



# ANALES DEL CONGRESO

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

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
LUIS LORDUY LORDUY  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, martes 25 de agosto de 1987

AÑO XXX - No. 59  
EDICION DE 8 PAGINAS  
EDITADOS POR: IMPRENTA NACIONAL

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### ORDEN DEL DIA

para la sesión de hoy martes 25 de agosto de 1987 a las 2:00 p, m,

I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Citaciones concretas para la fecha.

Proposición número 24

Al señor Ministro de Relaciones Exteriores, Coronel (r) Julio Londoño Paredes. Promotor el honorable Representante Rafael Serrano Prada.

Cuestionario:

Primero. Criterios políticos y administrativos aplicados por el Gobierno Nacional en la provisión de los cargos del servicio exterior.

Segundo. Razones por las cuales el Gobierno aplazó la provisión de las Embajadas de Washington y Londres, con grave detrimento en el manejo de las negociaciones del mercado cafetero internacional.

Tercero. Situación del diferendo colombo-venezolano, por los derechos de nuestro país en el golfo de Maracaibo.

Cuarto. Estado de la reclamación formulada por Nicaragua en el Caribe.

Quinto. Beneficios logrados para nuestro país con la vinculación al bloque de las naciones NO ALINEADAS.

Sexto. Aspectos generales de la política exterior del Gobierno.

Presentada por Rafael Serrano Prada, Representante de Santander.

Rafael Serrano Prada.

Bogotá, D. E., julio 29 de 1987.

V

Lo que propongan los honorables Representantes y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

LEOVIGILDO GUTIERREZ PUENTES

El Segundo Vicepresidente,

FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

## Proyectos de Ley

### PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 1987

por la cual la Nación se asocia a la celebración del primer centenario del Municipio de Gutiérrez en el Departamento de Cundinamarca.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El Congreso de Colombia se asocia a la conmemoración de la creación del Municipio de Gutiérrez, en el Departamento de Cundinamarca, que se cumple el 3 de septiembre de 1987 y exalta las virtudes cívicas y culturales de sus moradores.

Artículo 2º Autorízase al Gobierno Nacional al tenor de los numerales 11, 17 y 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional y de la Ley 25 de 1977, para que por intermedio de los Ministerios y de los establecimientos públicos respectivos, planifique y desarrolle las siguientes obras:

- a) Construcción de la carretera que de Pascote conduce al Páramo de las Mercedes;
- b) Rectificación y pavimentación de la carretera Fosca - Gutiérrez;
- c) Pavimentación de las calles del perímetro urbano;
- d) Terminación de la obra del Colegio Departamental Integrado;
- e) Terminación de la construcción del Palacio Municipal;
- f) Reparación de las escuelas rurales y urbanas del municipio;
- g) Construcción de la plaza de mercado;
- h) Terminación de la obra de la capilla de la vereda Pascote;
- i) Ampliación y remodelación del puesto de salud;

j) Dotación de una ambulancia para el puesto de salud;

k) Construcción acueducto vereda Pascote;

l) Ampliación y rectificación de la carretera que de Pascote conduce a la vereda Río Blanco.

Artículo 3º Para la efectividad y cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, se otorga plena autorización al Gobierno Nacional, para que por medio de los Ministerios y de los establecimientos públicos correspondientes, planifique y desarrolle las obras a que se refiere el artículo 2º, lo mismo que para celebrar los contratos, obtener los créditos y efectuar las operaciones presupuestales que se requieran.

Artículo 4º La presente Ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por el suscrito Representante por la Circunscripción Electoral del Departamento de Cundinamarca,

Jesús Hernando Lozano Díaz.

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente  
Honorables Representantes  
Presentes

Existe al oriente del Departamento de Cundinamarca un núcleo humano formado por gentes distinguidas por su cultura, honestidad, laboriosidad y espíritu cristiano que hacen honor a la familia y a la sociedad colombiana; con esa calidad humana hace 100 años personas como Lizandro Villalobos y familias que hacen enorgullecer al Municipio de Gutiérrez cuyos apellidos se encuentran en las páginas de la historia, como Ladino, Romero, Acuña, Castro, Moreno, Par-

do, Carrillo, Quevedo, que junto con la colaboración del señor Cayetano Castro, quien como Alcalde impulsó la obra de construcción del templo parroquial, lograron que mediante el Decreto 237 del 3 de septiembre de 1887 se erigiera en Distrito, el hoy Municipio de Gutiérrez.

Por lo anterior y al conmemorar los primeros 100 años de su fundación, me permito presentar a vuestra consideración este proyecto de ley que enmarca un merecido reconocimiento al Municipio de Gutiérrez, población de vocación agrícola y ganadera, cuyos habitantes han contribuido al desarrollo y progreso de su región, del departamento y de Colombia.

Por ello es justo que la Nación se vincule de manera decidida a sus aspiraciones con obras de urgente necesidad común.

Espero, por lo tanto, honorables Congresistas, que esta iniciativa tenga plena acogida para hacer de esta manera justicia a un pueblo que desea que sus aspiraciones de crecimiento y progreso, no queden frustradas y puedan mostrar a la historia del Departamento de Cundinamarca, que un pueblo con unidad, patriotismo, fe y creencia en sus instituciones obtiene el progreso merecido.

Por lo anterior, solicito muy respetuosamente la aprobación del proyecto de ley que hoy someto a vuestra consideración.

Honorables Representantes,

Jesús Hernando Lozano Díaz,  
Representante.

Cámara de Representantes  
Secretaría General

El día 24 de agosto de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 103 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Jesús Hernando Lozano; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 104 DE 1987**

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 80 años de la fundación del Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Nación se asocia a la celebración de los ochenta (80) años de la fundación del Municipio de Caicedonia, Departamento del Valle del Cauca, hecho ocurrido el 3 de agosto de 1910. Se rinde tributo de admiración a sus pobladores y se atiende a unas necesidades de esa localidad.

Artículo 2º Como homenaje especial al Municipio de Caicedonia, en el Departamento del Valle del Cauca, y en desarrollo del numeral 20, artículo 76 concordante con el artículo 79 de la Constitución Nacional, el Gobierno Nacional queda autorizado para destinar una partida de su presupuesto, para que en terrenos dados por el Municipio, se construya un polideportivo, (coliseo cubierto).

Artículo 3º Facultar al Concejo Municipal de Caicedonia, para que previa autorización de la Asamblea Departamental del Valle, disponga una emisión de estampilla Pro Construcción del Polideportivo, Coliseo Cubierto, y haga uso obligatorio de dicha estampilla en los actos municipales.

Artículo 4º El Gobierno Nacional queda facultado para hacer los traslados presupuestales y abrir los créditos necesarios para la ejecución de esta obra.

Artículo 5º Esta ley rige a partir de la fecha de sanción.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por:

**Nacianceno Orozco Gallego,**

Representante a la Cámara, Departamento del Valle del Cauca.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Me he permitido presentar el proyecto anterior, con el fin de hacer justicia a un municipio que por su producción cafetera es un gran generador de divisas al Fisco Nacional.

Caicedonia, actualmente goza de paz política y es ejemplo de superación y progreso en el concierto de las ciudades colombianas.

Qué mejor homenaje de Colombia y para con este municipio vallecaucano que coadyuvar con la construcción de un polideportivo y coliseo cubierto para servicio de la juventud y la comunidad en general.

Solicito aunar esfuerzos económicos entre el municipio y la Nación para coronar este anhelo de una población que desea continuar con el entendimiento entre sus habitantes y seguir con el titánico esfuerzo, de que sea un municipio con las comodidades propias de una región progresista que agradece la reversión de los dineros que la Nación recauda por los impuestos del café, producto que es la mayor riqueza de Caicedonia y de Colombia.

**Nacianceno Orozco Gallego,**

Representante a la Cámara, Departamento Valle del Cauca.

Cámara de Representantes

Secretaría General

El día 25 de agosto de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 104 de 1987 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Nacianceno Orozco Gallego, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Luis Lorduy Lorduy.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 105 DE 1987**

por la cual se modifica el artículo 245 del Decreto 1222 de 1986.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Modifíquese el artículo 245 del Decreto 1222 de 1986, el cual quedará así:

"El presupuesto anual para gastos totales de las contralorías departamentales será del dos por ciento (2%) en cada Departamento; y la base para su liquidación será el valor del presupuesto del Departamento incluidos los presupuestos de las entidades descentralizadas del orden departamental".

Parágrafo. Exclúyase de la base de liquidación para los presupuestos de las contralorías departamentales, los presupuestos de los servicios seccionales de salud departamentales.

Artículo 2º El valor del dos por ciento (2%) que las entidades descentralizadas del orden departamental apropien en sus presupuestos para atender los gastos de las contralorías departamentales, se girará directamente a las contralorías respectivas, sin incluirse en el presupuesto departamental.

Artículo 3º La presente ley rige desde su sanción.

Dada en Bogotá, D. E., a ... días del mes de ... de 1987.

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

**Ricardo Ramírez,**  
Circunscripción Electoral del Tolima.

**Marió Gómez R.**  
Circunscripción Electoral del Quindío.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Honorables Representantes:

Las contralorías departamentales en cumplimiento del mandato constitucional ejercen la vigilancia de la gestión fiscal de los departamentos y los municipios, incluidas las entidades descentralizadas del orden departamental o municipal; salvo lo que la ley determine para las contralorías municipales. Esta labor, se encuentra deteriorada por la carencia de recursos económicos en virtud a que los porcentajes para sus presupuestos, que estableció el artículo 6º de la Ley 6ª de 1958 y ratificada por el artículo 245 del Decreto 1222 de 1986, con el cual se fijó el "Código de Régimen Departamental" no son suficientes para cubrir las necesidades administrativas de los entes fiscalizadores, debido a que en la promulgación de esta ley no se había producido la descentralización administrativa departamental y municipal a la medida proporcional de hoy en día, y de otra parte, mientras el Gobierno fortalece y facilita mediante la tecnificación a las administraciones de todo orden, por el contrario las contralorías continúan con procedimientos y mecanismos rudimentarios que no les permiten ir a la par de las exigencias gubernamentales.

Si analizamos la incidencia que puede generar la Ley 78 de 1986 (diciembre 30) artículo 24, al entrar en vigencia la elección popular de alcaldes, y éstos a su vez nombran y remueven a los tesoreros municipales, y el incremento en la cesión del Impuesto a las Ventas o Impuestos al Valor Agregado que fijó la Ley 12 de 1986, se plantea un interrogante. ¿Qué pasará con el control fiscal y la moralidad de los funcionarios cuando éste no se pueda realizar por falta de recursos presupuestales en las contralorías ante el crecimiento financiero y administrativo de los municipios y sus entidades descentralizadas? De ahí la necesidad prioritaria y urgente que con antelación a tan magno acontecimiento, se le den los instrumentos adecuados a los vigilantes fiscales, para que se contribuya de una manera directa al debido aprovechamiento de los recursos económicos del país, empleándolos en los fines para los cuales se obtuvieron y sin una desviación de los mismos.

