotá, D. E.
Compañía Colombiana de Tabaco, S. A.	Itagüí (Antioquia)
Compañía Nacional de Chocolates, S. A.	Medellín
Empresa Colombiana de Curtidos, S. A. "Colcultidos"	Medellín
Compañía Colombiana de Tejidos, S. A. Coltejer	Bogotá, D. E.
Confecciones Colombia, S. A.	Medellín
Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato, S. A. "Fabricato"	Medellín
Tejidos El Cóndor, S. A.	Medellín
Tejidos Unica, S. A.	Manizales
Compañía de Cementos Argos, S. A.	Medellín
Fábrica de Cemento Samper, S. A.	Bogotá, D. E.
Cementos del Valle, S. A.	Cali
Acerías Paz del Río, S. A.	Bogotá, D. E.
Siderúrgica de Medellín, S. A. "Simesa"	Medellín
Siderúrgica del Pacífico, S. A.	Yumbo (Valle)
Industrias Metalúrgicas Unidas, S. A. "Imusa"	Medellín
Gran Cadena de Almacenes Colombianos, S. A.	Medellín
Aerovías Nacionales de Colombia, S. A. "Avianca"	Barranquilla
Banco Comercial Antioqueño	Medellín
Banco de Bogotá	Bogotá, D. E.
Banco del Comercio	Bogotá, D. E.
Banco Ganadero	Bogotá, D. E.
Banco Industrial Colombiano	Medellín
Compañía Colombiana de Seguros, S. A. "Reaseguradora"	Bogotá, D. E.
Inversiones Aliadas, S. A.	Medellín
Compañía de Inversiones Bogotá, S. A.	Bogotá, D. E.
Regalías Petrolíferas Consolidadas, S. A.	Bogotá, D. E.
Cine Colombia, S. A.	Medellín

De acuerdo con estas reflexiones, hemos estimado que sería saludable a todas luces aumentar el descuento tributario especial propuesto en el proyecto gubernamental para aquellas sociedades anónimas de tipo abierto que cumplan con los requisitos que el proyecto exige. De ahí que como estímulo adicional las sociedades anónimas de tipo abierto gozarán de un descuento tributario del 16%, en lugar del 8% de que participan las sociedades anónimas nacionales. Aunque no existen cálculos del valor que implica este nuevo estímulo, es evidente que mientras más alto sea el diferencial tributario entre las sociedades abiertas y las cerradas, mayor será el incentivo y la tendencia de las últimas hacia su conversión en abiertas, lo cual se compece con la intención tanto del Gobierno Nacional como de los ponentes al buscar quebrantar el fenómeno de concentración de tenencia de las

\* Todos los Fondos Ganaderos. Faltan las Filiales de las Sociedades citadas anteriormente.

\*\* Esta lista no es completa por falta de datos de algunas Sociedades. Fuente: Bolsa de Valores "Manual del Mercado Bursátil".

<sup>1</sup> "Coyuntura Económica. Vol. IV, número 4.

<sup>2</sup> Asociación Nacional de Industriales. "Análisis Financiero de una Muestra de Sociedades Anónimas Industriales" Asamblea Nacional Ordinaria. Cartagena, septiembre 10 de 1975.

<sup>3</sup> Perry y Martínez: "Ahorro Público y Capitalización Social".

<sup>4</sup> Guillermo Perry: Comentarios al trabajo. "Capitalización de las Sociedades Anónimas".

acciones y control de las sociedades. En el cuadro III-5 se presenta un análisis de la Oficina de Planeación y Análisis Económico del Ministerio de Hacienda que indica las posibles combinaciones de descuentos tributarios para sociedades anónimas nacionales cerradas, abiertas y asimiladas, con igual costo fiscal. De acuerdo con dicho análisis la alternativa que estamos proponiendo se combinaría con un descuento del 6%, en lugar del 8% para igual sacrificio fiscal. No obstante esta situación, hemos considerado que no sería prudente reducir el estímulo que en el proyecto original estaba en el 8%. Hemos optado por no modificarlo teniendo en cuenta que el sacrificio fiscal no es muy importante por ese concepto y, en cambio, el beneficio sobre la capitalización es apreciable.

CUADRO NUMERO III-5

Combinaciones posibles de descuentos tributarios para Sociedades Anónimas Nacionales Cerradas, Abiertas y Asimiladas que implican igual costo fiscal. (\$ 606 millones)

Costo (millones de \$)	Descuento		NUEVAS TASAS DE TRIBUTACION MEDIA	
	Sociedades Anónimas Nacionales	Sociedades Anónimas Abiertas y Asimiladas	Sociedades Anónimas Nacionales	Sociedades Anónimas Abiertas y Asimiladas
	%	%	%	%
603.0	9.2	0.0	36.3	36.3
606.0	8.0	4.0	36.8	35.2
605.1	6.8	8.0	37.3	34.1
604.4	6.2	10.0	37.5	33.5
606.7	6.0	10.8	37.6	33.3
609.1	4.8	15.0	38.1	32.1
606.8	4.0	17.6	38.4	31.4
607.3	3.3	20.0	38.7	30.7
605.1	2.0	24.3	39.2	29.5
605.5	1.8	25.0	39.3	29.3
603.6	0.3	30.0	39.9	27.9
605.2	0.0	31.1	40.0	27.6

Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales.

En el cuadro III-6 presentamos parejas de descuentos que tendrían costos fiscales equivalentes. Sin embargo, este cálculo se ha realizado con base en hipótesis que, aunque razonables, no encuentran apoyo en el terreno práctico. Se supuso que por cada punto de diferencial en la tarifa en exceso de los cuatro previstos en el proyecto del Gobierno, un 5% de las sociedades cerradas pasa a abiertas.

CUADRO III-6

Parejas de descuentos que tendrán costos aproximadamente iguales.

Descuento	%	%	%	%
Descuento abiertas y empresas del Estado	12	14	16	18
Descuento general anónimas nacionales	8	6	4	0
Costo fiscal en 1976 (millones)	577	568	566	567

Si esta hipótesis fuese cierta, la combinación de costo equivalente sería del 16% y el 5% y no el 16% y el 6% como se indicaba anteriormente. Pero es evidente que nuestra propuesta dará una base fundamental para la adopción de futuras decisiones de políticas tributarias frente a las sociedades anónimas.

Si el estímulo previsto del 16% para las sociedades anónimas de tipo abierto es suficiente para inducir una apertura acelerada de las sociedades anónimas nacionales, este hecho será de trascendental significado para el futuro de la sociedad anónima y para el proceso de capitalización social. Creemos que el diferencial propuesto abrirá amplio cauce para examinar si por la vía tributaria es posible lograr la democratización de la sociedad anónima. De otra parte estimamos que para el sistema fiscal es conveniente, a todas luces, el señalamiento de este diferencial, ya que como tantas veces lo hemos afirmado en el curso de este informe, es en las sociedades de tipo cerrado en las que se presenta el fenómeno de mayor evasión. La apertura de ellas conducirá, en el mediano plazo, a un robustecimiento del sistema fiscal.

El otro aspecto que consideramos decisivo en esta ley es el tratamiento a las ganancias ocasionales en la enajenación de acciones de sociedades anónimas. Hemos dejado de lado asuntos tan importantes como la discusión de una política sobre reforma al sistema de depreciación vigente. A ese respecto sólo queremos referirnos para expresar nuestro criterio en el sentido de que nos distanciamos de la tesis gubernamental sobre este tema, en virtud de que ésta no se compadece con el objetivo básico de la política de industrialización, que es la generación acelerada de empleo.

En efecto, si la tesis gubernamental de que para reajustar el valor de los activos para la deducción por depreciación se debe tomar en cuenta no el costo de reposición sino el costo de reponer la misma capacidad productiva, prosperase, daría lugar al surgimiento de una tendencia hacia la utilización de procesos muy intensivos en bienes de capital.

Sostenemos, sin embargo, que este tema debe ocupar la atención de quienes continúan interesados en proseguir la investigación de los efectos de la revaluación de los activos sobre el proceso de desarrollo de la sociedad anónima. Al introducir una reforma en el sistema de cálculo de las ganancias ocasionales en la enajenación de acciones, como la propuesta en el artículo 10 del pliego de modificaciones,

no hemos pretendido separarnos del criterio básico en que apoyan los autores de la reforma el mantenimiento de la renta presuntiva y la ganancia ocasional como mecanismos de control de la evasión fiscal. Creemos que con nuestra propuesta, una vez más dirigida a beneficiar a los tenedores de acciones en sociedades de tipo abierto, estamos ofreciendo respaldo a la tesis gubernamental en el sentido de que es preciso controlar la evasión fiscal a fin de mejorar la equidad horizontal en el sistema tributario. Ya hemos presentado cifras sobre la participación tributaria de las sociedades abiertas y de las cerradas, que confirman la aseveración de que la evasión está localizada en estas últimas. En tal virtud, un estímulo a la apertura por la vía del tratamiento a las ganancias ocasionales, puede conducir a un control de la evasión legal sin ocasionar traumatismo en el sistema tributario. Es sabido que las sociedades anónimas de tipo abierto son las que más escrupulosamente presentan sus balances, de tal suerte que es saludable, a todas luces, estimular el proceso de apertura.

Por lo demás, existen algunas dudas acerca de la eficacia del mecanismo combinado de la renta presunta y las ganancias ocasionales, dudas que apoyamos en el propio sistema de estimación de la participación de los diferentes sectores por parte del propio Ministerio de Hacienda. Al hacer referencia a las cifras del cuadro III-3, es fácilmente cuestionable el efecto previsto en el tiempo por dichos instrumentos contra la evasión. La proyección de los impuestos de renta y complementarios efectuada en ese cuadro, demuestra que la participación de los sectores no se altera con el tiempo. En efecto, las personas naturales responden por el 50% del impuesto de renta y complementarios en el año de 1974 y para el año de 1976 esa participación continúa sin variar. En el mismo caso se encuentran las sociedades anónimas nacionales, para las cuales rige la renta presunta, de tal manera que en 1974 responden por el 32.4 del producido del impuesto y continúan en el mismo nivel de participación para el año de 1976.

