



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, miércoles 26 de septiembre de 1990

IMPRENTA NACIONAL
AÑO XXXIII - No. 76
EDICION DE 16 PAGINAS

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 63 DE 1990

por la cual se dictan normas generales a las cuales deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

De las normas generales en materia de cambios internacionales.

CAPITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º Del régimen cambiario. La regulación en materia de cambios internacionales será ejercida de conformidad con lo establecido en el numeral 22 del artículo 120 de la Constitución Política en concordancia con lo dispuesto por el numeral 22 de su artículo 76, con sujeción a los criterios, propósitos y funciones contenidos en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional, directamente y a través de los organismos que esta ley contempla.

Dichas regulaciones propenderán por mantener la mayor libertad en los cambios y en el comercio internacional en consonancia con las condiciones de la economía.

Artículo 2º Propósitos del régimen cambiario. El régimen cambiario tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario, con base en los siguientes criterios que deberán orientar las regulaciones que se expidan en desarrollo de la presente ley:

- a) Promover la internacionalización de la economía colombiana con el fin de aumentar su competitividad en los mercados externos;
- b) Promover, fomentar y estimular el comercio exterior de bienes y servicios, en particular las exportaciones, y la mayor libertad en la actuación de los particulares en esas transacciones;
- c) Facilitar el desarrollo de las transacciones corrientes con el exterior, estableciendo los mecanismos de control y supervisión adecuados;
- d) Estimular la inversión de capitales del exterior en el país;
- e) Aplicar controles adecuados a los movimientos de capital;
- f) Propender por un nivel de reservas internacionales suficiente para permitir el curso normal de las transacciones con el exterior;
- g) Coordinar las políticas y regulaciones cambiarias con las demás políticas macroeconómicas.

Los anteriores criterios se aplicarán con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, imparcialidad, publicidad y contradicción, orientadores de las actuaciones administrativas.

Artículo 3º Funciones de regulación. Las prerrogativas consagradas en este Título serán ejercidas por el Gobierno Nacional y a través de la Junta Monetaria en los casos contemplados en los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10, y del Consejo Nacional de Política Económica y Social las previstas en el artículo 12.

Parágrafo. El Gobierno Nacional, con sujeción a los principios generales y a las demás disposiciones de este Título, y las de la Ley 6ª de 1971, podrá expedir regulaciones cambiarias y aduaneras de carácter especial, con aplicación en la región de Urabá y la Intendencia de San Andrés y Providencia, que se adecuen a las necesidades particulares de éstas.

CAPITULO I

De los cambios internacionales.

Artículo 4º Operaciones sujetas al régimen cambiario. El Gobierno Nacional determinará las distintas operaciones de cambio que estarán sujetas a lo previsto en esta ley, con base en las siguientes categorías:

a) Los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en el extranjero realizados por residentes, y los actos, contratos y operaciones de adquisición, tenencia o disposición de bienes o derechos en Colombia por parte de no residentes;

b) Los actos, contratos y operaciones en virtud de los cuales un residente resulte o pueda resultar acreedor o deudor de un no residente y los actos de disposición sobre los derechos u obligaciones derivados de aquéllos;

c) La tenencia, adquisición o disposición de activos en oro, en polvo, en barra o amonedado, o en divisas por parte de residentes o, cuando se trate de no residentes, la tenencia, adquisición o disposición de activos en moneda legal colombiana;

d) Las entradas o salidas del país de divisas o moneda legal colombiana y de títulos representativos de las mismas;

e) Los actos en virtud de los cuales se produzca la extinción de obligaciones entre residentes y no residentes.

Artículo 5º Regulación de las operaciones de cambio. Las operaciones de cambio podrán regularse por el Gobierno Nacional. Para este efecto, podrá establecer controles o actuaciones administrativas con el objeto de verificar la naturaleza de la transacción y el cumplimiento de las regulaciones correspondientes.

Artículo 6º Mercado cambiario. El mercado cambiario estará constituido por la totalidad de las divisas que deban ser transferidas o negociadas a través de los intermediarios que se autoricen en desarrollo de esta ley. El Gobierno Nacional fijará las normas tendientes a organizar y regular el funcionamiento de este mercado; así mismo, establecerá las excepciones a la transferencia o negociación de divisas a través del mismo.

Artículo 7º Intermediarios del mercado cambiario. El Gobierno Nacional determinará los intermediarios del mercado cambiario con base en cualquiera de los siguientes criterios:

- a) Que se trate de instituciones financieras;
- b) Que se trate de entidades cuyo objeto exclusivo consista en realizar operaciones de cambio.

El Gobierno Nacional establecerá los requisitos y condiciones de las operaciones de cambio que podrán realizar los diferentes tipos de intermediarios del mercado cambiario, así como los requisitos que deberán cumplir los intermediarios para operar en el mercado.