**ANÁLISIS ECONOMICO**

**Introducción.**

Para el presente estudio se ha tomado una muestra de nueve (9) departamentos, que en consideración conforman un grupo representativo, dado el tamaño de la muestra —39%— de la población, de una parte y además por estar incluidos departamentos con un presupuesto significativo como en el caso de Antioquia, tomándose como una excepción en razón a que no presenta déficit entre el valor asignado a la Contraloría y la suma liquidada en base al 2% de acuerdo con la ley; figuran también Caquetá, con un presupuesto para funcionamiento de la Contraloría que

sobrepasa en más del doble lo ordenado, y Cundinamarca, Guajira, Quindío y Nariño, cuyo comportamiento del gasto para Contraloría, representan, el mayor índice deficitario con valores que sobrepasan el 200% del presupuesto tomado con base en el 2%.

En resumen, para el año 1985, la muestra representa un presupuesto departamental global de \$ 61.945.7 millones y un presupuesto para ejecución de gastos, contralorías de \$ 1.479.5 millones, que comparativamente con \$ 1.238.9 millones para ese mismo periodo, arroja un déficit del orden de 240.6 millones, o sea un 19.42%. Para este caso la información se conjuga con índices que van desde un 130% de déficit correspondiente al Quindío (presupuesto de gastos de \$ 88.1 millones, 2% del presupuesto por \$ 26.6 millones y déficit de \$ 61.5 millones) hasta un índice positivo de 32% para Antioquia, significando un superávit entre lo presupuestado y lo reglamentado de \$ 219.5 millones. Para 1986, el aspecto es similar en cuanto a la situación deficitaria en el comportamiento de la muestra con algunas variaciones disminuyendo en uno y aumentando en otros (Nariño, Quindío, Caquetá, Guajira) durante el periodo de 1986, el déficit fue mayor elevándose de 19.42% en 1985 a 39.06%.

**Planteamiento.**

Con el fin de buscar una solución al problema por el que atraviesan actualmente las contralorías departamentales, que se vieron abocadas a suprimir cargos, con la consecuencia de presentarse el retiro masivo de funcionarios, que para el caso de Cundinamarca sobrepasaron los 600, solución que conllevaría a reintegrar gran parte, sino a todos de los funcionarios en quienes recayó la decisión sin alternativa de separación del cargo, se ha hecho el siguiente planteamiento:

Tomando la misma muestra se levantaron los siguientes datos adicionales:

- \* Presupuestos globales del conjunto de entidades descentralizadas de cada uno de los departamentos de la muestra.
- \* Presupuestos globales del conjunto de municipios de cada uno de los departamentos de la muestra.
- \* Cálculo del valor correspondiente al porcentaje del 2% autorizado, para presupuestos de descentralizadas y municipios.
- \* Consolidación del monto global del porcentaje del 2% entre niveles central, descentralizado y municipal.
- \* Comparación entre los presupuestos aprobados para gastos de funcionamiento de las contralorías y la sumatoria calculada en base al 2% sobre los presupuestos centrales, descentralizados y municipales, —1985 y 1986—.
- \* Resultado final de superávit.

Basados en la información suministrada, y al tomar el 2% de la sumatoria de los presupuestos del sector público departamental y municipal y comparándolo con los presupuestos asignados a cada Contraloría dentro de determinada vigencia, se demuestra que es más que suficiente este porcentaje tomado de esta forma y autorizado, con el fin de que las entidades fiscalizadoras ejecuten sus gastos de funcionamiento en general.

De otra parte, al tomar el 2% con base en los presupuestos central y descentralizado del orden departamental, excluyendo los municipios, también se demuestra una solución viable, o sea que como alternativa para calcular las sumas destinadas a atender los gastos causados por el normal desarrollo de las contralorías, se hiciera con base en los presupuestos de los departamentos y sus entidades descentralizadas.

**Ricardo Ramírez.**

**CUADRO DEMOSTRATIVO DE PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES ENFRENTADOS A PRESUPUESTOS CONTRALORIAS — POR MUESTREO**

AÑO 1986

Departamentos	V/r. Pto. Depios.	V/r. Ptos. Contralorías	2% Contralorías	Superávit o Déficit	% Super. o Déficit
1. Nariño	1.535.705.702.00	49.189.840.00	30.714.114.04	(18.475.725.96)	(60.15)
2. Santander	6.566.889.503.00	190.000.000.00	131.337.790.06	(58.662.209.94)	(44.67)
3. Caldas	3.570.000.000.00	70.000.000.00	71.400.000.00	1.400.000.00	1.96
4. Cauca	3.724.400.000.00	65.900.000.00	74.488.000.00	8.588.000.00	11.53
5. Antioquia	32.038.351.258.00	625.600.000.00	640.767.025.16	15.167.025.16	2.37*
6. Caquetá	816.423.930.00	42.429.249.00	16.328.478.60	(26.100.770.40)	(159.85)
7. Cundinamarca	14.455.732.781.42	644.581.843.00	289.114.655.62	(355.467.187.38)	(122.95)
8. Guajira	1.984.638.781.00	90.813.301.00	39.692.775.62	(51.120.252.38)	(128.79)
9. Quindío	1.581.278.505.68	64.672.200.63	31.625.570.11	(33.046.630.52)	(104.49)
Totales	66.273.420.461.10	1.843.186.433.63	1.325.468.409.21	(517.718.024.42)	(39.06)

\* Datos tomados con base en Informe Financiero a Junio 30 de 1986.

CUADRO DEMOSTRATIVO DE PRESUPUESTOS DEPARTAMENTALES ENFRENTADOS  
A PRESUPUESTOS CONTRALORIAS — POR MUESTREO

AÑO 1985

Departamentos	V/r. Pto. Deptos.	V/r. Ptos. Contralorías	2% Contralorías	Superávit o Déficit	% Super. o Déficit
1. Nariño	1.523.264.560,88	63.347.115,97	30.465.291,21	(32.881.824,76)	(107,93)
2. Santander	5.079.313.609,33	135.090.000,00	101.586.272,18	(33.413.727,82)	(32,90)
3. Antioquia	34.262.743.632,00	465.678.487,00	685.254.872,64	219.576.385,64	32%
4. Caquetá	559.983.198,00	28.423.411,00	11.199.663,96	(17.223.747,04)	(54%)
5. Quindío	1.331.619.655,19	88.146.223,11	26.632.393,10	(61.513.830,01)	(230%)
6. Guajira	2.519.815.741,00	83.736.113,00	50.396.314,82	(33.339.798,18)	(66,16)
7. Cundinamarca	10.207.473.341,26	496.132.580,00	204.149.466,82	(291.983.113,18)	(143,02)
8. Cauca	3.096.600.000,00	54.000.000,00	61.932.000,00	7.932.000,00	12,81%
9. Caldas	3.364.886.397,00	65.068.801,00	67.297.727,94	2.228.926,94	3,31%
Totales	61.945.700.142,66	1.479.532.731,08	1.238.914.002,67	(240.618.728,41)	(19,42)

CUADRO DEMOSTRATIVO PRESUPUESTOS POR DEPARTAMENTOS:  
CENTRAL — DESCENTRALIZADO Y MUNICIPAL

PRESUPUESTO ASIGNADO A CONTRALORIAS E INCIDENCIA DEL 2% EN BASE AL VOLUMEN  
GLOBAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO DEPARTAMENTAL

AÑO 1986

Millones de pesos

Departamentos	NIVEL CENTRAL		DESCENTRALIZADO		MUNICIPAL		2% Total para Contralorías	Superávit
	Presupuesto Central	Presupuesto Contraloría	2%	Déficit	Presupuesto Total	2%		
1. Antioquia	32.038,3	625,6	640,7	15,1	—0—	—0—	640,7	51,1*
2. Caldas	3.570,0	70,0	71,4	1,4	3.534,5	70,7	895,3	17,9
3. Caquetá	816,4	42,4	16,3	(26,1)	1.951,3	39,0	489,2	9,7
4. Cauca	3.724,4	65,9	74,4	8,5	3.584,8	71,7	991,0	19,8
5. C/marca	14.455,7	644,5	289,1	(355,4)	24.754,1	495,0	4.865,9	97,3
6. Guajira	1.984,6	90,8	39,6	(51,2)	2.124,7	42,5	463,7	9,2
7. Nariño	1.535,7	49,1	30,7	(18,4)	3.597,4	71,9	1.024,4	20,4
8. Quindío	1.581,2	64,6	31,6	(33,0)	2.344,7	46,9	769,5	15,4
9. Santander	6.566,8	190,0	131,3	(58,7)	—0—	—0—	—0—	—0—
Totales	66.273,1	1.842,9	1.325,1	(517,8)	41.891,5	837,7	9.499,0	189,7

\* 1 — 2 Sin Información Presupuestos Descentralizados y Municipales.

CUADRO DEMOSTRATIVO PRESUPUESTOS POR DEPARTAMENTOS:  
CENTRAL — DESCENTRALIZADO Y MUNICIPAL

PRESUPUESTO ASIGNADO A CONTRALORIAS E INCIDENCIA DEL 2% EN BASE AL VOLUMEN  
GLOBAL DEL PRESUPUESTO DEL SECTOR PÚBLICO DEPARTAMENTAL

AÑO 1985

En millones de pesos

Departamentos	NIVEL CENTRAL		DESCENTRALIZADO		MUNICIPAL		2% Total para Contralorías	Superávit
	Presupuesto Central	Presupuesto Contraloría	2%	Déficit	Presupuesto Total	2%		
1. Antioquia	34.262,7	465,6	685,2	219,6	22.938,8	458,7	10.368,9	207,4
2. Caldas	3.364,8	65,0	67,3	2,3	2.529,3	50,6	1.215,1	24,3
3. Caquetá	559,9	28,4	11,2	(17,2)	1.696,2	33,9	399,3	8,0
4. Cauca	5.096,6	54,0	61,9	7,9	2.507,6	50,1	853,6	17,0
5. C/marca	10.207,4	496,1	204,1	(292,0)	17.694,9	353,9	4.234,5	84,7
6. Guajira	2.519,8	83,7	50,4	(33,3)	1.462,6	29,2	—0—	—0—
7. Nariño	1.523,2	63,3	30,4	(32,9)	2.509,0	50,1	936,6	18,7
8. Quindío	1.331,6	88,1	26,6	(61,5)	1.906,3	38,1	559,3	11,2
9. Santander	5.079,3	135,0	101,5	(33,5)	6.769,5	135,4	1.740,9	34,8
Totales	61.945,3	1.479,2	1.238,6	(240,6)	60.013,6	1.200,0	20.308,2	406,1

\* Falta Información sobre Presupuestos Municipales.

Cámara de Representantes  
Secretaría General

El día 25 de agosto de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 105 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos, por los

PROYECTO DE LEY NUMERO 107/87

por medio de la cual se modifica la denominación de un centro educativo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Escuela Normal Nacional de Señoritas de San Juan del Cesar (Guajira), nacionalizada con fundamento en la Ley 91 de 1938 y con su planta de personal determinada mediante Decreto número 2586 de 1968, se denominará a partir de la vigencia de la presente Ley "Escuela Normal Nacional".

honorables Representantes Ricardo Ramirez y Mario Gómez, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

Artículo 2º La presente Ley rige desde su promulgación.