En igual forma se comportan las sociedades anónimas extranjeras. Esta situación llamó la atención de los ponentes, puesto que tal proyección parecía desvirtuar los beneficios efectos de la renta presunta y del sistema de ganancias

ocasionales. Aunque en la coyuntura presente la tasa de inflación será muy superior al 8% anual, con lo cual la renta presuntiva solo actuará en los casos extremos de evasión, es de esperarse que aquí opere eficientemente el régimen de ganancias ocasionales. No hemos hallado explicación verdadera a las cifras de esta proyección. En esas condiciones propusimos en sistema de recálculo de las cifras con base en nuevas simulaciones con los ajustes derivados de la aplicación de la reforma y teniendo en cuenta el último año liquidado. El cuadro III-7 ofrece los resultados de participación antes y después de la reforma que permiten concluir que no habrá variación esencial entre los diferentes contribuyentes. El cuadro III-8 indica la proyección revisada de participación y monto de los impuestos para el período 1974-76. El examen de esas cifras no conduce a variar las conclusiones que formulamos en este aparte del informe.

CUADRO III-7

Distribución porcentual del impuesto antes y después de la reforma.

	Antes de la reforma	Después de la reforma
	%	%
Personas naturales	50	51
Anónimas Nacionales Abiertas		6.7
Anónimas Nacionales Cerradas	32.4	21.7
Anónimas Extranjeras	7.6	6.6
Limitadas y Asimiladas	10	14
Total	100	100
Empresas del Estado		3.2

Estos porcentajes aplicados a las proyecciones globales que se tienen para 1975 y 1976 y al reconocimiento efectivamente logrado en 1974 conducen al siguiente cuadro revisado:

CUADRO III-8

Impuesto renta y complementarios. (millones de \$)

Año calendario	Total	Personas Naturales	Anónimas Nacionales Abiertas	Anónimas Nacionales Cerradas	Anónimas Extranjeras	Limitadas y Asimiladas	Empresas del Estado	Total Jurídicas
1974	14.605 <sup>1</sup>	7.303		4.733	1.109	1.460	—	7.302
	11.152 <sup>2</sup>	5.576		3.613	847	1.116	—	5.576
1975	17.000 <sup>3</sup>	8.404	1.104	3.576	1.088	2.306	522	8.596
1976	20.399 <sup>4</sup>	10.084	1.325	4.290	1.305	2.768	627	10.315

<sup>1</sup> Reconocimientos.  
<sup>2</sup> Recaudos.  
<sup>3</sup> Según Presupuesto adicionado (cifras aproximadas).  
<sup>4</sup> Según proyecto de presupuesto.

En cambio, si es evidente que el sistema de cálculo de las ganancias ocasionales, que según el Director Nacional de Impuestos, no inciden ostensiblemente en las sociedades anónimas, podría variar el comportamiento del mercado bursátil que se ha visto sensiblemente afectado en los últimos tiempos. En el cuadro III-9 se muestra la evolución del mercado bursátil entre los años de 1965 y 1974. De su análisis se concluye que las acciones que en 1965 respondían por el 68%

del total de las operaciones, redujeron su participación a menos del 25% en el año de 1974. Desde luego en la desfavorable evolución del comportamiento de las transacciones en acciones incidió decisivamente la ventaja tributaria de que gozaban otros papeles, ventaja que ha sido gradualmente eliminada, no obstante lo cual el mercado bursátil en acciones de sociedades anónimas no registra los niveles de actividad anteriores.

CUADRO III-9

Mercado Bursátil	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
(millones de pesos)										
Operaciones totales	729.2	663.9	998.6	1309.8	1803.7	1973.1	1526.5	2172.2	3236.6	4877.3
Acciones	492.1	449.3	704.4	917.4	1238.4	1199.1	787.0	692.8	1107.0	1215.2
Bonos y cédulas	204.6	172.0	253.7	188.4	219.0	396.9	243.3	487.1	787.1	1668.5
Otros	32.4	42.5	40.4	203.8	351.3	377.1	491.2	992.3	1342.5	1993.7
Índice de cotización de acciones en la Bolsa de Bogotá. (1968 : 100)				100.0	116.6	128.4	103.4	93.1	100.1	99.6

Fuente: Asociación Nacional de Industriales.

El sistema de cálculo propuesto para las ganancias ocasionales introduce la novedad de que éstas se computan, estableciendo la diferencia entre el precio de venta y el valor patrimonial intrínseco a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al de adquisición o el precio de compra, a opción del contribuyente. El cuadro III-10, muestra para 31 acciones transadas en la Bolsa de Valores de Bogotá el valor patrimonial y el último precio del mercado del mes de septiembre del presente año. Sobre repetir que el sistema de cálculo propuesto para las ganancias ocasionales regiría únicamente para las transacciones en acciones de las sociedades de tipo abierto. El mecanismo presentado sin atentar contra la filosofía básica de la reforma, establecería un estímulo a las transacciones de acciones de ese tipo a la vez que induciría a las compañías a mejorar su relación de propiedad, a fin de incrementar el valor patrimonial de la acción. Este podría invertir la tendencia actual de las empresas a la financiación con crédito y las llevaría a volver al sistema tradicional de la emisión de acciones.

CUADRO III-10

Valor patrimonial y precio de las acciones en la Bolsa.

	Valor patrimonial a diciembre 31/74	Último precio septiembre/75
Banco Comercial Antioqueño	26.66	22.40
Banco Colombia	15.07	9.85
Banco Bogotá	36.89	24.10
Banco del Comercio	10.53	6.00
Banco Industrial Colombiano	19.88	15.60
Colseguros	10.25	5.95
Suramericana de Seguros	54.73	34.00
Bavaria S. A.	7.81	5.90
Compañía Colombiana de Tabaco	23.13	15.40
Compañía Nacional de Chocolates	36.42	20.00
Compañía Colombiana de Tejidos	20.84	8.90
Fabricato, S. A.	29.18	11.50
Tejicondor, S. A.	33.11	12.50
Cemento Argos, S. A.	74.49	68.00

<sup>5</sup> Guillermo Perry. Comentarios al trabajo "Capitalización de las Sociedades Anónimas".

<sup>6</sup> Documento citado.

	Valor patrimonial a diciembre 31/74	Ultimo precio septiembre/75
Cementos Samper, S. A.	376.00	99.00
Eternit Colombiana, S. A.	13.81	8.30
Paz de Río, S. A.	26.01	7.40
Avianca	7.91	3.50
Cine Colombia	30.44	16.10
Compañía Colombiana de Curtidos	47.44	34.00
Cartón de Colombia	58.33	34.50
Cervecería Unión	49.71	30.00
Manuelita, S. A.	66.72	31.00
Industria Harinera, S. A.	13.10	14.50
Celanese Colombiana, S. A.	31.85	15.00
Tejidos Unica, S. A.	10.03	3.30
Cementos del Valle, S. A.	19.77	37.00
Simesa, S. A.	13.62	9.60
Abonos Colombianos, S. A.	75.42	24.00
Cadenalco	20.36	15.35
Banco Ganadero	11.80	4.00

Fuente: Bolsa de Bogotá.

De otra parte, no existe una estimación del sacrificio fiscal que esta nueva modalidad implica. Pero, además, es evidente

que si los coeficientes de propiedad tienden a mejorar en beneficio del capital propio, el costo fiscal se verá compensado por las menores deducciones por gastos financieros que realizarán las empresas.

Por otra parte la modificación propuesta conduce a eliminar, parcialmente, el efecto que producía el régimen de ganancias ocasionales en situaciones de elevada tasa de inflación, al gravar como utilidad el aumento en el precio de las acciones equivalente al reajuste inflacionario.

Con el fin de ilustrar el criterio de los honorables Representantes, presentamos en el cuadro III-11, las fuentes de fondos para inversión utilizadas por la industria en los años de 1973 y 1974. De su examen se desprende que el porcentaje de financiación de la inversión mediante el sistema de emisión de acciones declinó de 6.5% a 3.2% entre 1973 y 1974 para la gran empresa (tal como se define en las notas a dicho cuadro) y no desempeñó papel alguno en la financiación de la mediana y pequeña industria en el año de 1974. La financiación de la inversión en este periodo hubo de efectuarse por la vía de la reinversión de utilidades y el crédito comercial de fomento (pequeña y gran industria), y por inversión de ganancias y crédito externo y de fomento, en el caso de la gran empresa. El papel de la emisión es ya insignificante. Una fórmula como la propuesta podría restablecer la importancia relativa de la emisión de acciones en el financiamiento de la inversión industrial.

limitamos a acogerlo por tratarse de unas normas plausibles de actualización de las normas tributarias vigentes y de alivio fiscal en algunos otros casos.

V. Disposiciones sobre intereses.

Los artículos 11, 12 y 13 traen normaciones referentes a intereses, el primero de los cuales expresamente determina que en el evento de liquidaciones de aforo (las que practican los funcionarios competentes de impuestos cuando reciben informes sobre personas que no han declarado debiendo haberlo hecho), el contribuyente debe pagar intereses corrientes sobre el impuesto determinado a su cargo, intereses que empiezan a correr desde cuando venció el término que tenía para declarar (el término de la declaración omitida), y hasta el último día del cuarto mes siguiente a la notificación de la providencia de aforo. Desde este día comienza a pagar intereses de mora, conforme al inciso 4º del artículo 30 del Decreto 2821/74.

Parece que no existía disposición alguna que obligara al contribuyente en caso de liquidaciones de aforo, a pagar intereses corrientes, y es justo que al menos cubra intereses por la suma que omitió pagar desde el momento o época de la omisión. Téngase en cuenta que la facultad de practicar liquidaciones de aforo se retrotraen hasta 10 años anteriores a la fecha de la información. Es pues justo que quien omitió declarar 4 o 5 años atrás pague intereses por lo adeudado desde esa época.