Los intermediarios del mercado cambiario tendrán el deber de colaborar activamente con las autoridades del régimen cambiario y de comercio exterior.

Artículo 8º Ingresos y egresos de divisas. Todos los ingresos y egresos de divisas, en particular los derivados de las operaciones de comercio exterior, endeudamiento externo, inversiones, servicios y transferencias y compraventa de tecnología, podrán ser regulados por el Gobierno Nacional. En desarrollo de lo anterior, se determinarán las operaciones que puedan dar lugar a compra y venta de divisas en el mercado cambiario, así como los requisitos y condiciones que deberán cumplirse para el efecto.

Podrá admitirse la negociación o tenencia de divisas en forma directa, mediante mecanismos tales como los de compensación o de cuenta corriente comercial, para lo cual se dictarán las regulaciones necesarias.

Salvo las excepciones que establezca el Gobierno Nacional, prohíbese la posesión o tenencia de divisas en efectivo dentro del país.

Artículo 9º Régimen de endeudamiento externo. Las regulaciones que establezca el Gobierno Nacional en relación con el endeudamiento externo deberán buscar que su contratación se realice en términos favorables y que no ocasione presiones inconvenientes o inmoderadas sobre el mercado cambiario y monetario. Para tal fin, podrán reglamentarse con carácter general los plazos, intereses, finalidad y demás condiciones del endeudamiento externo.

Artículo 10. Participación del Banco de la República. Las reservas internacionales del Banco de la República se administrarán con los criterios de seguridad, liqui-

dez y rentabilidad y con el propósito de contribuir al equilibrio del mercado cambiario.

Las operaciones en moneda extranjera y de financiación externa del Banco de la República se sujetarán a las regulaciones especiales que adopte el Gobierno Nacional en desarrollo de esta ley de sus facultades constitucionales. Dichas regulaciones comprenderán la naturaleza y forma de intervención del Banco de la República en el mercado cambiario y podrán disponer que esa entidad actúe como intermediario del mercado cambiario.

Artículo 11. Oro. La compra, venta y posesión de oro en polvo, en barra o amonedado será libre. El Gobierno Nacional regulará la actividad y dispondrá quienes podrán realizar las exportaciones de oro en polvo, barra o amonedado.

Así mismo, el Gobierno Nacional regulará y convendrá con el Banco de la República la participación de este último en esas actividades.

CAPITULO II

De las inversiones.

Artículo 12. Régimen de inversiones. El régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior será fijado por el Gobierno Nacional. En desarrollo de esta función se señalarán las modalidades, la destinación y las condiciones generales de esas inversiones. Además, podrá establecerse su forma de aprobación y las condiciones de reembolso de las inversiones y de la transferencia o reinversión de las utilidades.

Mediante normas de carácter general se podrá establecer regímenes excepcionales de acuerdo con el destino de la inversión, tales como los correspondientes a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería.

Artículo 13. Inversiones y activos existentes en el exterior. Autorízase a los residentes en el país la libre tenencia y posesión de activos en el exterior, siempre y cuando hayan sido poseídos con anterioridad al 1º de septiembre de 1990.

El rendimiento o el valor de liquidación de estas inversiones podrá reinvertirse o utilizarse libremente en el exterior.

El Gobierno Nacional podrá regular las inversiones de que trata este artículo con sujeción a los propósitos contenidos en el artículo segundo de la ley.

La Superintendencia de Control de Cambios se abstendrá de iniciar o dará por terminados los procesos administrativos correspondientes a infracciones al régimen cambiario por posesión y tenencia de divisas, o títulos representativos de las mismas, cuando la cuantía sea inferior a diez mil dólares de los Estados Unidos de América (US\$ 10.000.00), o su equivalente en otras monedas, siempre y cuando los hechos hubieran ocurrido con anterioridad al 1º de septiembre de 1990.

Parágrafo. Lo dispuesto en este artículo se entenderá sin perjuicio de la aplicación las disposiciones penales y de las dictadas en desarrollo de las atribuciones previstas en el artículo 121 de la Constitución Política, así como de las leyes fiscales que definan el tratamiento tributario de estos activos.

TITULO II

De las disposiciones relacionadas con los cambios internacionales.

CAPITULO I

Disposiciones complementarias.

Artículo 14. Disposiciones aduaneras. Lo dispuesto en la presente ley se entenderá sin perjuicio de las normas en materia aduanera, en particular, la Ley 6ª de 1971 y demás disposiciones que la adicionen, reformen y desarrollen.

Cuando en desarrollo de dichas facultades el Gobierno Nacional establezca aranceles variables deberán fijarse con precisión los criterios objetivos para la determinación automática del arancel aplicable.

Artículo 15. Disposiciones sobre gravámenes a las exportaciones. Las entidades territoriales y los Distritos Especiales no podrán establecer gravámenes alguno sobre la exportación, ni sobre el tránsito de productos destinados a la exportación.