Presentada a consideración de la honorable Cámara de Representantes, por el suscrito Representante Román Gómez Ovalle, por la Circunscripción Electoral del Departamento de la Guajira.

Román Gómez Ovalle  
Representante Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Mediante Decreto 2586 de octubre 14 de 1968 se estableció la planta de personal de la Escuela Normal Na-

cional de Señoritas de San Juan del Cesar (Guajira) nacionalizada por contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y el Departamento de la Guajira con fundamento en la Ley 91 de 1938; entidad que funcionó por muchos años como Escuela Normal y la cual fue producto en un comienzo del esfuerzo de los moradores de San Juan del Cesar. Posteriormente el Gobierno Nacional en el presupuesto de la vigencia fiscal de 1978, apropió las partidas necesarias para los gastos de funcionamiento de dicho plantel.

La mencionada Escuela Normal Nacional para Señoritas, empezó a instruir personal de ambos sexos autorizada por Decreto 1419 de 1978, el que en su artículo 26, reza: "Los planteles educativos oficiales, deben funcionar para ambos sexos. Aquellos que en la fecha de expedición de este Decreto funcionan para un solo sexo, harán la conversión a un plantel mixto; cuando la adecuación de los aspectos físicos los presenten".

Actualmente esta institución educa aproximadamente 550 alumnos; de los cuales el 50% es personal masculino, con el agravante de que en diversas oportunidades se han presentado reclamos por parte del alumnado y de la asociación de padres de familia, debido a la razón social de este centro educativo por los efectos de las certificaciones del plantel.

La circunstancia de que egresen varones de la Escuela Normal de Señoritas, les crea una situación de incomodidad social a los mismos, dado el contraste existente entre su carácter masculino y la denominación de la institución que los diploma.

Lo expuesto esclarece el propósito de este proyecto de ley, el cual se resume en eliminar de la denominada Escuela Normal Nacional de Señoritas la expresión "de Señoritas", quedando únicamente: Escuela Normal Nacional.

Las razones anotadas son los argumentos que validan y justifican el presente proyecto, los cuales pueden ajustarse a la discusión y aprobación del mismo en beneficio de los estudiantes de esta región del país.

Anexo disposiciones relacionadas con el proyecto, Decretos números 2586 de 1968, 1419 de 1978 y Ley 91 de 1938.

De los honorables Representantes,

Román Gómez Ovalle.  
Representante a la Cámara.

Anexo: Normas legales y disposiciones citadas.

Cámara de Representantes

Secretaría General.

El día 25-VIII de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 107 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos; por el honorable Representante Román Gómez Ovalle, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 1987

por la cual se modifica el artículo 3º del Decreto número 1830 del 4 de junio de 1985.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Los Senadores y Representantes del Congreso de Colombia, tendrán derecho a que se les expida pasaporte diplomático por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, durante el período legislativo para el cual se les eligió popularmente.

Artículo 2º Los parlamentarios tendrán los mismos derechos en esta materia que los funcionarios que se enumeran en el numeral Cº del artículo 4º del Decreto número 1830 del 4 de junio de 1985.

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

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes:

Román Gómez Ovalle  
Representante a la Cámara  
Circunscripción Electoral de la Guajira.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Al presentar este proyecto de ley al Congreso, no estoy pidiendo ningún privilegio para los parlamentarios colombianos.

Los congresistas que han participado en reuniones a nivel de Parlamento mundial, continental o regional, habrán podido observar como los colegas de todo el mundo tienen pasaporte diplomático. No encuentro explicación para que primero en el Decreto-ley 2017 de 1968 que estructura al Ministro de Relaciones Exteriores y en el más específico Decreto 1830 del 4 de junio de 1985, por el cual se reglamenta la expedición de pasaportes, se considere a una serie de funcionarios y personas, con mayor rango que a un miembro del Congreso colombiano, para tener derecho a pasaporte diplomático. Para mayor ilustración de los honorables Representantes transcribo el artículo 4º del Decreto 1830 de 1985: "Tendrán derecho a pasaporte diplomático:"



a) El Presidente de la República, el Designado a la Presidencia, sus cónyuges e hijos.  
 b) Los Expresidentes de la República, los Exdesignados a la Presidencia, los Exministros delegatarios, los Exministros titulares de Relaciones Exteriores y sus cónyuges o viudas.  
 c) Los Ministros del Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, el Presidente del Senado de la República; el Presidente de la Cámara de Representantes; los miembros de la Comisión Asesora de Relaciones Exteriores; el Presidente de la Corte Suprema de Justicia; el Presidente del Consejo de Estado; el Presidente del Tribunal Disciplinario; el Procurador General; el Registrador Nacional del Estado Civil, así como los cónyuges de los funcionarios citados.

d) Los Cardenales de nacionalidad colombiana, así como el Arzobispo Primado de Colombia.

El Comandante General de las Fuerzas Militares; el Jefe del Estado Mayor conjunto de las Fuerzas Militares; los Comandantes de Fuerza; el Director General de la Policía Nacional y sus cónyuges.

e) Los funcionarios remunerados del Servicio Exterior con categoría diplomática o consular de carácter permanente y sus cónyuges siempre y cuando éstos residan en el país en que aquellos ejercen sus funciones.

f) Las personas que con categoría diplomática cumplan misiones oficiales de carácter temporal en el exterior.

g) Los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores que desempeñen los cargos o funciones de Viceministro, Secretario General, Subsecretarios, Jefe de la Oficina de Planeación, Director General de Protocolo, Decano del Instituto Colombiano de Estudios Internacionales, Secretario Privado del Despacho del Ministro (Jefe de Gabinete), Jefes de División y sus cónyuges.

h) Los colombianos que con categoría igual o superior a la de Secretario o Subsecretario General, o Secretario Adjunto, ocupen cargos en organizaciones intergubernamentales de las cuales Colombia haga parte y sus cónyuges previa autorización mediante resolución motivada del Ministerio de Relaciones Exteriores, para cada caso.

i) Los extranjeros casados con diplomáticos que ocupen el cargo de Embajador de Colombia, siempre y cuando residan en el país en el cual está acreditado su cónyuge, dejando constancia de que ello no implica reconocimiento de la nacionalidad colombiana. La expedición de este pasaporte requiere autorización previa mediante resolución motivada del Ministerio de Relaciones Exteriores para cada caso.

j) Los colombianos casados con diplomáticos extranjeros que ocupen el cargo de Embajador en representación de un estado con el cual Colombia mantenga relaciones diplomáticas, siempre y cuando residan en el país en el cual esté acreditado su cónyuge. La expedición de este pasaporte requiere autorización previa del Ministerio de Relaciones Exteriores, otorgada mediante resolución motivada para cada caso.

Parágrafo. Para los efectos del presente artículo se entienden por funcionarios remunerados del Servicio Exterior con categoría diplomática: Los Embajadores, Ministros Plenipotenciarios, Ministros Consejeros, Consejeros, Primeros Secretarios, Terceros Secretarios, Agregados y Adjuntos que hayan sido nombrados por decreto del Ejecutivo Nacional para cumplir misiones permanentes en el Servicio Exterior.

b) Por funcionarios remunerados del Servicio Exterior con categoría consular, los Cónsules Generales, los Cónsules y los Vicecónsules que hayan sido nombrados por decreto del Ejecutivo Nacional para cumplir funciones permanentes en el Servicio Exterior.

De los señores Representantes, atentamente,

**Román Gómez Ovalle**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Electoral de la Guajira.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
 Secretaria General.

El día 25 de agosto de 1987, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 109 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Román Gómez Ovalle; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

**Luis Lorduy Lorduy**  
 Secretario General.

**PROYECTO DE LEY NUMERO 111 CAMARA DE 1987**  
 por medio de la cual los fondos ganaderos establecen un sistema de distribución de utilidades con sus depositarios.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º En los contratos de ganado en participación que suscriban los fondos ganaderos, las utilidades para el usuario serán iguales al 50% del mayor valor que adquirieran los ganados durante su vigencia.

Parágrafo. El porcentaje establecido en este artículo se aumentará de acuerdo con una escala previamente aprobada por el Ministerio de Agricultura que premiará la eficiencia del usuario.

Artículo 2º Los fondos ganaderos entregarán a los usuarios, como bonificación adicional con cargo a las utilidades de los contratos, acciones por el equivalente al 5% del mayor valor adquirido por los ganados durante su vigencia.

Artículo 3º Del porcentaje de utilidades que correspondan a los fondos, éstos deberán deducir el valor de reposición de los ganados y formar una reserva especial que sólo podrá utilizarse para adquirir ganados.

Artículo 4º Los fondos ganaderos informarán periódicamente al Ministerio de Agricultura, a la Superintendencia Bancaria y al Banco de la República, la manera como se están liquidando los contratos y lo que efectivamente se está reconociendo a los usuarios.

Artículo 5º La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

**Mario Uribe Escobar**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción Electoral de Antioquia.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

En la legislatura anterior, el suscrito Representante presentó a consideración de la honorable Cámara el Proyecto de ley número 214, "por medio de la cual se establece un sistema de distribución de utilidad en los contratos de participación entre los fondos ganaderos y los pequeños ganaderos y se crea la cuenta especial de liquidación de utilidad", iniciativa que no alcanzó a ser discutida por la Corporación. En aquel entonces no sólo se abordó el tema fundamental que nos ocupa, el de la liquidación de utilidades, sino que, además, se avanzó hasta la propuesta de definición legal del pequeño ganadero a quien se concedían prerrogativas especiales; la creación de una cuenta especial para atender a las liquidaciones por parte de los fondos y algunos estímulos de carácter tributario.

Ahora, en atención a las recomendaciones presentadas por el ex Ministro de Agricultura Hernán Vallejo Mejía en su estudio "Revisión crítica y constructiva de la estructura de los fondos ganaderos de Colombia", contratado por la Federación Nacional de Fondos Ganaderos y publicado en mayo anterior, hemos decidido circunscribir el proyecto al exclusivo tema de la liquidación de las utilidades, dejando de lado aspectos que atractivos pero discutibles, probablemente dificultarían el logro del objetivo principal.

Y es que, en verdad, la forma de liquidación actual de las utilidades en los contratos de participación entre los fondos y sus depositarios, por su manifiesta inequidad e injusticia, ha venido a convertirse en objeto de permanentes críticas y de crecientes solicitudes de modificación. Amén de haber sido la causa eficiente de la desaparición de ganados en vastas regiones, especialmente de colonización, ha contribuido a agravar la situación social y de orden público del país. Porque a pesar de haber concebido el Legislador los fondos como instituciones de fomento y de tener en su composición accionaria una buena parte de dineros oficiales, aquel objetivo se olvidó y hoy sólo participan en la actividad ganadera como si se tratara de particulares; quizás porque los sistemas de liquidación vigentes establecidos por normas legales que enseguida analizaremos, concebidos para conjurar severos desajustes económicos y financieros condujeron al extremo de favorecerlos excesiva y exclusivamente, a costa de los ganaderos depositarios.

En efecto, dispuso la Ley 5ª de 1973, en su artículo 39, que la distribución de utilidades en los contratos de ganado en participación sería del 35% para los fondos ganaderos y del 65% para los depositarios, del cual se pagaba un 60% en dinero y un 5% en acciones del respectivo fondo. Porcentajes que podrían aumentarse en favor de depositarios que alcanzaran niveles de alta productividad.