El artículo 12 define de una vez por todas las discusiones sostenidas entre los contribuyentes y la Administración de Impuestos. Los primeros, bien particularmente, bien a través de organismos como el Instituto Colombiano de Derecho Tributario, sostienen que en la actualidad la base del interés de mora no está establecida en ninguna disposición legal. Que por lo tanto no pueden cobrarse intereses moratorios y deben suspenderse de inmediato los cobros y devolverse los intereses moratorios cobrados sin fundamento legal. Para sustentar su afirmación alegan que el artículo 54 del Decreto 1366 de 1967 que fijó la sanción por mora en 2 y medio por ciento mensual, fue derogado expresamente por el Decreto 2053 de 1974; que, además, el artículo 35 del Decreto 2247 de 1974 que habla de la sanción por mora y la iguala al interés corriente fue declarado inexecutable. Por lo tanto, concluyen, la tasa de la sanción por mora no está establecida y no puede cobrarse.

La Administración de Impuestos a su turno respondió que la tasa de la sanción por mora para efectos del impuesto sobre la renta sí está fijada y determinada por el parágrafo del artículo 9º de la Ley 8ª de 1970 que la señala en el dos y medio por ciento mensual y que dicha disposición se halla vigente.

No obstante, para definir esta situación, el Gobierno propone que la ley diga —como lo expresa el artículo 12 del proyecto— que la tasa de interés por mora será la del interés corriente aumentada en una mitad. Hoy en día, entonces, con un interés corriente del 16%, la tasa de la mora quedaría no en el 30% anual como actualmente se cobra (con o sin fundamento) sino en el 24% anual.

Como queda redactado este artículo debe entenderse que no sólo se debe aplicar para los intereses de mora que debe pagar el contribuyente sino también para los que el fisco deba pagarle al contribuyente por saldos créditos suyos. La redacción propuesta no distingue, pues se dice que "en lo concerniente al impuesto sobre renta y complementarios la tasa de interés por mora será...". Con todo, y para que no queden vacíos o dudas en la ley, y obrando dentro de la mayor equidad, proponemos que tal tasa se aplique también en los casos de intereses moratorios a cargo del fisco, modificando así el inciso 4º del artículo 31 del Decreto 2821 de 1974 que los señala a la misma tasa de los intereses corrientes. No es equitativo ni de buena presentación que los intereses de mora del contribuyente al fisco sean mayores que los que el fisco deba pagar al contribuyente. El precio del dinero es uno y no pueden hacerse distinciones en contra de quien deba correr con las cargas tributarias.

Finalmente, al estudiar este tema de los intereses es conveniente que la ley, y no otra norma, sea la que defina lo que se entiende por intereses corrientes. El artículo 30 del Decreto 2821/74 indica que la tasa de interés corriente es la que "estuviere autorizada por la Junta Monetaria". Bien puede prestarse esta discrecionalidad a la fijación de una tasa política del interés que no conviene a todas luces. El dinero como cualquier mercancía tiene su precio y cuando la ley carga intereses al contribuyente por sus impuestos, dichos intereses deben ser de tal magnitud que el contribuyente prefiera pagarle al fisco a financiarse con él. Por eso se señalan los intereses moratorios: vencido el plazo que la ley concede para pagar los impuestos, si el contribuyente no los ha cancelado deberá cubrir unos intereses cuya tasa no ha de ser inferior a la tasa a que puede prestar dinero en el mercado. Con todo, en el proyecto se fija la tasa del interés de mora, la cual dependerá del interés corriente, pero esta última no la señala la ley.

Estimamos entonces que la ley debe fijar las pautas para determinarlas y para este fin proponemos que se diga en un artículo que la tasa del interés corriente es igual al interés corriente mínimo que cobran los bancos comerciales por sus operaciones ordinarias a corto plazo, y que su señalización o indicación la hará la Junta Monetaria.

VI. Devolución o compensación de pagos en exceso.

El artículo 10 dispone que en el evento de excesos en el pago de impuestos, el contribuyente tiene derecho a obtener su devolución, o que la Administración compense los excesos con otras obligaciones suyas, una vez vencido el término legal para adicionar la correspondiente declaración de renta. Lo que este artículo trae, pues, es un recorte o disminución del plazo dado por la ley a la Administración de Impuestos para devolver lo pagado en exceso. Hoy en día se hace necesario esperar a que se produzca la liquidación de revisión o a que quede en firme la liquidación privada (2 años) para este efecto. Con el artículo propuesto, después de 6 meses de vencido el término legal para presentar la declaración, que es el término de que dispone el contribuyente para modificar su declaración, la Administración de Impuestos "podrá"

CUADRO III - 11

FINANCIACION DE LA INVERSION Participación según fuentes de crédito (Porcentajes)

Industria	Años	Créditos			Emisión		Reinversión de utilidades	Crédito Externo	Crédito extra bancario	Otros recursos	Total
		Bancos comerciales	de fomento	de Acciones	de Bonos	de utilidades					
Pequeña <sup>2</sup>	1973	26.5	21.7	—	—	45.5	—	3.9	2.4	100.0	
	1974	—	22.3	—	—	69.9	—	7.7	0.1	100.0	
Mediana <sup>3</sup>	1973	37.0	9.5	5.5	—	34.0	1.7	3.7	8.6	100.0	
	1974	16.6	22.2	—	—	34.7	1.7	10.1	14.7	100.0	
Grande <sup>4</sup>	1973	8.8	18.0	6.5	—	35.9	16.9	0.5	13.4	100.0	
	1974	7.9	21.0	3.2	—	28.0	11.2	—	28.7	100.0	

Fuente: Fedesarrollo. Encuesta industrial, 1974.

<sup>1</sup> Ponderando cada empresa par su participación dentro del valor de ventas del grupo a que pertenece (grandes, medianas y pequeñas) según la muestra.

<sup>2</sup> Menos de \$10 millones de ventas.

<sup>3</sup> De \$10 millones \$100 millones de ventas.

<sup>4</sup> Más de \$100 millones de ventas.

Por otra parte, la modificación propuesta para el cálculo de las ganancias ocasionales no habrá de afectar las virtudes propias que los connotados exégetas del grupo económico del Gobierno atribuyen a la reforma. Ni la "coherencia" ni la "simetría", sus atributos consubstanciales, se verán afectados por la fórmula recomendada, como no lo ha sido la otra figura básica de la renta presunta por las ventajas otorgadas a actividades vinculadas con la colonización y la ganadería de cría.

IV. Los fondos ganaderos.

Establece el artículo 9º del proyecto de ley que los fondos ganaderos podrán pagar hasta una tercera parte del impuesto sobre la renta que se cause a su cargo con nuevas acciones de la clase "A" emitidas por ellos a nombre de la Nación, las cuales serán recibidas al valor nominal por las Administraciones de Impuestos Nacionales.

Desde la reforma del año pasado, que obligó a tributar a los fondos ganaderos, éstos han venido haciendo peticiones al Gobierno Nacional de diverso orden, en un diálogo que los interesados califican de sordo ya que en su concepto no han obtenido acogida favorable en las esferas oficiales. Con todo, el caso de los fondos ganaderos es singular. Consideramos que las directivas de tales fondos en todo el país no se han detenido a examinar la naturaleza propia de dichas sociedades y los propósitos que deben cumplir, desligando tales naturaleza y fines de las actividades propias del ganadero en sí.

Los fondos ganaderos son sociedades en las que participa capital del Estado y capital particular con el propósito de fomentar la ganadería. Son pues entidades de fomento, exclusiva y fundamentalmente, en donde el ánimo de lucro debe desaparecer u ocupar un segundo orden. Cosa distinta es la gestión ganadera que busca el lucro legítimo y a la cual están (o se supone que lo están) vinculados los directivos de los fondos. Esta vinculación natural causa, no obstante, confusiones en el manejo de los fondos pues los directores de tales organismos, imbuidos en el criterio lucrativo y legítimo de sus propias actividades, lo llevan al organismo que dirigen en la espera de obtener una alta rentabilidad y de repartir a sus accionistas jugosos dividendos. Sin embargo, la inversión (tanto oficial como privada en dichas sociedades no debe ni puede ser lucrativa; si lo que el accionista desea es rentabilidad en su acción, debe trasladar su inversión a otras actividades privadas que tengan ese propósito. Acontece infortunadamente que las inversiones en acciones de los fondos ganaderos, o al menos de ciertos fondos ganaderos del país, se convirtieron en determinado momento en las de más alta rentabilidad del mercado, entre otras razones por los beneficios tributarios que tenían, y personas ajenas por completo al sector ganadero optaron por comprar acciones de dichas sociedades como si se tratara de acciones de cualquier sociedad anónima mercantil. Desaparecido el estímulo tributario que tales acciones tenían, los accionistas privados, a través de los directivos, han elevado su protesta y esperado del Gobierno que las cosas vuelvan a su estado anterior. Con todo, ni los fondos son entidades de lucro, ni sus acciones deben ser atractivas para los inversionistas. Si se entiende así la naturaleza de estas sociedades, y hay consenso en este especial punto, creemos que se puede lograr entre Gobierno y ganaderos, entre Gobierno y fondos ganaderos un entendimiento fructífero en los diversos puntos de discusión aún

vigentes sobre aspectos administrativos y de dirección de los fondos, sobre financiación de sus actividades, cupos de crédito, distribución de utilidades, etc.

Pero a la par de las inquietudes que los fondos tienen sobre sí mismos y su papel en el fomento ganadero del país, están las aspiraciones de los ganaderos como tales. La calidad de accionista de fondo ganadero o de director o vocero de fondo ganadero coincide muy frecuentemente con la actividad ganadera propia, y esta confusión infortunadamente oscurece el análisis de las situaciones planteadas al refundir las inquietudes de unos con las de los otros.

En nuestras conversaciones con voceros de los fondos y con ganaderos del país hemos podido observar esta confusión. En la actualidad los fondos, hasta donde lo pudimos entender, básicamente están gestionando con el Gobierno medidas de carácter administrativo y financiero y definiciones sobre aspectos tributarios (valor fiscal de la acción efectividad del aporte del medio por ciento con destino a los fondos ganaderos), que se resuelven administrativamente y escapan al ámbito del proyecto de ley. Quizá sí haya una petición concreta que cabría en el proyecto en estudio y se refiere a la reducción del gravamen tributario impuesto a los fondos ganaderos como sociedades que son. Pero esta no es petición insular ya que todas las sociedades y en general todo contribuyente solicita inexorablemente del Gobierno la reducción en su tributación. Con todo, el proyecto contempla una pequeña reducción en su tributación a los fondos ganaderos, pues como sociedades anónimas que son, y más aún como sociedades anónimas abiertas, tendrán un descuento tributario especial del 16% que equivale a una disminución de la tarifa del 40% al 33.6%.