Posteriormente esta reglamentación fue variada por la Ley 4ª de 1980, norma que en su artículo 3º estableció: "En los contratos de ganado en participación que suscriban los fondos ganaderos, las utilidades para el usuario no serán menores del 50% en dinero y el 5% en acciones para levante y ceba y del 55% en dinero y el 5% en acciones para el ganado de cría".

Luego se expidió el Decreto reglamentario 2713 de 1981, que en su parte pertinente dice:

"Artículo 1º Para efectos de lo dispuesto en los artículos 74 del Decreto 1562 de 1973 y 3º de la Ley 4ª de 1980. Los fondos ganaderos quedan facultados para pactar libremente con sus depositarios lo que se entienda por utilidad neta, una vez se hayan deducido los gastos que de acuerdo con el Decreto 1562 de 1973 puedan imputarse al contrato de ganado en participación.

Parágrafo. Los modelos de los contratos de ganado en participación que utilicen los fondos deberán ser aprobados previamente por el Ministerio de Agricultura a fin de garantizar el cumplimiento de los fines y requisitos previstos en la Ley 5ª de 1973 y en sus decretos reglamentarios"

Recién instalada su administración, el doctor Belisario Betancur resolvió integrar una Comisión Evaluadora de los Fondos Ganaderos, la cual cuantificó su descapitalización en 6.173 millones de pesos entre 1971 y 1981, estableciendo como principales causas las siguientes:

Causas	Millones	%
Valorización pagada a los depositarios por ganados no vendidos .....	3.338	54.5
Aumentos de activos no ganaderos .....	1.411	23.0
Dividendos pagados a los accionistas de la Clase B .....	664	10.9
Impuestos pagados al Gobierno .....	518	8.5
Aumento en la tasa de intereses pagada al Banco de la República .....	191	3.1
<b>Total</b> .....	<b>6.122</b>	<b>100.0</b>

Como resultado de sus recomendaciones, la Junta Monetaria expidió la Resolución 17 de 1983, hoy vigente, y que dispuso en su artículo 7º literal d): "Los fondos deberán establecer sistemas de distribución de utilidades en los contratos de participación para garantizar que las mismas sólo corresponden efectivamente a producción. Así mismo, deberán establecer sistemas para capitalizar el mayor valor de los ganados entregados en participación que se produzca al momento de liquidar el contrato". Destacándose en ella la participación del depositario en la valorización del ganado y estableciendo que la liquidación de utilidades se debe hacer sobre el producido (Kilos adicionales en la actividad de levante y ceba y aumento de la natalidad en la actividad de cría).

A partir de entonces y como lo confirma el doctor Vallejo Mejía, los depositarios del país protestan por este desventajoso sistema, lo que se demuestra con las demandas a algunos fondos ganaderos y el retiro masivo de los eficientes.

Según el mismo estudio, los depositarios están recibiendo en promedio un 45% del mayor valor de los ganados y los fondos el 55% (33% reposición y 22% utilidad). Pero se destaca que un porcentaje significativo de los depositarios recibió menos del 40% del mayor valor de los ganados.

Los fondos respondieron a esta crisis con métodos de compensación por productividad, que no solucionan el problema. De allí la necesidad de establecer un nuevo sistema de liquidación, que como el propuesto, garantiza un mínimo de 50% como participación del depositario en el mayor valor del ganado, complementado con bonificaciones provenientes del aumento en la productividad, todo en beneficio de la justicia social, el fomento y el desarrollo pecuario.

**Mario Uribe Escobar.**

CAMARA DE REPRESENTANTES  
 Secretaria General.

El día 25 de agosto de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 111 de 1987 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Mario Uribe Escobar, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Luis Lorduy Lorduy.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 1987**  
 por medio de la cual se crea el Fondo de Fomento y Desarrollo del Deporte Municipal.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créanse en todos los municipios del país el Fondo de Fomento y Desarrollo del Deporte Municipal.

Artículo 2º Cada año, se destinará el cinco por ciento (5%) de los recursos ordinarios del Presupuesto Municipal al Fondo creado en el artículo 1º de la presente ley.

Artículo 3º Los recursos del Fondo se destinarán así:

- a) A la construcción, dotación y mantenimiento de instalaciones deportivas y recreativas;
- b) A la capacitación técnico-deportiva para los deportistas, entrenadores y personal auxiliar del deporte;
- c) A la consecución de implementos deportivos para entidades deportivas sin ánimo de lucro, ubicadas en las jurisdicciones respectivas;
- d) Al financiamiento de eventos deportivos de carácter Departamental, Municipal, Nacional e Internacional.

Artículo 4º Los recursos del Fondo se invertirán en las áreas rurales y urbanas en la siguiente proporción:

- a) Para los municipios con mayoría de población rural, el cincuenta por ciento (50%) inversión en la zona rural y el cincuenta por ciento (50%) en la zona urbana;
- b) Para los municipios con mayoría de población urbana, se repartirá en la proporción en que está distribuida la población, sin ser inferior al veinticinco por ciento (25%); la inversión con destino a la zona rural.

Artículo 5º Las Juntas Administradoras Seccionales de Deporte prestarán asistencia técnica y financiera a los municipios para la inversión de los recursos del Fondo, contemplado en el artículo 2º de la presente ley.

Artículo 6º Esta ley, rige a partir de su promulgación.

**Mario Uribe Escobar.**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Estado moderno, dentro de los actuales conceptos de progreso y desarrollo de sus instituciones, no puede seguir pensando en que las necesidades básicas de los asociados son las tradicionales de alimentación, vestido, trabajo, salud, educación y vivienda. Y no puede seguir encasillado dentro de estos esquemas tradicionales, porque la realidad indudablemente va siendo otra.

El adelanto de la moderna tecnología y el notable porcentaje de incremento de la población, principalmente en los países de América Latina, van produciendo el nacimiento de una serie de necesidades nuevas para el ciudadano, que por la fuerza de su presencia, deben empezar a considerarse por el Estado, igualmente como necesidades básicas.

El deporte y la recreación dentro de los asociados, como una manifestación de la cultura y educación de los pueblos, es un fenómeno cuya importancia y desarrollo modernamente no pueden desconocerse.

Por fortuna aparecieron dentro de nuestras realidades legislativas, la Ley 12 de 1986 y su Decreto reglamentario 77 de 1987, para beneficiar con efectivos y prácticos sistemas descentralistas, la actividad del hasta entonces olvidado municipio de colombiano. En el campo específico del deporte y la recreación la nueva legislación fue amplia con el municipio colombiano, cuando ordenó que la proporción de la participación del impuesto a las ventas que el artículo 6º de la Ley 12 de 1986 condiciona a gastos de inversión, podrá destinarse a la construcción, remodelación y mantenimiento de campos e instalaciones deportivas y parques.

Muy sana y justa la normatividad citada, en cuanto a lo que tiene que ver con la inversión física en los municipios del país, para bien, de la actividad deportiva y recreativa; pero debido a un sano olvido del legislador, no se contempló la posibilidad de hacer inversión social, tal como ella se entiende en el campo que nos ocupa, como es el de la capacitación técnico-deportiva para entrenadores y deportistas, obtención de implementos deportivos, participación en eventos de esta misma índole, para favorecer, en este sentido específico, las Juntas Municipales de Deportes, los clubes deportivos y los comités deportivos municipales que, adecuados a leyes vigentes funcionan en los distintos municipios del país (Decreto 1387 de 1970, Ley 49 de 1983 y Decreto 2845 de 1984).

Con: la intención de salvar este vacío legislativo y como un adecuado complemento de la Ley 12 de 1986, presento a la consideración de ustedes, señores congresistas, voceros autorizados de sus electores y del pueblo en general, este proyecto de ley que, convertido en realidad, permitirá a plenitud la satisfacción de la necesidad de hacer deporte y tener recreación que hoy justamente exigen nuestras comunidades, las cuales teniendo mentes más sanas y cuerpos más sanos, aspiran a conformar el grupo de mejores ciudadanos que la Patria necesita.

Si bien existen para los municipios nuestros los conocidos fondos obreros, forestales y educativos, sano y necesario se hace entonces crear el Fondo del Deporte Municipal, que coadyuve el espíritu y el tenor literal de la Ley 12 de 1986 en su artículo 7º.

Mario Uribe Escobar.

Cámara de Representantes.  
Secretaría General.

El día 25 de agosto de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 112 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Mario Uribe Escobar, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

## Ponencias e Informes

### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 28 de 1987 (Cámara), "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir un Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados y para dictar otras disposiciones de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

Honorables congresistas:

Quando se me fue encomendada esta ponencia, mi primera reacción fue el constatar la verdad de la afirmación leída en los libros de geografía del bachillerato de que Colombia es un "emporio mineralógico".

Encontré entonces que en el territorio nacional existe la presencia de diversos tipos de roca con origen en casi toda la gama de las edades geológicas, desde las más antiguas, como es el Precambriano, responsable del gran potencial de minerales de procedencia no orgánica como oro, níquel, cobre, zinc, hierro, plomo, cromo, estaño, uranio y otros de las

cuales existe una amplia exposición tanto en la Orinoquía y Amazonia, en el denominado Escudo de Guayana, así como extensos sectores del área Andina y la Sierra Nevada de Santa Marta. A pesar de su importancia los suelos del Precambriano han sido poco estudiados en el país, pero los geólogos aseguran que su riqueza está fuera de duda (1).

Contamos también con rocas más recientes, pertenecientes a las edades denominadas del Paleozoico de las cuales hay extensas áreas como la denominada Formación Araracuara, el Valle Medio del Magdalena, la región oriental de Nariño y el eje de la Cordillera Central, al este de la Cordillera Oriental, los Santanderes y la Serranía del Perijá. Estas zonas son potencialmente ricas en sulfuros, oro, uranio, mármol, grafito, cuarzo y tierras raras.

Pero así mismo poseemos el Mesozoico, especialmente interesante en posibilidades mineras como oro filoniano, molibdeno, cobre, magnetita, yeso, sal, barita, fluorita, esmeraldas, hierro, calizas y fosfatos. Estas zonas están representadas en casi todo el país, incluyendo los flancos este y oeste de la Cordillera Oriental, Serranía de los Motilones, Sierra Nevada de Santa Marta y Serranía de San Lucas.

Por su parte el Cenozoico, representa en el país una amplia riqueza de eventos tectónicos, volcánicos y sedimentarios que ocasionaron la formación de los carbones nacionales y minerales como el oro y la plata de Chocó y Nariño, el azufre, calizas, antimonio, níquel, arcillas bauxíticas, el denominado hierro colítico, los materiales pétreos y las arenas magnéticas. Se ubica esta formación en la cadena volcánica de la Cordillera Central, los suelos del bajo Cauca y bajo San Jorge, la depresión de Mompós, la región del alto San Juan, la Serranía del Darién, regiones de los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá, Santanderes, Cesar y la Guajira, Cauca, Valle, Caldas, Antioquia y Córdoba.