Sobre el artículo 9º del proyecto en estudio los fondos ganaderos consultados opinan desfavorablemente por dos razones:

a) Porque a largo plazo la Nación se convertiría en el accionista mayoritario de los fondos, que se considerarían, si no jurídicamente, sí prácticamente entidades regionales.

b) Porque el valor de las acciones para efectos del artículo, es el valor nominal y en la mayoría de las situaciones el valor intrínseco de la acción está muy por encima del valor nominal lo que permite a la Nación hacer una utilidad inmediata y automática cuando se le paguen impuestos con acciones de los fondos.

Proponemos entonces que, conservando el espíritu del artículo, las acciones se emitan a favor del departamento, intendencia o comisaría donde está ubicado cada fondo, y para el efecto se dispone una donación automática de la Nación a la respectiva entidad territorial. Y que el valor de las acciones para el caso de este artículo sea el correspondiente a su valor patrimonial intrínseco determinado anualmente por la Superintendencia Bancaria con base en los balances anuales de cada fondo. Igualmente, el pago de dividendos de las acciones de la clase "A" tendrá en cuenta este valor.

Así esperamos conciliar a Gobierno y fondos en este particular artículo que ayuda a la capitalización de tales sociedades, a sabiendas de que las peticiones de los contribuyentes dedicadas a la ganadería no se consideran específicamente en este proyecto como tampoco las de otros contribuyentes dedicados a distintas ramas de la actividad económica.

En realidad, el proyecto en estudio no busca contrarrestar lo hecho en 1974, no es ese su propósito y por eso nos

(dice la norma en estudio) devolver o compensar el exceso pagado.

Como evidentemente compartimos la norma comentada, no dudamos en recomendarla con una variación en la redacción del artículo y es la de que en lugar de la expresión con la que se comienza: "Se podrán..." sugerimos y proponemos que se diga "se deberán..." para que imperativamente la devolución se produzca y no quede a opción de la Administración de Impuestos la aplicación de esta norma.

Acordado este artículo, y concordado con el inciso tercero del artículo 31 del Decreto 2321 de 1974, va a ocurrir que las devoluciones que en el futuro hiciera la Administración de Impuestos por saldos créditos motivados por retención o incremento, estarán siempre acompañados de intereses corrientes a favor del contribuyente, pues, en estos casos, tales intereses se causan desde el 1º de julio del año siguiente al gravable.

**VII. Recargo por ausentismo.**

Como última disposición de este proyecto del gobierno, permisivo y favorable al contribuyente, se propone la eliminación del recargo por ausentismo, el cual no había sido establecido por el Decreto Orgánico de la Reforma Tributaria (Decreto 2053 de 1974) sino por medio del Decreto 2348 del mismo año en su artículo 17.

Por virtud de este artículo los nacionales colombianos que permanezcan en el exterior por más de 3 meses continuos o cuatro discontinuos deben pagar un recargo sobre el impuesto a la renta y complementarios del 15% más un recargo del 2% por cada mes o fracción adicional. Informa el Gobierno que el sacrificio fiscal que la supresión de este artículo conlleva asciende a \$ 10.000.000.00 para 1975 y que en la práctica, "este recargo ha probado ser de difícil control". Además, sostiene el gobierno, y nosotros compartimos esta opinión, "difícilmente puede considerarse la ley todas aquellas situaciones donde será justo no aplicar el recargo" y por lo tanto su aplicación conduce a injusticias, por ejemplo con los colombianos radicados en el exterior pero con algunas rentas o bienes en Colombia.

Solamente sugerimos que al derogarse el artículo 17 del Decreto 2348 de 1974 se derogue también el artículo 18 del mismo Decreto que se refiere a excepciones en la aplicación del recargo por ausentismo.

**VIII. Costo fiscal del proyecto.**

Para que los congresistas tengan un mejor conocimiento del proyecto, anexamos el estimativo realizado por el Gobierno, del costo fiscal que conlleva el proyecto, para los años de 1975, 1976, 1977 con base en el texto original propuesto. (Ver cuadro anexo).

**SACRIFICIO FISCAL**

Conceptos	(Millones de \$)		
	1975	1976	1977
Ajuste 8% anual	851	1.999	3.472
Dividendo presuntivo	18	22	26
Descuento tributario 8% Sociedades Anónimas Cerradas	373	448	537
Descuento tributario 12% Fondos Públicos	14	17	20
Descuento tributario 12% Sociedades Anónimas Abiertas y Asimiladas	158	190	227
Descuento tributario 12% Empresas Industriales y Comerciales del Estado			
Supresión recargo por ausentismo	10	12	14
<b>Total</b>	<b>1.499</b>	<b>2.778</b>	<b>4.404</b>

Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales.

Nuestras modificaciones adicionan el costo fiscal del proyecto para 1975, en una suma próxima a \$ 300 millones de los cuales el principal concepto beneficia a las personas naturales en 210 millones de pesos.

Como se observa del cuadro anexo para 1975 el costo asciende a \$ 1.499 millones, para 1976 de \$ 2.778 millones y para 1977 a \$ 4.404 millones. Este sacrificio fiscal muestra que el proyecto es benéfico para los contribuyentes y merece recibir nuestro respaldo.

**IX. Explicaciones al pliego de modificaciones.**

Adjunto a esta ponencia presentaremos las variaciones al articulado del proyecto original. Tales modificaciones aparecen explicadas en el texto de este informe.

Algunas otras por tratarse de simples cambios de redacción no se han comentado en el curso de él. También, por razones de técnica jurídica, aconsejamos variaciones al articulado del proyecto, como el caso del traslado del artículo 14 al final del artículo 3º nuevo y convertirlo en párrafo, o la sugerencia de convertir el inciso último del artículo 4º en un artículo independiente.

Estas variaciones se explican y resumen así:

Artículo 1º Se modifica para hacer expresamente aplicable el ajuste a las normas procedimentales en materia tributaria y para una nueva redacción con el artículo 2º y 3º nuevos.

Artículo 2º Su modificación se explicó en el texto de la ponencia.

Artículo 3º Variaciones de redacción y sustantivas explicadas en este informe.

Artículo 4º Inciso 1º - Se le da una redacción más clara.

Artículo 4º Inciso último. - Se suprime y se convierte en artículo nuevo.

Artículo 5º Sin variación.

Artículo 6º Literal a). - Se adiciona para incluir a las sociedades de economía mixta asimiladas a las empresas industriales y comerciales del Estado. En efecto, el artículo 3º del Decreto 3130 de 1968 somete a las sociedades de economía mixta en las que el Estado posee el 90% o más de su capital social al régimen jurídico previsto para las empresas industriales y comerciales del Estado. Igualmente el Código de Comercio en su artículo 464 establece que "cuando los aportes estatales sean del noventa por ciento (90%) o más del capital social, las sociedades de economía mixta se someterán a las disposiciones previstas para las empresas industriales o comerciales del Estado (...)" Con todo, y no obstante tener las sociedades de economía mixta, con aporte estatal del 90% o mayor, un régimen jurídico expresamente asimilado al de las empresas industriales y comerciales del Estado, hemos considerado conveniente que el literal a) del artículo 6º del proyecto diga expresamente que tales sociedades gozarán también del descuento tributario especial.

Artículo 9º Se le hacen modificaciones sustantivas ya analizadas.

Artículo 10. Se varía la redacción para convertir la norma en imperativa.

Artículo 11. Sin variación.

Artículo 12. Adiciones sustantivas ya explicadas.

Artículo 13. Sin variación.

Artículo 14. Se traslada como párrafo del artículo 3º nuevo.

Artículo 15. Se adiciona para derogar también el artículo 18 del Decreto legislativo 2348 de 1974.

Artículo 16. Por recomendación reiterada de los tratadistas de derecho, el texto debe decir que la ley rija no desde su sanción sino desde su promulgación.

Artículo nuevo. Como artículo nuevo se pondrá el inciso último del artículo 4º del proyecto. En efecto, allí se define de una vez por todas lo que se entiende por **impuesto básico de renta**. Esta expresión convenía definirla en la ley pues se hace referencia a ella en las normas tributarias sin haber sido definido. En efecto el artículo 101 del Decreto 2053 de 1974 expresa "La suma de los descuentos tributarios a que se refieren los artículos anteriores del presente decreto, se descontará del monto del impuesto básico de renta con tal de que no exceda del ciento por ciento (100% de dicho monto)". El artículo 4º del proyecto que se estudia habla también de un descuento especial que se aplica previa determinación para la sociedad beneficiada de su impuesto básico de renta; etc. Como se observa, conviene que en un artículo aparte se traiga la definición del concepto que se va a predicar no sólo de la situación contemplada en el proyecto sino que sirve "para todos los efectos tributarios" como lo reza su texto.

Artículo nuevo. El referente a la enajenación de acciones en sociedades anónimas abiertas.

Artículo nuevo. Sobre asimilación de los fondos ganaderos a sociedades anónimas abiertas.

Título del proyecto. Es necesario modificarlo a la luz de las variaciones realizadas.

Por las anteriores consideraciones nos permitimos proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 28 "por la cual se adiciona el impuesto sobre la renta y complementarios y el artículo 30 del Decreto-Ley 2821 de 1974, y se deroga una disposición", con las modificaciones propuestas en pliego aparte.

William Jaramillo Gómez, José Fernando Botero Ochoa.

Bogotá, D. E., octubre 15 de 1975.

**ANEXO NUMERO 1**

**Documento del Ministerio de Hacienda.**

El Ministerio de Hacienda, a través de su Oficina de Planeación, presentó las siguientes explicaciones en torno al proyecto de ley presentado al Congreso por medio del cual se complementa y actualiza la Reforma Tributaria de 1974.