Concluí entonces, honorables Representantes, que a pesar de la escasa exploración sistemática que ha tenido, el país es realmente rico en manifestaciones minerales de los cuales existen algunos recursos cuantificados, como es el caso del carbón.

Correspondiente a este gran potencial es igualmente rica la tradición minera del país. Desde épocas precolombinas los indígenas extraían esmeraldas y sal en la Cordillera Oriental; ... luego en la conquista se remonta a 1544 la primera expedición española a la región de Muzo. En 1555 se inició la primera explotación española de Chivor y apenas diez años después se descubren las venas esmeraldíferas de Muzo, explotadas formalmente a partir de 1568. En 1646 se descubrieron las primeras vetas productoras de Coscuez (2).

Por su parte la minería del oro fue el verdadero motor de la economía colonial. Por lo menos hasta 1780 los metales preciosos representaron casi la totalidad de las exportaciones del Nuevo Reino de Granada; solo en las dos últimas décadas del siglo XVIII cuando España hizo un esfuerzo por aumentar y diversificar las ventas, se redujo levemente su importancia. A pesar de ello, la minería del oro fue el sector inductor de los demás campos de la economía y el comercio creando en las zonas mineras un mercado para los productos agrícolas, ganaderos y manufactureros de las varias provincias. Aunque el oro se encuentra en casi todo el territorio, desde un principio hubo ciertos distritos mineros que fueron el centro de producción; en los siglos XVI y XVII, Antioquia, Popayán, Mariquita, Pamplona y Girón y luego en el siglo XVIII Santa Rosa y Rionegro. Sin embargo, el gran impulso que llevó al país a los primeros lugares, en la producción mundial de oro provino de la pequeña minería antioqueña y la colonización del Chocó en el siglo XVIII. Particularmente en este siglo el sentir modernista de la nueva dinastía de los Borbones se tradujo en políticas de fomento minero, inversiones estatales y alivios fiscales para la minería "nervio de la economía y fuente del bienestar del reino" (3). Entre los notables esfuerzos de la época se registra la reconstrucción de las minas de plata de Mariquita con la intención de establecer un modelo en la industria minera del Virreinato con el concurso de ingenieros de minas traídos de Europa.

Las guerras de independencia afectaron la producción de las minas, desarticulando la estructura económica, fiscal y monetaria basada en ella. El efecto principal fue el golpe propiciado a la minería esclavista del Chocó y el Pacífico que todavía representaba a fines de la colonia más del 60% de la producción de oro. La reorganización de la minería fue difícil, exigiendo una inversión considerable de capitales y el uso de tecnologías que hicieran rentables su explotación. Entre los esfuerzos para su desarrollo se tienen decretos del primer Congreso Colombiano reunido en Bogotá en 1823 por los cuales se dispone el establecimiento de una escuela de minas (4).

En los primeros años de la República la minería se reactivó parcialmente gracias a un desplazamiento de los centros de producción de oro hacia el Tolima, el Cauca Medio y Antioquia, determinando nuevamente la minería la dirección y el espacio de la urbanización y extensión de la frontera económica.

Históricamente y con escasas excepciones, la producción minera de oro ha recaído en torno a la desarrollada por grupos familiares denominados "mazamorreros" a fines de la Colonia. Con la libertad y manumisión de los esclavos el número de pequeñas explotaciones se acrecentó en las zonas mineras y des-

## CITACION

A los señores Ministros del Despacho.

Proposición número 24.  
(martes 25 de agosto)

Al señor Ministro de Relaciones Exteriores, Coronel (r) Julio Londoño Paredes.

Promotor: Honorable Representante Rafael Serrano Prada.

Proposición número 22.  
(miércoles 26 de agosto)

Al señor Ministro de Obras Públicas y Transporte, doctor Luis Fernando Jaramillo Correa.

Promotores: Los honorables Representantes Luis Alfredo Ramos Botero y Luis Fernando Correa González.

Proposición número 47.  
(martes 1º de septiembre)

Al señor Ministro de Hacienda, doctor Luis Fernando Alarcón Mantilla.

Promotores: Los honorables Representantes Rodrigo Garavito Hernández, José Ricardo Tafur González.

Proposición número 38.  
(miércoles 2 de septiembre)

Al señor Ministro de Comunicaciones, doctor Fernando Cepeda Ulloa.

Promotores: Honorables Representantes, Rafael Francisco Amador Campos y Mauricio Guzmán Cuevas.

Proposiciones números 19-40 y 54.  
(martes 8 de septiembre)

Al Señor Ministro de Gobierno, doctor César Gaviria Trujillo.

Promotores: Honorables Representantes Gilberto Vieira Whaite y Bernardo Jaramillo Ossa.

de entonces es notable su contribución a la producción y el empleo especialmente en Antioquia, Tolima, Cauca y el Chocó. Basta notar que en la actualidad alrededor del 90% de la producción de metales preciosos tiene su origen en la denominada pequeña y mediana minería con actividad en 20 departamentos, intendencias y comisarías, o sea casi todo el país, aunque aproximadamente el 70% de la producción nacional esté ahora radicada en el Departamento de Antioquia.

A pesar de nuestro potencial geológico y la tradición minera del país, la realidad de esta industria en la actualidad no se compadece con tales circunstancias. En el contexto latinoamericano, Colombia no sobresale como activo país minero al compararse con México, Perú, Bolivia, Chile o Brasil. La participación del sector minero (petróleo, minerales metálicos y no metálicos) en el producto interno bruto ha sido baja en la reciente historia económica; apenas en los últimos años se logra una participación superior al 3% básicamente por los aumentos de producción en petróleo y carbón. Excluyendo estos recursos la participación del sector minero continúa siendo mínima frente a las demás actividades de la economía nacional.

Recientemente se observa un sensible aumento en la producción de oro estimulada por los altos precios del metal, además de las calizas con crecimiento simultáneo al de la industria cementera, el azufre y la roca fosfórica. Sin embargo, la mayoría de los minerales presentan tasas de crecimiento muy bajas o negativas, algunas con niveles de producción intermitentes o mínimos o simplemente se dejaron de producir.

Por otra parte como lo anotan los estudios para la formulación del plan nacional de desarrollo minero, las importaciones oscilan alrededor de US\$ 400 millones anuales con la certeza de multiplicar dos o tres veces su valor anual hacia 1995. El país importa principalmente derivados del hierro y el acero productos de cobre, aluminio, zinc, plomo, estaño, magnesio, manganeso, mercurio, cobalto y varias ferroaleaciones minerales algunos de los cuales existe evidencia de grandes potenciales en el país.

¿A qué se debe esta alarmante situación? Creo que básicamente a la falta de recursos disponibles para exploración, ubicación y cuantificación de reservas; por la orientación de una alta cantidad de éstos con destino al desarrollo del proyecto carbonífero del Cerrejón; ausencia de entes financieros especializados en crédito minero, falta de una verdadera planeación minera y sobre todo a la llamada "ineficiente legislación minera".

Para un lego en la materia como lo es este ponente, sorprende encontrar cómo no existe una confiable fuente de información y datos sobre los minerales que se explotan en el país, quiénes explotan, cómo se explotan, dónde se explotan. La razón principal de este fenómeno es porque casi toda la actividad minera se realiza informalmente, a causa principalmente, de la compleja legislación y el excesivo centralismo. Se tiene por ejemplo de encuestas realizadas sobre la minería de los metales preciosos que sobre una muestra de 1.036 formularios diligenciados en diversos distritos mineros, el 95% de las unidades productivas operaban como sociedades de hecho o persona natural sin legalización ante el Ministerio de Minas y Energía (5).

Esta situación de informalidad en la minería colombiana es la fuente de innumerables enfrentamientos y conflictos por el derecho a la posesión de minas, depósitos y yacimientos y uno de los factores fundamentales que impiden la atracción de los inversionistas nacionales y extranjeros a su desarrollo.

Es bastante ilustrativo el hecho que de 12 mil solicitudes tramitadas ante el Ministerio de Minas y Energía entre 1982 y 1986 únicamente se otorgaron 908 permisos y licencias y apenas se suscribieron 8 contratos de concesión para explotación en mediana minería (6). Aunque la ley en principio señala sólo once pasos para el otorgamiento de una licencia, concesión, permiso o aporte con el objeto de desarrollar actividades mineras, en la realidad se han convertido en más de 300 pasos procedimentales adicionales (7), los cuales incluyen consultas interinstitucionales prolongadas, exageración o extralimitación de procedimientos y requisitos, dificultades técnicas y operativas para la ubicación y reducción de zonas superpuestas, demora en la entrega material de las zonas, incidentes de oposiciones que alargan exageradamente el trámite de un expediente, insalvables obstáculos procedimentales como la demostración de la capacidad técnica y económica del interesado, imposición de criterios personales de funcionarios y otros más. Esta situación ha convertido al Ministerio de Minas y Energía en un deficiente aparato burocrático que conlleva necesariamente a que la minería se desarrolle marginalmente, sin apoyo estatal y con consecuencias adicionales tan graves como ausencia de controles y protección de los recursos y del medio ambiente.

Llevamos más de un siglo y Colombia no ha expedido un nuevo código a pesar de que las circunstancias del aprovechamiento mineral son hoy bien diferentes a los de hace cien años. Lo que sí se ha hecho es expedir una gran cantidad de disposiciones que más que orientar han desorientado a quienes se dedican a tan importante labor. Confusión es lo que reina donde debiera existir una normatividad lo suficientemente dinámica para garantizar el normal desarrollo de la industria minera colombiana.

#### LA MATERIA DE LAS FACULTADES EXTRAORDINARIAS

Establece el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, la atribución al Congreso para revestir, pro tempore, al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, cuando la necesidad lo exija o las conveniencias públicas lo aconsejen. Se cumple con este mandamiento constitucional en el presente proyecto de ley que ha presentado el Gobierno a la Comisión Primera de la Cámara solicitando facultades extraordinarias para expedir un Código de Minas, para ajustar y adecuar algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos y vinculados y para dictar otras disposiciones.

Con que las facultades se soliciten por el término de un año, se cumple con el requisito de temporalidad. Alrededor de la significación del término "precisas" a que se refiere la disposición constitucional, en el proyecto están debidamente determinadas y detalladas. Ha dicho la Corte:

"El desiderátum es el de que las facultades sean enumeradas y pormenorizadas hasta una verdadera individualización, como garantía de los derechos ciudadanos y para evitar la arbitrariedad en que pueda incurrir el Ejecutivo al hacer uso de autorizaciones vagas o que no estén suficientemente determinadas".

"Mas no siempre se puede obtener ese grado de perfección en la especificación de las facultades. Casos hay en que por lo excepcional de las circunstancias en que se conceden las autorizaciones, por la inminencia y gravedad de los peligros que con ellas se trata de conjurar y particularmente por falta de conocimiento anticipado de los remedios que hayan de adoptarse no es posible exigir al Congreso una pormenorizada relación de las medidas que deba poner en práctica el Ejecutivo para sortear aquellos escollos. Exigir una especificación imposible de dar en razón de las circunstancias del momento, sería tanto como

atar las manos del legislador..." (CSJ Sent. septiembre 26, 1973. G.J., t. pgs. 3, 4, 6, 7 y 10).