**Reajuste anual automático de valores monetarios.**

(Artículos 1º, 2º y 14)

Cuando la Reforma Tributaria de 1974 estableció, por ejemplo, que el descuento personal, sería de \$ 1.000, que la obligación de declarar empezaba con una renta de \$ 20.000 o que la renta de goce sería del 10 por ciento del exceso sobre \$ 300.000, estas disposiciones tenían sentido pensando en "pesos de 1974". Sin embargo, en pesos de 1975 o de 1980 cuyo poder adquisitivo será, posiblemente, mucho menor, no tienen el mismo alcance que se intentó darles.

Esta situación es, precisamente, la que trata de corregir este proyecto de ley, utilizando como tasa esperada de inflación la de un 8 por ciento anual (que es perfectamente realista y es la que el Gobierno se ha puesto como meta) todas las cifras anteriores, y otras análogas, se reajustan anual y automáticamente en un 8 por ciento, en forma tal que correspondan al mismo poder adquisitivo.

Nótese bien que los contribuyentes no tendrán que efectuar cálculos dispendiosos: el mismo Gobierno publicará cada año, y los formularios de declaración de renta los incluirán, los valores aplicables en ese año.

Tomemos, por vía de ejemplo, el descuento personal de \$ 1.000 establecido por la Reforma Tributaria:

Primer ajuste (para el año gravable 1975): \$ 1.000 + 8% de \$ 1.000 = \$ 1.080 (se aproxima a \$ 1.100).

Segundo ajuste (para el año gravable de 1976): \$ 1.080 + 8% de \$ 1.080 = \$ 1.166.40 (se aproxima a \$ 1.200).

Tercer ajuste (para el año gravable 1977): \$ 1.166.40 + 8% de \$ 1.166.40 = \$ 1.259.71 (se aproxima a \$ 1.300).

Repetimos que los cálculos anteriores no tendrán que ser hechos por los contribuyentes: los formularios de declaración de renta vendrán con los valores aplicables.

A continuación se presenta una tabla con los principales valores tal como estuvieron en vigor para el año gravable 1974 y los valores que serán aplicables en los años 1975 a 1978:

	1975	1976	1977	1978
Descuento personal	1.000	1.100	1.200	1.300
Descuento personas a cargo	500	500	600	700
Descuento especial mínimo	30.000	1.100	1.200	1.300
Renta cedida al cónyuge: hasta	30.000	32.000	35.000	38.000
Renta de goce: 10% del exceso sobre	300.000	320.000	350.000	380.000
Pensión de jubilación exenta: los primeros	10.000	11.000	12.000	13.000
Descuento por dividendos: 20% de los primeros	40.000	43.000	47.000	50.000
Siempre que el patrimonio no exceda de	2.000.000	2.200.000	2.300.000	2.500.000
Descuento por herencias de padres, hijos o cónyuge	15.000	16.000	17.000	19.000
				20.000

Igual proceso de ajuste automático tendrán las bases de las tarifas del impuesto tanto de renta como de patrimonio:

Veamos, por ejemplo, cómo quedarían las tarifas de renta para 1975 y 1976, comparadas con las que rigieron para el año gravable 1974:

TARIFA 1974			TARIFA 1975			TARIFA 1976		
Renta	Impuesto	Tasa %	Renta	Impuesto	Tasa %	Renta	Impuesto	Tasa %
0	0	10	0	0	10	0	0	10
20.000	2.000	11	22.000	2.200	11	23.000	2.300	11
23.000	2.330	12	25.000	2.530	12	27.000	2.740	12
26.000	2.690	13	28.000	2.890	13	30.000	3.100	13
29.000	3.080	14	31.000	3.280	14	34.000	3.620	14
32.000	3.500	15	35.000	3.840	15	37.000	4.040	15
35.000	3.950	16	38.000	4.290	16	41.000	4.640	16
38.000	4.430	17	41.000	4.770	17	44.000	5.120	17
42.000	5.110	18	45.000	5.450	18	49.000	5.970	18
46.000	5.830	19	50.000	6.350	19	54.000	6.870	19
50.000	6.590	20	54.000	7.110	20	58.000	7.630	20
54.000	7.390	21	58.000	7.910	21	63.000	8.630	21
58.000	8.230	22	63.000	8.960	22	68.000	9.680	22
62.000	9.110	23	67.000	9.840	23	72.000	10.560	23
66.000	10.030	24	71.000	10.760	24	77.000	11.710	24
70.000	10.990	25	76.000	11.960	25	82.000	12.910	25
75.000	12.240	26	81.000	13.210	26	87.000	14.160	26
80.000	13.540	27	86.000	14.510	27	93.000	15.720	27
85.000	14.890	28	92.000	16.130	28	99.000	17.340	28
90.000	16.290	29	97.000	17.530	29	100.000	17.620	29
95.000	17.740	30	100.000	18.400	30	110.000	20.520	30
100.000	19.240	31	110.000	21.400	32	120.000	23.520	32

A la luz de lo anterior, un contribuyente con \$ 100.000 de renta gravable sin cónyuge y dos personas a cargo que pagó por 1974 (suponiendo que sus gastos médicos, etc., no copan al mínimo y que no tiene otros descuentos), un impuesto de renta de \$ 16.240, pagaría por esa misma renta en 1975, \$ 15.200, y en 1976 \$ 14.020. Por otra parte, si su renta en 1976 sube por efecto de inflación hasta \$ 116.640 pagará sólo \$ 18.912 (que representan el mismo porcentaje de su ingreso, 16.2 por ciento, que antes representaban \$ 16.240 respecto a \$ 100.000) en lugar de los \$ 21.598 que hubiera tenido que pagar si no se hubiesen hecho estos ajustes.

**Dividendo presuntivo.**

La Reforma de 1974 creó, como bien se sabe, una renta presuntiva para personas naturales y sociedades anónimas. Sin embargo, podía darse el caso de que, habiendo ya una sociedad anónima pagada su impuesto sobre una renta presuntiva, sus accionistas resultarían nuevamente afectados; a manera de ejemplo, tomemos una sociedad anónima con 10 accionistas, cada uno con \$ 800.000 de aporte, completando así una sociedad con ocho millones de capital; aún si, por algún motivo, la sociedad no da utilidades, pagará un impuesto de \$ 235.520 (40 por ciento de la renta presuntiva, menos el 8 por ciento establecido en este mismo proyecto de ley). Por otra parte, cada uno de los socios (suponiendo que no tienen otro capital diferente al aporte en la sociedad) está actualmente en la siguiente situación:

Patrimonio	\$ 800.000
Dividendos recibidos	0
Renta líquida	0
Renta presuntiva (8% de \$ 800.000)	64.000
Impuesto de renta antes de descuento	9.570
Menos descuentos personal y especial	2.000
Impuesto de renta neto	7.570

Con el proyecto, la situación del mismo socio sería:

Patrimonio	\$ 800.000
Dividendos recibidos	0
Renta líquida	0
Renta presuntiva	64.000
Impuesto de renta antes de descuentos	9.570
Dividendo presuntivo (8% de \$ 800.000)	64.000
Menos descuento por dividendo presuntivo (20% de los primeros \$ 40.000)	8.000
Menos descuento personal y especial	2.000
Impuesto de renta neto	0

**Descuento para sociedades.**  
(Artículos 4º, 5º, 6º, 7º y 8º).

Con el fin de aliviar aún más la carga tributaria de las sociedades anónimas nacionales, que ya había sido reducida con la Reforma de 1974, el proyecto de ley contempla la creación de un descuento tributario especial del 8 por ciento del total de impuesto que deben pagar las sociedades anónimas que tengan más del 51 por ciento de su capital suscrito en poder de inversionistas nacionales y un descuento del 12 por ciento para las sociedades anónimas abiertas.

Por ejemplo:

a) Una sociedad anónima abierta que tenga una renta gravable de \$ 500.000 pagará:

	Vigente	Con el proyecto
Renta gravable	500.000	500.000
Impuesto (40%)	200.000	200.000
Descuentos ordinarios	50.000	50.000
<b>Subtotal</b>	<b>150.000</b>	<b>150.000</b>
Descuento especial	0	18.000
<b>Total a pagar</b>	<b>150.000</b>	<b>132.000</b>

b) Una sociedad anónima cerrada que tenga la misma renta gravable de \$ 500.000 pagará:

	Vigente	Con el proyecto
Renta gravable	500.000	500.000
Impuesto (40%)	200.000	200.000
Descuentos ordinarios	50.000	50.000
<b>Subtotal</b>	<b>150.000</b>	<b>150.000</b>
Descuento especial	0	12.000
<b>Total a pagar</b>	<b>150.000</b>	<b>138.000</b>

**Devoluciones.**  
(Artículo 10).

El proyecto contempla una drástica disminución en el plazo para la devolución de los excesos de retención en la fuente. Actualmente es necesario que transcurran dos años desde la presentación de la declaración, para que el contribuyente pueda solicitar devoluciones; la fórmula propuesta establece que a partir de la expiración del plazo de adiciones a la declaración, se hará la devolución correspondiente, aún sin haber sido notificada la correspondiente liquidación de revisión si a ella hubiere lugar. Así, por ejemplo, a un contribuyente que presentó su declaración de renta y patrimonio por el año gravable de 1974 el 15 de abril de 1975 con una liquidación privada de \$ 10.000 y cuya retención había sido de \$ 15.000, se le devolverían los \$ 5.000 de exceso de retención a partir del próximo 16 de octubre.

**Recargo por ausentismo**  
(Artículo 15).

El sistema actual obliga a toda persona natural colombiana a pagar un recargo sobre el impuesto a la renta y complementarios, del 15 por ciento por tres meses continuos o cuatro discontinuos que permanezca fuera del país, más 2 por ciento por cada mes o fracción adicional. El proyecto de ley presentado al Congreso, propone eliminar esta sanción, que estaba conduciendo a injusticias por ejemplo con los colombianos residenciados en el exterior pero con algunas rentas o bienes en Colombia.

**ANEXO NUMERO 2.**

**Supuestos: Empleados para calcular impuestos de renta y patrimonio en 1974, 1978 y 1982.**

**1. Incremento en renta.**

Para 1975-1982 se asumen los siguientes incrementos en el costo de la vida y se suponen los sueldos constantes, es decir, que éstos se incrementan en un porcentaje igual al del costo de la vida.

Años	Para cuadros A	Para cuadros B
	%	%
1975	20	20
1976	20	15
1977	15	8
1978	10	8
1979	10	8
1980	10	8
1981	10	8
1982	10	8

**2. Bases para liquidación del impuesto.**

- a) Con legislación antes de la Reforma de 1974.
- b) Con reforma de 1974 (Decreto 2053 y siguientes de 1974).
- c) Con reforma de 1974 y ajustes del 8%.
- d) Con reforma de 1974 y ajustes del 10%.

**3. Renta.**

Se consideran 12.5 sueldos gravables (14 sueldos menos vacaciones y prima) que constituyen el salario recibido por el empleado para los efectos tributarios, adicionado de la renta de goce, calculada según cada caso.

**4. Patrimonio.**

Los contribuyentes son propietarios de una casa de habitación con un valor equivalente a 36 veces el ingreso mensual. Para efectos fiscales se estima que el valor declarado es el 70% del valor comercial.

**5. Deducciones.**

Aportes a Cajanal y estampillas, 5.3% de los sueldos gravables.

**6. Personas a cargo.**

Cuatro personas a cargo. Se aplica la reducción gradual antes de la reforma y los descuentos contemplados en el proyecto con corrección de 8% y 10%.

**7. Descuentos especiales.**

El 10% del total pagado a médicos, odontólogos, laboratorios, colegios, etc., (gastos por salud y educación, o en su defecto \$ 1.000).

La proporción del ingreso destinado a estos gastos según el DANE es la siguiente:

Ingreso anual	Porcentaje para gastos en salud y educación
140.000	3.42%
280.000	3.28%

Para los cálculos del impuesto antes de la Reforma de 1974, se aplica el método de reducción gradual contemplado en la Ley 6ª de 1973.

No se consideran pagos en arrendamiento por punto 4.

**8. Retención en la fuente.**

Descuento del 10% del total retenido.

\* Estructura del consumo en 7 ciudades. Revista número 252.

**CUADRO I - A**

**Porcentaje de ingreso destinado a pagar impuesto de renta y patrimonio.**

**A - SUELDO \$ 20.000**

Año	Ingresos laborales	Impuesto sin reforma	%	Impuesto con reforma	%	Impuesto corrección 8%	%	Impuesto corrección 10%	%
1974	280.000	89.166	31.8	78.480	28.0*	—	—	—	—
1978	510.048	194.779	38.2	177.025	34.7	150.365	29.5	142.978	28.0
1982	746.760	310.619	41.6	292.438	39.2	214.136	28.7	191.427	25.6

**B - SUELDO \$ 10.000**

Año	Ingresos laborales	Impuesto sin reforma	%	Impuesto con reforma	%	Impuesto corrección 8%	%	Impuesto corrección 10%	%
1974	140.000	32.666	23.3	20.932	15.0*	—	—	—	—
1978	255.024	78.648	30.8	60.444	23.7	46.229	18.2	43.658	17.1
1982	373.380	131.044	35.1	110.659	29.6	67.975	18.2	60.604	16.2

Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales.  
\* Cifras base de comparación.

**CUADRO I - B**

**Porcentaje de ingreso destinado a pagar impuesto de renta y patrimonio.**

**A - SUELDO \$ 20.000**

Año	Ingresos laborales	Impuesto sin reforma	%	Impuesto con reforma	%	Impuesto corrección 8%	%	Impuesto corrección 10%	%
1974	280.000	89.166	31.8	78.480	28.0*	—	—	—	—
1978	450.688	166.839	37.0	149.602	33.2	129.111	28.6	123.749	27.5
1982	613.172	244.424	39.9	228.179	37.2	175.659	28.6	160.568	26.2

**B - SUELDO \$ 10.000**

Año	Ingresos laborales	Impuesto sin reforma	%	Impuesto con reforma	%	Impuesto corrección 8%	%	Impuesto corrección 10%	%
1974	140.000	32.666	23.3	20.932	15.0*	—	—	—	—
1978	225.344	66.188	29.4	48.989	21.7	37.486	16.6	35.192	15.6
1982	306.586	100.489	32.8	83.973	27.4	51.003	16.6	64.577	15.2

Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales.  
\* Cifras base de comparación.

**CUADRO II - A**

**Días destinados al pago de impuestos de renta y patrimonio.**

**A - SUELDO \$ 20.000**

Año gravable	Ingreso diario \$	Días sin reforma	Días con reforma 1974	Días con corrección 8%	Días con corrección 10%
1974	778	115	101*	—	—
1978	1.417	137	125	106	101
1982	2.074	150	141	103	92

**B - SUELDO \$ 10.000**

Año gravable	Ingreso diario \$	Días sin reforma	Días con reforma 1974	Días con corrección 8%	Días con corrección 10%
1974	389	84	54*	—	—
1978	709	111	85	65	62
1982	1.037	126	107	66	58

\* Cifras base de comparación.  
Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Económicos y Fiscales.

CUADRO II-B

Días destinados al pago de impuestos de renta y patrimonio.

A — SUELDO \$ 20.000

Año gravable	Ingreso diario \$	Días sin reforma	Días con reforma 1974	Días con corrección 8%	Días con corrección 10%
1974	778	115	101 *	—	—
1978	1.252	133	119	103	99
1982	1.703	144	134	103	94

B — SUELDO \$ 10.000

Año gravable	Ingreso diario \$	Días sin reforma	Días con reforma 1974	Días con corrección 8%	Días con corrección 10%
1974	389	84	54 *	—	—
1978	626	106	78	60	56
1982	852	118	99	60	55

\* Cifras base de comparación.

Metodología: Oficina de Planeación y Análisis Fiscales.

Como parágrafo de este artículo quedará el siguiente:

**Parágrafo.** El valor de las acciones para los efectos de este artículo será el correspondiente a su valor patrimonial intrínseco determinado anualmente por la Superintendencia Bancaria con base en las cifras de los balances del respectivo fondo. Este valor será el que se tome en cuenta para el pago de dividendos de las acciones de la clase A.

Como artículo 13, quedará el siguiente:

**Artículo 13.** Se deberán compensar o devolver los pagos en exceso que hicieron los contribuyentes, en relación con el impuesto determinado en la liquidación privada o sus adiciones, sea por retención de salarios o dividendos o por otros conceptos, una vez vencido el término legal para adicionar la correspondiente declaración de renta, y antes de que la liquidación privada estuviere en firme.

Como artículo 14, quedará el artículo 11 del proyecto.

Como artículo 15, quedará el siguiente:

**Artículo 15.** En lo concerniente al impuesto sobre la renta y complementarios, la tasa del interés corriente será igual a la que la Junta Monetaria determine como tasa del interés corriente mínimo que cobran los bancos comerciales por sus operaciones ordinarias a corto plazo.

La tasa de interés por mora será la del interés corriente aumentada en una mitad.

Los intereses moratorios a cargo del fisco tendrán la tasa anterior.

Como artículo 16, quedará el artículo 13 del proyecto.

Como artículo 17, quedará el siguiente:

**Artículo 17.** Para todos los efectos tributarios, impuesto básico de renta es el que resulta de aplicar a la renta líquida gravable las tarifas contempladas en los artículos 79, 80, 81, 82, del Decreto legislativo 2053 de 1974.

Como artículo 18, quedará el siguiente:

**Artículo 18.** Deróganse los artículos 17 y 18 del Decreto legislativo 2348 de 1974.

Como artículo 19, quedará el siguiente:

**Artículo 19.** La presente ley rige desde su promulgación.

Como título del proyecto quedará el siguiente:

**Título.** "Por la cual se adiciona el régimen del impuesto sobre la renta y complementarios y se hacen unas modificaciones al mismo y se deroga una disposición".

William Jaramillo Gómez, José Fernando Botero Ochoa.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Como artículo 1º, quedará el siguiente:

**Artículo 1º** El Gobierno aumentará en un diez por ciento (10%), anual y acumulativamente, a partir del año gravable de 1975, las cifras expresadas en signos monetarios en el Decreto 2053 de 1974 y demás normas sustantivas y procedimentales concernientes a los impuestos de renta y complementarios.

**Parágrafo.** A partir del año gravable de 1977, el aumento será del 8% si la tasa de inflación fuere inferior al 10% durante el año de 1976.

Como artículo 2º, quedará el siguiente:

**Artículo 2º** Cada vez que se determinen las cifras básicas anuales por razón de la aplicación del aumento ordenado en el artículo 1º se empleará el procedimiento de aproximaciones que señala el artículo 3º a fin de obtener cifras enteras y de fácil operación.

No habrá lugar a efectuar los aumentos ordenados en el artículo 1º, en el caso de las cifras que figuran en las columnas 1ª y 3ª de las tablas tarifarias de los artículos 82 y 128 del Decreto 2053 de 1974, procediéndose, en su lugar, en la siguiente forma: En el caso de la primera columna se agregará un peso al resultado del aumento correspondiente a la cifra del renglón inmediatamente anterior de la segunda columna. Para las cifras de la tercera columna se tomará el resultado de aplicar las tarifas a las cifras de las primeras dos columnas, después de efectuados los aumentos.

Como artículo 3º, quedará el siguiente:

**Artículo 3º** Determinadas las cifras básicas a que se refiere el artículo 2º se seguirá el siguiente procedimiento de aproximaciones:

a) Se prescindirá de las fracciones de peso, tomando el número entero más próximo cuando el resultado sea de cien pesos (\$ 100.000) o menos;

b) Se aproximará al múltiple de cien más cercano, si el resultado estuviere entre cien pesos (\$ 100.00) y diez mil pesos (\$ 10.000);

c) Se aproximará al múltiple de mil más cercano, si el resultado estuviere entre diez mil pesos (\$ 10.000) y cien mil pesos (\$ 100.000);

d) Se aproximará al múltiple de diez mil más cercano, cuando el resultado estuviere entre cien mil pesos (\$ 100.000) y un millón de pesos (\$ 1.000.000);

e) Se aproximará al múltiple de cien mil más cercano, cuando el resultado fuere superior a un millón de pesos (\$ 1.000.000).