La enunciación y descripción que hace el proyecto de las facultades que se otorgan y su órbita material, contenido y límite, es supremamente precisa hasta el punto de gastar 17 ítems para señalar con gran detalle y especificidad cada uno de los asuntos en que el Ejecutivo podrá legislar extraordinariamente. No se advierte vaguedad alguna, salvo lo que se anote a propósito de la creación del Fondo de Fomento Minero.

El hecho de la necesidad y la conveniencia pública de las facultades se desprende de la exposición de motivos con que el Gobierno acompañó el proyecto. Sin embargo, en aras de motivar esta ponencia he hecho un análisis de éstas, el cual podría resumir así:

El derecho minero, la actividad minera y el sector minero en general involucran diversos aspectos de carácter técnico, económico, legal y social que imponen un tratamiento del tema por parte de expertos que van desde abogados, ingenieros de minas, topógrafos, geólogos, ingenieros ambientalistas, ingenieros de sistemas, economistas mineros, gremios y hasta los propios mineros hacia quienes van dirigidas las disposiciones. Por tal razón el proyecto se funda en dos elementos básicos de trabajo con que contó el Gobierno:

1. Los estudios para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero, EFPNDM; y
2. Los diagnósticos y recomendaciones presentados por una comisión de expertos en la materia que el Gobierno constituyó a principios de su mandato y denominada Comisión de Estudio y Reforma de la Legislación Minera, CERLM.

Del texto de la exposición de motivos y del proyecto de ley se deducen con toda claridad la magnitud de temas especializados que involucran un Código de Minas y que aconsejan por necesidad y conveniencia que éste se expida por la vía de las facultades extraordinarias, tal como ha sido la experiencia del Parlamento al revestir recientemente de dichas facultades al Gobierno para la expedición de los Códigos de Recursos Naturales Renovables, Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Penal.

De las facultades diseñadas por el Gobierno para un nuevo Código de Minas se deduce que éste conoce a fondo la problemática del sector minero nacional. Por tal motivo plantea políticas y soluciones encaminadas a su reordenamiento, promoción y fortalecimiento con el objeto de convertirlo en una industria rural, real y verdadera fuente de trabajo.

Las bases del nuevo Código de Minas están comprendidas en el artículo primero del proyecto de facultades extraordinarias, donde con precisión se detallan las materias en que serán utilizadas para obtener un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, metódica y sistemáticamente organizadas.

#### Numeral primero.

Se señala allí la ratificación del principio consagrado en el artículo primero de la Ley 20 de 1969 que dispuso "que todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros" y mediante el cual se rectificaron normas y prácticas inconvenientes previstas en las legislaciones anteriores sobre la tutela de los recursos naturales no renovables. Se dotará al país, sin vulnerar derechos legítimos, de un nuevo marco legal regulador de las actividades propias de la exploración y explotación de la riqueza minera. De esta manera el nuevo Código de Minas comprendería todos los recursos naturales no renovables (con excepción de hidrocarburos en estado líquido o gaseoso) los cuales pertenecen a la Nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros.

Se deberá limitar la demasiada, amplia y permisiva expresión "a cualquier título". Con ello se busca dejar claro el impedimento a la enajenación de bienes mineros (depósitos, yacimientos, minas, explotaciones mineras, etc.) de la Nación a favor de particulares. Pues no sería conveniente regresar a la adjudicación y a la privatización de tales riquezas.

Se vincula también al concepto de exploración y explotación minera el de extracción de piedra, arena, cascajo, etc., de los lechos de los ríos y aguas de uso público. De esta manera el Gobierno podrá reglamentar la explotación de estos recursos en forma adecuada y con coordinación institucional sobre los cuales actualmente existe confusión normativa. Por ejemplo, el Decreto 1032 de 1941 (artículo 1º) entregó el conocimiento de las solicitudes para extraer este tipo de materiales al Departamento de Empresas de Servicio Público del Ministerio de Economía Nacional. A su vez la Ley 51 de 1942 consagró en favor de los municipios la facultad de suspender las explotaciones de canteras, areneras y la elaboración de materiales para la construcción, lo que ha sido tomado como una función para otorgar los respectivos permisos. Por otra parte con fundamento en los Decretos 2420, 3130, 2400 y 3074 de 1968, 842 de 1969 el Inderena a partir del 15 de febrero de 1972 asumió la función de conceder permisos para extraer materiales de arrastre reforzando su opinión en el Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales Renovables). La mayoría de corporaciones autónomas regionales dentro de sus funciones cuentan también con la de expedir estos permisos.

Por las razones anteriores es muy importante que el nuevo Código de Minas señale soluciones de coor-

dinación adecuada al problema de competencia y manejo sobre las licencias, permisos y explotaciones de este tipo de materiales.

#### Numeral segundo.

Se ubica aquí el proyecto dentro de la potestad del Congreso para desarrollar el "dominio eminente" que el Estado posee sobre el territorio y los bienes territoriales al tenor del artículo 4º de la Carta.

A partir de la Ley 20 de 1969 se expidieron una serie de decretos reglamentarios encaminados a dar los instrumentos sustantivos y de procedimiento para el otorgamiento de derechos de exploración y explotación mediante licencias, permisos, contratos de concesión y aporte a favor de los particulares y de las empresas industriales y comerciales del Estado. Tanto las conclusiones y recomendaciones del EFPNDM como las de la CERLM, como informes de consultores internacionales de las Naciones Unidas, D'CD, han señalado que la legislación minera vigente es excesivamente compleja y anticuada en numerosas partes, que da origen a multitud de litigios (actualmente existen aproximadamente 10 mil), interferencia burocrática y constituye un desincentivo para los inversionistas. La amplia discrecionalidad gubernamental, los prolongados procedimientos administrativos y las excesivas exigencias de las empresas estatales desalientan en algunos casos las inversiones privadas. La ley aparentemente no desalienta las solicitudes de derechos mineros que carecen de suficiente seriedad, como lo prueba el hecho de que hay unas 18.000 solicitudes pendientes de aprobación (8).

Thomas Walde, Asesor Interregional en Legislación sobre Explotación de Minerales de las Naciones Unidas recomendó "como próximo paso que se haga un examen exhaustivo de las leyes mineras vigentes y se elabore un nuevo proyecto de ley de minería. En esa nueva ley debería establecerse una distinción entre la minería pequeña y la de gran escala; para la primera se necesitan procedimientos más sencillos y la segunda se regiría por convenios de los proyectos específicos y colocarse bajo el marco y las políticas de la nueva ley" (9).

Una investigación adelantada por el diario "El Tiempo" recientemente comprobó que con los trámites actuales para suscribir un contrato de concesión puede llegar hasta quince años de gestiones administrativas.

La grave situación de la tramitología minera se debe también en parte a que la ley se presta a solicitar y diligenciar títulos mineros sin ánimo de desarrollar actividad minera alguna (actualmente existen 6.300 expediente en trámite) dando como resultado que los asuntos diligenciados y otorgados revelen en mínima parte la legalización de títulos de la verdadera actividad minera, la cual en el altísimo porcentaje del 80 o 90% se efectúa informalmente, es decir de hecho sin título legal, ocasionando graves problemas al minero, al propietario de la finca y al mismo Ministerio de Minas y Energía. De ahí que en la exposición de motivos del proyecto se establezcan principios vertebrales para el nuevo código tales como el de la "preferencia del solicitante y proyecto serio e idóneo" y el de las "minas para los mineros dentro del marco del título legal".

La naturaleza y contenido del título para desarrollar actividades mineras será el de un derecho adquirido amplio y a largo plazo pero eminentemente precario y condicionado al cumplimiento de las disposiciones del Código. Tales títulos deben dar derecho a todos los minerales comprendidos dentro de su área y ser distintos e independientes del dominio del predio superficial, oponibles a terceros, transferibles y transmisibles libremente, susceptible de servir como garantía y en general de todo acto o contrato.

#### Numeral tercero.

(Finalmente). El proyecto desarrolla la facultad del legislador para hacer los mandatos de intervención del Estado en la economía para racionalizarla, lograr el desarrollo integral y la protección de algunos sectores sociales de trabajadores, según el artículo 32 de la Constitución y, en este caso, sobre la actividad económica de la minería, como sector primario del proceso económico.

Definir las diversas clases de minería como lo prevé el Proyecto de Facultades, dependiendo de aspectos técnicos, económicos y sociales y el tratamiento diferencial para cada una de ellas será un adelanto bien importante en nuestra legislación minera. Hasta ahora existen recomendaciones técnicas y económicas para que dicha clasificación se haga en grande, mediana y pequeña minería.

La gran minería se desarrollaría a través de contratos o convenios específicos para cada proyecto previendo la asesoría de un grupo de negociación y el mejoramiento de la capacidad de negociación nacional sobre la base de un contrato modelo elástico, como se realiza en la mayoría de los países mineros del mundo. Para ello sería necesario recopilar toda la información existente en Colombia y en otros países en materia de contratos, formular una política gubernamental uniforme y economizar esfuerzos de negociación. "El modelo se debería actualizar y complementan periódicamente, conforme a las nuevas circunstancias y experiencias. Además, tendría que servir de directriz en esta materia para las empresas estatales y otras dependencias públicas. Así mismo, se debería procurar que el convenio



modelo sea suficientemente equitativo y aceptable para los inversionistas y, por consiguiente, que pueda dejar abierta para las negociaciones solamente las variables contractuales esenciales. De lo contrario, la existencia de un convenio tipo demasiado restrictivo y poco realista podría reducir excesivamente la flexibilidad de las negociaciones gubernamentales" (10).

La pequeña y mediana minería se desarrollaría bajo el esquema de los títulos mineros rápidamente expeditos y sometidos a asistencia técnica, crédito minero y fiscalización.

La nueva legislación deberá inclinar al Gobierno a la protección legislativa de la minería informal como los "baregueros" y "masamorreros", buscando racionalizar y dignificar su actividad, defendiéndolos frente a posibles abusos de empresarios e intermediarios. Por dicha razón se hace una adición en tal sentido al numeral 3º del artículo 1º del proyecto.

#### Numeral cuarto.

El establecimiento del registro y matrícula de los títulos mineros que se otorguen a favor de los particulares y las empresas del Estado ha sido un factor del reordenamiento minero reclamado por el sector desde hace más de cincuenta años. El artículo 5º de la Ley 13 de 1937 ordenó su establecimiento sin perjuicio del registro ordinario de tales títulos, como un método científico para formar el catastro minero y así acreditar la prueba sobre la existencia de los derechos constituidos. Los Decretos 1664 de 1937 y 837 de 1938 (parcialmente anulados por el Consejo de Estado) reglamentaron profusamente la materia pero a pesar de ello nunca se implementó tal sistema adecuadamente.

El proyecto rescata el registro y catastro minero como un servicio a cargo del Estado prestado por el Ministerio de Minas y Energía, mediante métodos manuales o recurriendo a los sistemas de informática. Servirá para la agilización en el otorgamiento de los títulos, demostración de su existencia, su ubicación, extensión, valoración de la riqueza de minerales y anotación de aquellos elementos que deben tenerse en cuenta para las apreciaciones y aplicaciones económicas, sociales y jurídicas relacionadas con las actividades mineras. Serán también la base de una verdadera y eficiente descentralización en favor de los municipios, departamentos y otras autoridades cercanas a las áreas donde se explotan las minas.