Como parágrafo de este artículo, quedará el siguiente:

**Parágrafo.** El Gobierno publicará periódicamente las cifras finales de que tratan los artículos 1º y 2º de esta ley. Si el Gobierno no las publicare oportunamente, el contribuyente aplicará el aumento autorizado por el artículo 1º.

Como artículo 4º, quedará el siguiente:

**Artículo 4º** Para efectos del descuento tributario ordenado en el artículo 65 del Decreto legislativo 2247 de 1974, el accionista persona natural podrá sustituir el dividendo efectivamente recibido de la sociedad o abonado por ésta en cuenta, durante el año en que se efectúe el pago o abono, por un dividendo presuntivo calculado y certificado por la respectiva sociedad, cuando ésta hubiere obtenido durante el año gravable anterior al del pago o abono una renta líquida igual o inferior al doce por ciento (12%) de su patrimonio líquido. El dividendo presuntivo será del ocho por ciento (8%) del valor fiscal de las correspondientes acciones en 31 de diciembre del año gravable a que se refiere el inciso anterior, si el accionista hubiere sido su dueño durante todo el año siguiente al gravable en el que la sociedad obtuvo la renta líquida ya señalada. Si el accionista lo hubiere sido por un lapso menor pero continuo, se le calculará un dividendo directamente proporcional a dicho lapso.

El accionista deberá acompañar a su declaración de renta el certificado que del dividendo presuntivo expida la sociedad. De lo contrario, perderá la opción aquí establecida.

Como artículo 5º, quedará el siguiente:

**Artículo 5º** Para el año gravable de 1975 y siguientes, tendrán derecho a un descuento tributario especial las sociedades anónimas en donde el cincuenta y uno por ciento (51%) o más del capital suscrito pertenezca, conjunta o separadamente, a entidades colombianas de derecho público, a empresas industriales y comerciales del Estado, a personas naturales colombianas, y a sociedades en donde al menos un cincuenta y uno por ciento (51%) de su capital sea de personas naturales colombianas o del Estado.

Del impuesto básico de renta se deducirán los otros descuentos pertinentes y al resultado se le extraerá el ocho por ciento (8%) que es el valor de este descuento.

Como artículo 6º, quedará el artículo 5º del proyecto.

Como artículo 7º, quedará el siguiente:

**Artículo 7º** Gozarán del descuento tributario especial del artículo 5º, aumentado en un cien por ciento (100%):

a) Las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta en las que el Estado posea el noventa por ciento (90%) o más de su capital social;

b) Las sociedades anónimas abiertas cuyo capital y accionistas se encuentren en las circunstancias del artículo 5º.

Para los efectos de la presente ley, se considera que una sociedad anónima es abierta si reúne los siguientes requisitos:

a) Que sus acciones estén inscritas en una bolsa colombiana de valores;

b) Que sus acciones se ofrezcan corrientemente en el mercado;

c) Que las transacciones se efectúen y registren en alguna de las referidas bolsas;

d) Que en 31 de diciembre al año inmediatamente anterior al gravable, tenga un mínimo de 300 accionistas con acciones pagadas;

e) Que al menos un treinta por ciento (30%) de las acciones pagadas pertenezca, en esa fecha, a accionistas que, individualmente, tengan menos del uno por ciento (1%) de dichas acciones.

Como artículo 8º, quedará el siguiente:

**Artículo 8º** Para efectos del artículo 7º se asimilan a sociedades anónimas abiertas los fondos ganaderos que, a más de reunir las condiciones establecidas en el artículo 5º, cumplan las circunstancias previstas en el ordinal e) del mismo artículo 7º respecto de las acciones de la clase B.

Como artículo 9º, quedará el artículo 7º del proyecto.

Como artículo 10, quedará el siguiente:

**Artículo 10.** Las ganancias ocasionales en la enajenación de acciones de sociedades anónimas abiertas y asimiladas que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 7º, 8º y 9º de la presente ley, se determinarán conforme al siguiente procedimiento:

a) Al precio de enajenación se sustrae el costo de adquisición o el valor patrimonial intrínseco de la acción a 31 de diciembre del año inmediatamente anterior al de adquisición, a opción del contribuyente.

b) El impuesto complementario de ganancias ocasionales se aplicará, si hubiere lugar, a la diferencia así obtenida de acuerdo con las estipulaciones del artículo 104 del Decreto 2053 de 1974.

Como parágrafo 1º de este artículo, quedará el siguiente:

**Parágrafo 1º** Para efecto de determinar la pérdida ocasional en la venta de las acciones de que trata este artículo siempre se computará la diferencia entre el precio de enajenación de la acción y el costo de adquisición de la misma.

Como parágrafo 2º de este artículo, quedará el siguiente:

**Parágrafo 2º** Entiéndese por valor patrimonial intrínseco, el cociente de la división del patrimonio neto de la respectiva sociedad por el número de acciones suscritas y pagadas.

**Parágrafo 3º** Para los efectos de este artículo la calidad de abierta de la respectiva sociedad anónima o asimilada se debe haber conservado a 31 de diciembre tanto del año inmediatamente anterior al de la adquisición de las acciones como al de la enajenación de ellas.

Como artículo 11, quedará el artículo 8º del proyecto.

Como artículo 12, quedará el siguiente:

**Artículo 12.** Hasta una tercera parte del impuesto sobre la renta que se cause a cargo de los fondos ganaderos, podrá pagarse en nuevas acciones de la clase A emitidas por ellos, en nombre de la Nación al respectivo departamento, intendencia o comisaría en donde se halle ubicado el fondo.

Para los efectos de este artículo la Nación dona a la respectiva entidad territorial el valor correspondiente a que se hace mención en el inciso anterior, donación que no requiere contrato ni formalidad posterior.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

sobre el proyecto de ley número 35 de 1975 "por la cual se dictan normas sobre la prescripción de la acción y sanción en las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior".

Honorables Representantes:

Es para mí muy honroso cumplir con el encargo de rendir informe reglamentario sobre el proyecto de ley número 35 presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por los señores Ministros de Justicia y Hacienda, encargo que cumplo de la manera siguiente:

1. El proyecto.

Consta el proyecto de tres artículos. Se dispone en el 1º que la acción por las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior prescribe en dos años, y la sanción en cuatro. En el artículo 2º se prevé lo relativo a la interrupción de la prescripción de la acción, al disponerse que dicha acción se interrumpa desde el día en que se dicte el auto de apertura de la investigación, fecha en la cual comienza a correr un nuevo período de dos años para la prescripción de la acción. El artículo 3º señala la vigencia de la nueva ley en el tiempo, y ordena que ella rige desde el día de su promulgación.

2. Análisis del proyecto.

El 22 de marzo de 1967 el Gobierno Nacional expidió el Decreto-ley número 444; a través de él adoptó un completo estatuto sobre cambios internacionales y comercio exterior. En la Sección Tercera de este Decreto —artículo 216 y subsiguientes— se creó la Prefectura de Control de Cambios como organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las normas contenidas en él y de aplicar, también, las sanciones respectivas por violaciones al mismo. Se señalaron, además, las funciones de la Prefectura de Cambios, se delimitó la competencia del Prefecto de Cambios y de los funcionarios dependientes de él, se señaló el procedimiento para la investigación de las infracciones al Decreto 444, y se establecieron, asimismo, las sanciones aplicables a los contraventores.

Posteriormente la Prefectura de Cambios fue sustituida por la Superintendencia de Control de Cambios.

Sin embargo, el Decreto 444 y sus normas complementarias posteriores, dejaron un vacío al reglamentar el régimen penal de violaciones a las disposiciones sobre control de cambios internacionales y comercio de oro: no señalaron de manera exacta el término de prescripción para ejercer la acción por las contravenciones a ese régimen de cambios internacionales, comercio de oro y comercio exterior, razón por la cual la Superintendencia de Cambios ha tenido que,

con base en doctrinas y conceptos de eminentes tratadistas de derecho penal, aplicar el artículo 115 del actual Código Penal que dispone que en "tratándose de contravenciones, la acción penal prescribirá en un año, y la sanción, en dos".

Pero a pesar de que ese vacío se ha subsanado con la aplicación del Código Penal, se ha encontrado en la práctica el grave inconveniente de que la prescripción del artículo 115 de aquel Código para la acción y sanción de las contravenciones en general, es demasiado corta para aplicarla a un régimen tan especial como el de control de cambios internacionales, comercio de oro y comercio exterior, hecho este que ha propiciado casi una completa impunidad para la sanción de las contravenciones a dicho régimen.

Dada la naturaleza especial de las normas sobre cambios internacionales, comercio exterior y comercio de oro, es necesario también determinar de manera particular el término de prescripción para el ejercicio de la acción por esas contravenciones y el término de prescripción para su sanción, ya que en este caso es inadecuado que tales términos se rijan por la ley penal en general.

La importancia que representa para el país y para la integridad de su economía el cumplimiento estricto de las normas sobre cambios internacionales y comercio exterior, exige que las autoridades encargadas de velar por ese cumplimiento, como lo es la Superintendencia de Control de Cambios, tengan a su disposición todos los mecanismos legales que les faciliten impartir una pronta y cumplida justicia para evitar la impunidad que es funesta en este campo. Por ello, es impostergable que se dicten normas específicas para la prescripción de la acción y la sanción en el caso de las contravenciones al régimen cambiario y de comercio exterior, cosa que se propone el proyecto en comentario.

De la manera como está concebido el proyecto de ley número 35, suple un grave vacío de los estatutos vigentes sobre cambios internacionales, lo cual es conveniente para garantizar el cumplimiento de aquellos estatutos dada su importancia para la economía del país.

Por las consideraciones anteriores, respetuosamente me permito proponer:

Dese primer debate al proyecto de ley número 35 de 1975, "por la cual se dictan normas sobre la prescripción de la acción y sanción en las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior".

Vuestra comisión.

Augusto E. Medina, Representante ponente.

**PROYECTOS DE LEY**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 78 DE 1975**

por la cual se modifica el patrimonio y rentas del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Modifícase el artículo 5º del Decreto número 190 de febrero 13 de 1969 reglamentado por el Decreto número 605 de abril 20 de 1971 así: El impuesto sobre el consumo de cerveza se calculará con base en el valor de facturación al detallista que es el precio que se le carga por el producto puesto en el expendio, excluido el impuesto sobre el consumo de cerveza. El gravamen será el 51% de este valor.

Artículo 2º El aumento del impuesto sobre el consumo de cervezas ordenado por esta ley reemplazará a la parte de dicho impuesto destinado por el artículo 9º del Decreto 190 de 1969 para el Fondo de Caminos Vecinales, manteniendo la misma proporción en cuanto a la distribución ordenada para el Distrito Especial y el Departamento de Cundinamarca.

Artículo 3º La presente ley rige desde su sanción.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por los suscritos Representantes.

Humberto Avila Mora, Ricardo Ramirez Osorio

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proyecto de ley que se presenta a consideración de la honorable Cámara de Representantes, busca fundamentalmente el fortalecimiento de las fuentes de financiamiento del Fondo Nacional de Caminos Vecinales, sobre la base no solamente del incremento en la participación del impuesto sobre el consumo de cervezas, sino además del reemplazo del actual sistema de liquidación.

En efecto, el gravamen sobre el consumo de cervezas, según lo ordenado por el artículo 5º del Decreto 190 de 1969, fue fijado en el 48% del valor de la facturación al detallista, es decir, sobre el valor del producto puesto en el expendio. A su vez, el artículo 9º del mismo estatuto determina que los Departamentos destinarán \$ 0.02 por cada trescientos sesenta (360) c.c. de cerveza que se consuma en su territorio al Fondo de Caminos Vecinales, a excepción del Departamento de Cundinamarca que solamente destinará

para tal fin \$ 0.01 por cada botella consumida en el territorio de su jurisdicción y el Distrito Especial de Bogotá.

Como resulta claro, se combinó el sistema de recaudo ad valorem, con un sistema de transferencia al Fondo Nacional de Caminos Vecinales cuya liquidación opera por unidad de consumo, con la consiguiente desventaja de que el aporte establecido por este procedimiento, necesariamente congeló su monto global, permitiendo tan solo el pequeño aumento proveniente del mayor consumo, incremento que resulta notoriamente reducido por la gran elasticidad en la demanda de estas bebidas, ya que las continuas alzas en el precio inciden fundamentalmente en las cantidades demandadas, disminuido además por la pérdida de poder adquisitivo como consecuencia de la depreciación monetaria.

La importancia del presente proyecto de ley, consiste fundamentalmente en unificar el sistema de recaudo y aumentar el gravamen del 48% al 51%, reemplazando el sistema de aporte a Caminos Vecinales existente que como queda dicho es de \$ 0.02 por unidad, por otro que destina una parte del producto del impuesto ad-valorem aquí señalado, es decir, del 51%.

El Fondo Nacional de Caminos Vecinales, recibirá con el sistema propuesto, como aporte de los Departamentos, la totalidad del aumento del impuesto sobre el consumo de cervezas, es decir el 3%, manteniéndose la misma proporción que hoy rige para el Departamento de Cundinamarca y el Distrito Especial de Bogotá.

Considerando que el aumento del 3% propuesto representa a precios actuales \$ 0.08 por unidad, el incremento efectivo de tal aporte al Fondo será de \$ 0.06 con los consiguientes beneficios que esto implica en las inversiones de carreteras y caminos veredales, elementos fundamentales dentro del programa vial del país, habida cuenta que son precisamente tales obras las que van a alimentar el tráfico de las grandes troncales, las cuales han venido recibiendo en los últimos 25 años considerables aportes, reforzados notoriamente con la creación del Fondo Vial Nacional. Se impone pues el incremento de la inversión para Caminos Vecinales para permitir efectivamente la intercomunicación adecuada de los sectores rurales con las ciudades, en beneficio de la productividad agropecuaria, mediante el acercamiento de los productores campesinos a los grandes centros de consumo.

Analizando los efectos que va a producir la aplicación de esta ley y tomando como base el presupuesto del Fondo Nacional de Caminos Vecinales para la vigencia fiscal de 1975, la situación es la siguiente:

Ingresos por concepto de impuesto al consumo de cervezas: 36.040.000. Esto significa que el estimativo de venta es del orden de 1.802.000.000 unidades que sobre la base de \$ 2.80 cada una, habrían representado para el Fondo \$ 151.368.000, es decir, un incremento de 210% sobre lo recaudado con base en los \$ 0.02 por botella.

A la anterior consideración, vale la pena añadir que al empezarse a aplicar el gravamen determinado en el Decreto 190 de 1969, sobre 986.068.700 botellas vendidas a \$ 1.14, significó un aporte de \$ 19.721.374 equivalente al 1.74%, mientras que para 1975 a un precio de \$ 2.80 unidad, tal aporte representa tan solo el 0.7%.

Finalmente es importante significar la equidad del proyecto, teniendo en cuenta que la cerveza no fue gravada con impuesto a ventas dentro de la reglamentación que en ejercicio de las facultades de emergencia económica estableció el Gobierno Nacional.

Las razones expuestas justifican y aconsejan la adopción de este proyecto como ley de la República.

Señor Presidente, honorables Representantes,

Humberto Avila Mora, Representante por la Circunscripción Electoral de Boyacá. Ricardo Ramirez Osorio, Representante por la Circunscripción Electoral del Tolima.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 79 DE 1975**

por la cual se establece el divorcio vincular del matrimonio.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Establécese el divorcio vincular para el matrimonio civil.

Artículo 2º Los jueces civiles podrán, a petición de los cónyuges, suspender los efectos civiles de los matrimonios católicos efectuados antes de la vigencia de esta ley o que se efectúen con posterioridad a ésta, quedando los cónyuges en libertad de contraer nuevas nupcias.

Artículo 3º Esta ley rige desde su sanción.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara por el suscrito Representante por la Circunscripción Electoral del Atlántico.

Bogotá, octubre de 1975.

Alfonso Chewin

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

El proyecto de ley que respetuosamente presento a la consideración de la honorable Cámara de Representantes se

ajusta al anhelo íntimo de la mayoría de los colombianos y a la promesa que como candidatos al Parlamento le hicimos a nuestros electores, explícita unas veces e implícitas otras.

El tema, tan larga y profundamnete debatido, no requiere justificaciones prolijas. Por ello reduzco su motivación a algunas consideraciones que siempre es oportuno tener en cuenta y que no siempre se valoran con suficiente intensidad. Los problemas de orden social debidos a matrimonios mal avenidos son semilla de corrupción que socavan nuestro código de moral al darle valor subjetivo a la conducta de quienes sufren las consecuencias de una unión deshecha. Digo que socava al código de moral porque es reprochable la parcialidad ejercida sobre las llamadas "uniones ilegales" que la sociedad y las instituciones eclesiásticas rotulan a su antojo, depende de la posición económica y social de personas así unidas. Es, por tanto, apremiante dar solución a esta situación.

El artículo 1º es lacónico, porque es la solución solemnemente simple que demanda la Nación. Es la proclamación del derecho de los colombianos a escoger libremente su estado civil y a reparar errores. El ser humano invierte todos sus haberes en busca de la felicidad y no puede precisamente el Estado que debe fomentar esa búsqueda, interponerse.

El artículo 2º concede a los hombres y mujeres colombianos la posibilidad de reconstruir su vida a través de un nuevo matrimonio, si así lo desean. No es justo que se condene a un hombre o a una mujer a vivir en la desdicha o en la soledad sólo porque cometió una equivocación. Todos los delitos son expiables. No podemos los parlamentarios de hoy pensar que un error de juventud como han sido muchísimos matrimonios les acarree a los contrayentes una condena vitalicia.

El derecho a la felicidad estuvo entre los primeros consagrados para el hombre y la historia indica que sigue siendo la felicidad la meta de toda actitud y toda conducta del ser humano.

Creo necesario añadir aquí los casos numerosos en que los padres y familiares de contrayentes acunaban circunstancias artificiales para unir en matrimonio a sus hijos, buscando con ello beneficios para los primeros más que para la joven pareja. La posibilidad de la terminación legal del contrato (el matrimonio es un contrato) redundaría en seriedad del contrato matrimonial y de allí a una institución familiar sana y duradera, producto de la serenidad y del libre consentimiento.

Apelo a la conciencia de los honorables Representantes para dar rápido trámite a esta iniciativa para ratificar los verdaderos valores y no seguir pervirtiendo la moral con pantomima de jueces más soberbios que humanos.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito Representante por la Circunscripción Electoral del Atlántico.

Alfonso Chewin

**CONTENIDO:**

**CAMARA DE REPRESENTANTES**

**Actas de Comisión.**

Acta número 9, Comisión Primera, del día 19 de noviembre de 1973 ..... 1025  
Acta número 14, Comisión Primera, del día 14 de noviembre de 1973 ..... 1025

**Relación de Debates.**

Intervención del honorable Representante José Cardona Hoyos en la sesión del día miércoles 3 de septiembre de 1975 ..... 1029

**Ponencias e Informes.**

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 28 "por la cual se adiciona el impuesto sobre la renta y complementarios y el artículo 30 del Decreto-ley 2821 de 1974, y se deroga una disposición". William Jaramillo Gómez, José Fernando Bctero Ochoa ..... 1031

Ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley número 35 de 1975 "por la cual se dictan normas sobre la prescripción de la acción y sanción en las contravenciones al régimen de cambios internacionales y de comercio exterior". Augusto E. Medina ..... 1040

**Proyectos de ley.**

Proyecto de ley número 78 de 1975 "por la cual se modifica el patrimonio y rentas del Fondo Nacional de Caminos Vecinales", y exposición de motivos ..... 1040  
Proyecto de ley número 79 de 1975 "por la cual se establece el divorcio vincular del matrimonio civil", y exposición de motivos ..... 1040