#### Numeral quinto.

El proyecto plantea el mantenimiento del artículo 3º de la Ley 20 de 1969 en relación con la extinción a favor de la Nación de los derechos que tengan los particulares sobre minas o áreas mineras adquiridas por cualquiera de los sistemas consagrados en las leyes anteriores.

Dicha ley dispuso que los derechos de los particulares sobre minas adquiridas conforme a la legislación de la época se extinguían a favor de la Nación si dentro del término concedido los titulares no han iniciado la explotación económica de las minas y si una vez iniciadas las actividades se suspende por más de un año. Tal extinción se produjo automáticamente sin necesidad de providencia alguna que así lo declarase. De esta forma logró el país recuperar una gran extensión de zonas que estaban improductivas en manos de beneficiarios o propietarios.

#### Numeral sexto.

Aunque todas las minas pertenecen a la Nación (artículo 202 Constitución Nacional, artículo 4º Código Fiscal), existen minas de dominio fiscal denominadas también "de la reserva especial del Estado" tales como:

1. Las de esmeraldas de Muzo y Cosquez, cuya zona ha sido delimitada varias veces con diversa extensión;

2. Las de sal gema de Zipaquirá y Nemocón;

3. Las de plata de Santa Ana y La Manta;

4. Las de oro y plata de Marmato;

5. Las de carbón de San Jorge y Llano de Animas.

Las salinas y vertientes de agua salada por mandato constitucional y del Código Fiscal (artículos 108 a 120) pertenecen también a la República de Colombia, con excepción del agua salada cuya concentración no exceda de 6 grados del aerómetro de Beaumé, que pueden ser explotados libremente por los particulares. La explotación de la sal corresponde al Gobierno, por administración directa o por contrato y su elaboración podrá hacerse por particulares.

El artículo 4º de la Ley 60 de 1967 estableció que el Gobierno podrá declarar de reserva nacional, cualquiera zona del territorio colombiano para efectos de excluir los yacimientos que en ellas se encuentran y destinarlos a investigaciones especiales. A su vez los artículos 8º de la Ley 20 de 1969 y 15 del Decreto 2477 de 1986 establecieron que los yacimientos que constituyen la reserva especial del Estado sólo podrán aportarse o concederse a empresas comerciales e industriales de la Nación o a sociedades de economía mixta que tengan una participación oficial mínima del 51% del respectivo capital. El literal d) del artículo 3º de la Ley 1ª de 1987 facultó al Ministerio de Minas y Energía para que dentro de sus funciones pudiese destinar cualquier área minera del dominio continental o insular de la

República, de las aguas territoriales o de la plataforma submarina para la realización de trabajos de investigación geológica, exploraciones técnicas y estudios económicos para lograr un mejor conocimiento de las posibilidades mineras del país.

La facultad solicitada por el Gobierno en este numeral se dirige a obtener que el Código contenga normas para que el Gobierno pueda declarar, por razones técnicas y económicas comprobadas, reservas especiales de carácter temporal, sobre depósitos, yacimientos minerales y minas y para ratificar, modificar, abolir y reglamentar las reservas existentes en la actualidad de esta manera se obtiene un reordenamiento en esta materia acogiendo las recomendaciones formuladas en EFPNDM.

#### Numeral séptimo.

En general la utilidad pública es el aprovechamiento o conveniencia que para la comunidad tiene una determinada cosa. Se funda en que la conveniencia general de la sociedad debe prevalecer sobre el interés particular como una limitación del derecho de propiedad por la función social que ésta implica al tenor del artículo 30 de la Constitución Nacional.

La declaración de utilidad pública y de interés social de la industria minera fue dispuesta en el artículo 7º de la Ley 20 de 1969, y con esta facultad el Gobierno pretende su ratificación dentro del marco del nuevo Código de Minas.

#### Numeral octavo.

Definida por el legislador la declaración de utilidad pública o de interés social de la industria minera aparece la expropiación como la figura jurídica mediante la cual el Estado puede hacer pasar al dominio público o privado un bien de propiedad particular para fines de desarrollo de actividades mineras pero con el lleno de los requisitos y condiciones señalados en la Constitución y los que regule el nuevo Código. Ese es el objeto de este numeral.

#### Numeral noveno.

Las servidumbres en actividades mineras es materia muy importante para el eficaz desenvolvimiento de esta industria. Por eso el procedimiento para su imposición, para el establecimiento de la caución y el pago de las indemnizaciones tiene que ser expedito y justo tanto para el minero como para el afectado con la actividad.

Aunque la declaratoria de utilidad pública o interés social de la actividad minera implica un principio de prelación de esta industria sobre las otras formas de uso y tenencia de las tierras, el propietario o tenedor deberá tener la oportunidad de comprobar lo contrario, para impedir que esta figura se convierta en elemento de abuso y perturbación injusta por parte del minero.

Con esta facultad podrá el Gobierno crear el procedimiento eficaz, justo y moderno asumiendo las experiencias que sobre esta materia se han acumulado durante el transcurso de los años.

#### Numeral décimo.

En igual forma como se presentó para el legislador del 69 la existencia de grandes extensiones de áreas en manos de particulares quienes las mantenían congeladas sin realizar en ellas actividad minera alguna, como lo referí al comentar el numeral quinto, este numeral plantea una facultad para regular las condiciones extintivas de tales derechos cuando no cumpla con su función de adecuada exploración y explotación dentro del marco de las nuevas reglas que contenga el Código.

Es fundamental esta disposición para que el Estado recupere grandes extensiones de áreas, yacimientos, depósitos y minas congelados por varios años en favor de particulares y entidades públicas.

#### Numeral undécimo.

De conformidad con el artículo 32 de la Constitución Nacional, la injerencia del poder público en cualquiera de las etapas o fases del proceso técnico y económico de la actividad minera, con el fin de obtener su desarrollo integral mediante la planificación y racionalización de este sector, conlleva lógicamente la facultad de dictar aquellas disposiciones necesarias sobre el abastecimiento a la industria nacional con los productos mineros explotados para lograr así atender preferencialmente las necesidades nacionales y procurar incrementar la producción de materiales procesados, sustituir importaciones y aumentar sus exportaciones. Se mantiene así el sentido del artículo 1º de la Ley 60 de 1967.

#### Numeral duodécimo.

La tarifa del impuesto sobre las ventas aplicable a artículos de joyería, piedras preciosas y semipreciosas de origen nacional actualmente están en el 35%. Esta excesiva tarifa ha sido motivo de desestímulo para la elaboración de la joyería nacional en especial la artesanal y para el estímulo del contrabando al interior, de joyas de fabricación extranjera, así como al exterior de piedras preciosas de origen nacional. El proyecto plantea la facultad de reducir dichas tarifas mediante coordinación entre los Ministerios de Minas

y Hacienda con el acertado criterio de modificar esta situación.

En relación con la tributación en actividades mineras se deben hacer las siguientes consideraciones:

La recesión económica mundial, el bajo nivel de precios de los minerales y la falta de fondos para inversiones en proyectos mineros han hecho necesario la reevaluación de la legislación minera y fiscal en la mayoría de los países. El interés de los inversionistas se centra principalmente en los metales preciosos, los yacimientos polimetálicos y otros minerales de uso industrial, en proyectos de menor escala que los grandes emprendidos en el decenio anterior.

El debate fundamental en la esfera de la tributación en materia de recursos mineros se centra en conseguir una justa participación para el Estado que no haga desestimulante la del inversionista, dentro del nivel competitivo que ofrecen otros países.

En relación con el régimen cambiario, los incentivos y garantías ofrecidos en otros códigos sobre inversión extranjera, han sido adoptadas por este Gobierno con la Decisión 220 y la Resolución 44 de 1987 del CONPES que, sin preconizar los estímulos ofrecidos para las inversiones mineras en Asia, Africa, Canadá, Austria y algunos países latinoamericanos, tal vez resulten convenientes dentro de la proyectada política encaminada a obtener una vigorosa exploración y explotación de minerales en el país.

La amplia inversión privada nacional y extranjera en el sector minero colombiano se requiere también para que el Gobierno no esté invirtiendo su propio capital en proyectos mineros que de por sí son riesgosos, y de los cuales tenemos claras experiencias en Cerrejón y Cerromatoso.

De hecho, el cuerpo de disposiciones especializadas que contendría un nuevo Código de Minas, requiere de precisas facultades para revisar y adecuar en forma concordante con las nuevas disposiciones las del régimen cambiario que así lo aconseje, o de otra manera se crearía un grave vacío legal a todas luces innecesaria.

Por esta razón se ha propuesto en el ... pliego de modificaciones una adición en la redacción del numeral 12, a fin de darle al Gobierno facultades más amplias en cuanto a la expedición de las normas de carácter cambiario.

#### Numeral decimotercero.

El artículo 2º de la Ley 60 de 1967 considera que las normas mineras vigentes sólo establecen las condiciones económicas y fiscales mínimas a que están sometidos los respectivos beneficiarios y por lo tanto la Nación podrá estipular las participaciones, regalías y beneficios no consagrados en las disposiciones vigentes y aumentar los previstos en ellas al momento de la expedición de los títulos que consagren el derecho de su exploración y explotación.

La regla general es de que la explotación de los minerales de propiedad de la Nación no pagan participación nacional con excepción de oro (3%), carbón (5%), metales preciosos de aluvión, minerales metálicos explotados en concesiones (3%), y estos últimos hasta el (8%) cuando la producción anual sea superior a 500 mil toneladas. Los demás minerales están exentos de gravámenes económicos por motivos de su explotación. En opinión de expertos, debería hacerse lo contrario buscando una contraprestación económica por la explotación de los minerales exencionando la pequeña minería ya que su tributación en gran medida es ilusoria e inaplicable.

Un adecuado manejo de esas contraprestaciones económicas se podría convertir en factor de estímulo y desarrollo minero si ellas se reinvierten en crédito y asistencia técnica adecuada a través de los Fondos de Fomento Minero. Existen también otras formas, por ejemplo en Jamaica el gravamen impuesto a la bauxita, es tanto menor cuanto mayor es el volumen de producción, medida que se considera un incentivo para el mantenimiento o aumento de la producción. Por cierto que, las legislaciones mineras de casi todos los países estipulan cánones, regalías o participaciones, por la explotación de los minerales incluyendo algunos mecanismos de exoneración los cuales se han convertido en un poderoso incentivo para fomentar y fortalecer su industria minera.

Esto significa que la explotación de los recursos mineros no renovables desde el punto de vista de su contraprestación económica se debe mover entre su agotamiento sin que se produzca un pago proporcionado y el excesivo fiscalismo que desaliente sus inversiones o la haga no rentable.

#### Numeral decimocuarto.

La concentración de funciones y servicios, ingresos y crédito a nivel nacional atrajo ruinosos efectos y constituyó una limitante para el mejoramiento social y económico del país ante el gigantismo estatal, del cual no se escapó el sector minero. Las radicales modificaciones al ordenamiento institucional recientemente adoptado, conlleva a una progresiva reforma política que modernice el Estado y dé espacio apto para la vida pública atendiendo el problema regional y local que afronta el país.

En concordancia con estos principios, el proyecto en forma plausible solicita facultades para llevar el sector minero a la vida municipal y departamental dentro del conjunto coherente y armónico en que funcio-

na el régimen adoptado y con base en el cual el Gobierno estructurará un programa serio de descentralización minera técnica y económicamente viable o que termine con las prácticas obsoletas de centralización vigentes.

#### Numeral decimoquinto.

Una de las principales razones de la explotación informal de las minas en Colombia es la dificultad burocrática y de tramitomanía para la obtención de los respectivos títulos. Si el nuevo código plantea soluciones adecuadas a este problema, lo contrapuesto deberá ser la total prohibición a actividades mineras sin título o autorización gubernamental respectiva. Esta facultad definirá qué se entiende por ejercicio ilícito de actividades mineras y determinará las sanciones a que dé lugar en concordancia con las disposiciones pertinente contenidas en los Códigos Penal y de Procedimiento.

#### Numeral decimosexto.

Los sistemas asociativos, microempresas, cooperativas, consorcios, comunidades, sociedades ordinarias de minas y demás entes jurídicos a los que se refieren los Códigos de Comercio, Civil y de Minas vigentes cuando tengan objeto social para desarrollar actividades mineras, deberán ser sometidas a una reglamentación especial en la medida que tales personas jurídicas reciban títulos mineros o estímulos especiales por parte del Estado.

Esta facultad se refiere a la readaptación de la sociedad ordinaria de minas a la vida del país como un mecanismo legal de fácil manejo para los empresarios mineros. Los sistemas asociativos, cooperativos y microempresas como método apropiado para la realización de actividades mineras en explotaciones pequeñas reguladas bajo estos medios, será una forma de organización y apoyo integral a la minería de subsistencia y a la pequeña. El consorcio como asociación, o acción concertada entre varias personas o entidades para la gestión de intereses comunes o recíprocos, en la actualidad no constituye una asociación como las conocidas por el derecho privado, ni una sociedad mercantil o civil propiamente dicha, sino que se ha venido perfilando como una nueva categoría de persona jurídica de frecuente uso en la vida del país y aún sin suficiente y adecuada reglamentación. Me parece por tanto de máxima importancia y un gran avance jurídico que en materia de minas el nuevo Código señale un concepto claro y preciso acerca de la naturaleza consorcial como una categoría nueva y diferente.

Por su parte la comunidad minera se puede presentar cuando varias personas obtienen un mismo título minero o inclusive cuando dos o más personas explotan un mismo depósito, yacimiento o mina dentro del marco de un mismo título.

La facultad solicitada contempla las disposiciones sustantivas y de procedimiento que regulen tales sistemas.

#### Numeral decimoséptimo.

La entrega rápida de los títulos mineros y su amplia duración, la asistencia técnica por parte del Estado, la prestación del crédito minero a través de los fondos de fomento minero implicará necesariamente el fortalecimiento del Ministerio de Minas y Energía para desempeñar en forma adecuada la labor de fiscalización e interventoría de las actividades mineras desarrolladas en el país. Tales labores las podrá realizar en forma directa o a través de contratación con entes especializados como las universidades, asociaciones, etc. Esta facultad atina al rediseño de las funciones correspondientes dentro de la estructura administrativa del Ministerio.

#### Numeral decimoctavo.

En los países en desarrollo la protección del medio ambiente por actividades mineras se ha convertido en un hecho de trascendental importancia por la implicación de impacto que la explotación de las minas ocasiona. En el caso de gran minería, esta protección se asegura principalmente en los convenios para cada proyecto en concordancia con las disposiciones del Gobierno. En las explotaciones pequeñas y medianas deberá ser aplicable la legislación general con los reglamentos de protección para reducir al mínimo los daños. Por tanto se requiere la adopción de disposiciones especiales sobre la eliminación de los desechos y la restauración de la tierra después de su utilización con fines mineros, la descarga de desechos en el aire o el agua, etc.

Mientras dura la explotación de una mina, se deben vigilar continuamente las consecuencias para el ambiente utilizando mecanismos tales como la inspección, fianzas de cumplimiento o garantías bancarias, fondos

especiales para la reparación de los daños, atribuciones para iniciar acciones judiciales para hacer cumplir las obligaciones.

La regulación de las cuestiones ambientales mediante reglamentos sobre la base de la política general contenida en el Código de Minas es un método que puede tener muchas ventajas en cuanto permite al Gobierno modificaciones a medida que se perfeccionan nuevas técnicas y conocimientos sobre la protección ambiental en relación con la minería.

Análogamente, durante la explotación las entidades encargadas de la protección del ambiente (Inderena, DNP, Minminas, Corporaciones), deberán tener una participación en la inspección y responsabilidad que asegure un equilibrio entre el punto de vista de la minería y del medio ambiente.

El parágrafo del artículo primero faculta al Gobierno para derogar, reformar y subrogar las disposiciones anteriores vigentes que se relacionen con las actividades mineras, las minas, depósitos y yacimientos minerales con el objeto de hacerlas concordantes al esquema del nuevo Código de Minas.

En el artículo segundo se transfieren competencias legislativas para modificar la estructura funcional del Ministerio de Minas y Energía y dependencias u organismos a él adscritos y vinculados, para acomodarlos al cumplimiento de la nueva codificación minera. Se debe entender que aquí se está transfiriendo la potestad contemplada en el artículo 76, ordinal noveno, cuando le atribuye al Congreso la facultad del ordinal décimo del mismo artículo cuando habla de "regular los otros aspectos del servicio público, tales como los contemplados en el artículo 62, 132". También el artículo 132 de la Constitución Política le entrega a la ley la competencia para determinar "el número, nomenclatura y precedencia de los ministerios y departamentos administrativos". Es la ley, entonces, quien crea y organiza las dependencias de la administración nacional y les fija su estructura orgánica, sus funciones generales, las categorías de cargos y las escalas de remuneración que a tales cargos corresponde. La ley define el servicio a prestar por el Estado y señala los organismos administrativos encargados de ejecutarlos como su objeto propio.

La facultad solicitada por el Gobierno determina la posibilidad de readecuar las funciones del Ministerio de Minas y Energía como lo señala la Ley 1ª de 1984 y de sus organismos adscritos y vinculados existentes o que se llegaren a crear.

Así mismo se faculta al Gobierno para crear el Fondo de Fomento Minero con los recursos en la forma y objeto que el Código señale como instrumento de apoyo económico para desplegar la política de asistencia técnica y crédito minero especializado.

La creación del Fondo de Fomento Minero, parece estar autorizando la creación de una entidad descentralizada. Ello es perfectamente ajustado a la Constitución, pues el artículo 76, ordinal noveno (desarrollado por el Decreto-ley de 1968), lo permite como función del Congreso realizable mediante ley, y, en esa medida, transferible mediante ley de facultades. Sin embargo, es necesario que el texto de las facultades aclare explícitamente la naturaleza jurídico-administrativa del Fondo cuya creación se autoriza; aclarar, entonces, si se trata de una dependencia presupuestal del ministerio o si tendrá autonomía o algún grado de descentralización funcional. El proyecto no es explícito en este punto y tal silencio podría generar eventuales demandas de inexecutable, impugnaciones estas que podrían ser descartadas con una mejora en la redacción del proyecto en estudio.

El artículo tercero establece la asesoría de la Comisión de Estudio y Reforma de la Legislación Minera (CERLM) para la expedición del Código adicional por un Senador, un Representante, un consultor en materia de minas o geología designado por el Ministro de Minas y Energía, un delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público y otro de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia.

Como se ve del detallado estudio que presento a los honorables Representantes, el proyecto propuesto por el Gobierno es altamente importante para el reordenamiento, fortalecimiento e impulso del sector minero nacional y en mérito y razón de ello me permito proponer:

Con las modificaciones propuestas en el proyecto anexo, dese primer debate al proyecto de ley "por el cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir un Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados y para dictar otras disposiciones de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

Atentamente,

Mario Uribe Escobar  
Representante a la Cámara.

#### NOTAS:

(1) IEC-INTEGRAL. Estudios para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero. Programas de Exploraciones, septiembre de 1985.

(2) A. FLOREZ. Diagnóstico de la Industria de las Esmeraldas en Colombia, Ecominas 1987.

(3) JOSE A. OCAMPO. Historia Económica de Colombia, Fedesarrollo 1987.

(4) VICENTE RESTREPO. Estudio sobre las minas de oro y plata en Colombia FAES, 1979.

(5) ECOMINAS. Estudio sobre el crédito minero en metales preciosos. Encuesta de crédito minero, agosto de 1980.

(6) Actualmente existen aproximadamente 6.300 solicitudes vigentes, las cuales, sin incluir carbón, representan aproximadamente 15 millones de hectáreas solicitadas.

(7) Véase cuadro de flujo adjunto.

(8) S. J. CARMAN. Informe de Misión, 1981.

(9) T. WALDE. Informe de Misión, 1982.

(10) T. WALDE. Informe de Misión, 1982.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Honorables congresistas:

De acuerdo con los argumentos y razones expuestas en mi ponencia para primer debate presento a su consideración el pliego de modificaciones que en mi sentir se le deberá hacer al proyecto de ley en referencia:

El numeral 2, del artículo 1º, quedará así:

"Establecer la naturaleza y contenido del derecho de explorar y explotar los depósitos, yacimientos minerales y minas de que trata el numeral anterior y el objeto de los derechos que otorgue la Nación sobre éstos en favor de los particulares o de empresas u organismos públicos y definir las formas y modalidades de adquisición y transmisión de tal derecho. Adoptar igualmente las disposiciones sobre actividades mineras tales como prospección, exploración, explotación, aprovechamiento, fundición, transformación, comercialización, beneficio, transporte y procesamiento y sobre los actos y contratos que respecto a los mismos se expidan y celebren".

El numeral 3, del artículo 1º, quedará así:

"Definir con base en principios técnicos y económicos las diversas clases de minería y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que las regule, en especial en cuanto a las medidas de protección a la minería informal o de subsistencia realizada por los barequeros y masamorreros, buscando racionalizar y dignificar sus actividades".

El numeral 12 del artículo 1º, quedará así:

"Reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas aplicable a artículos de joyería y piedras preciosas y semipreciosas de origen nacional y expedir normas de carácter cambiario y tributario, distintas a los impuestos de renta y complementarios, en relación con actividades mineras desarrolladas por inversionistas, personas naturales o jurídicas, cooperativas y demás sistemas asociativos, para ajustarlas y adecuarlas a las demás disposiciones del Código y dentro de las orientaciones de la política fiscal del Gobierno".

El artículo 2º, quedará así:

"En el ejercicio de las facultades anteriores, el Gobierno podrá ajustar al Código de Minas que se adopte, las funciones de las dependencias del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, existentes o que llegare a crear. El Gobierno también podrá crear fondos de fomento minero, como un sistema especial de manejo de recursos cuya administración y disposición estarán a cargo de los organismos adscritos o vinculados al Ministerio de Minas y Energía en la forma, objeto, recursos y destino que aquél señale".

Atentamente,

Mario Uribe Escobar  
Representante a la Cámara.