Artículo 16. Retención cafetera. Los exportadores de café verde estarán obligados a traspasar sin compen-

sación al Estado, representado por el Fondo Nacional del Café, y entregarle en los almacenes o depósitos de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, una cantidad de café equivalente al porcentaje que señale el Gobierno Nacional respecto del monto que se proyecte exportar, de la calidad y tipo que indique el reglamento. Cuando se disponga que esta obligación se cumpla en dinero, el Gobierno Nacional señalará con precisión el sistema de cálculo y su forma de pago.

El café retenido o los recursos en moneda legal, correspondientes al cumplimiento de la obligación de retención quedarán automáticamente bajo el régimen del Fondo Nacional del Café y serán contabilizados en una subcuenta particular dentro de la contabilidad general del Fondo.

Parágrafo. Las facultades del Gobierno Nacional contempladas en el presente artículo no podrán ejercerse sin haber oído el Comité Nacional de Cafeteros.

Artículo 17. Impuestos cafeteros. Fijase en el 6.5% el impuesto ad valorem sobre el producto en moneda extranjera de las exportaciones de café verde. Este impuesto se pagará al momento de la venta de las divisas correspondientes en el mercado cambiario, en los términos que señale el reglamento y se distribuirá de la siguiente forma:

a) Hasta los primeros cuatro puntos del impuesto se destinarán al Fondo Nacional del Café con destino a las campañas de progreso social y económico de las zonas cafeteras que adelanta la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia por conducto de los comités departamentales y a los demás fines del Fondo Nacional del Café, según la distribución que señale el Gobierno Nacional previo concepto del Comité Nacional de Cafeteros;

b) El remanente, si lo hubiere, constituirá ingreso corriente de la Nación que deberá incluirse en el presupuesto nacional conforme a la ley orgánica.

Así mismo, continúan vigentes los impuestos de pasilla y ripio para las exportaciones de café verde, a que se refieren los artículos 5º y 6º de la Ley 66 de 1942 y el Decreto 1781 de 1944.

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá reducir o eliminar los impuestos ad valorem y de pasilla y ripio para las exportaciones de café verde.

Artículo 18. Comité de precios internos del café. Los precios internos del café para las compras que realice la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia con recursos del Fondo Nacional del Café se señalarán por un comité integrado por los Ministros de Hacienda y Crédito Público y Agricultura y por el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros.

Este mismo Comité adoptará medidas que faciliten la compra del café de los pequeños productores directamente por la Federación, con el objeto de que los precios que se fijen para tales operaciones los beneficien efectivamente.

Artículo 19. Estipulación de obligaciones en moneda extranjera. Las obligaciones que se pacten en monedas o divisas extranjeras se cubrirán en la moneda o divisa estipulada, si fuere legalmente posible; en caso contrario se cubrirán en moneda legal colombiana, en los términos que fije la Junta Monetaria mediante normas de carácter general.

Artículo 20. Compromisos internacionales. Las disposiciones de la presente ley y de las que se expidan en su desarrollo se entenderán sin perjuicio de lo pactado en los tratados o convenios internacionales vigentes.

CAPITULO II

Facultades extraordinarias.

Artículo 21. Facultades extraordinarias. De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístese de facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de un año contado a partir de la publicación de la presente ley, para los siguientes efectos:

1. Modificar la estructura y funciones de la Superintendencia de Control de Cambios, organismo en el cual se podrá establecer un sistema especial de carrera administrativa y fuentes específicas de recursos, que podrán consistir en un porcentaje del valor de las multas impuestas en ejercicio de sus funciones de control; la estructura y funciones de la Oficina de Cambios del Banco de la República y las de los demás organismos y dependencias vinculados directamente con la regulación, el control y la aplicación del régimen de cambios internacionales a fin de adecuar la estructura y funciones de la administración nacional a las disposiciones de la presente ley. Para estos efectos podrán suprimirse o fusionarse organismos y dependencias y suprimir funciones o asignarlas en otros organismos de la Rama Ejecutiva del poder público.

2. Establecer el régimen sancionatorio de las infracciones a las normas que contempla esta ley y demás disposiciones que la desarrollan, en particular, el aplicable a los intermediarios del mercado cambiario, así como el procedimiento para su efectividad. Ese nuevo régimen tendrá un carácter estrictamente administrativo y en él no podrán fijarse penas privativas de la libertad personal.

CAPITULO III

Disposiciones finales.

Artículo 22. Autorizaciones contractuales y presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos y efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para

dar cumplimiento a lo previsto en esta ley y en las disposiciones que para su efectividad se dicten.

Los contratos, que para dar cumplimiento a esta ley, celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas o la Federación Nacional de Cafeteros solamente requerirán la firma de las partes, el registro presupuestal cuando ello hubiere lugar, y su publicación en el Diario Oficial, requisito, que se entenderá cumplido con la orden de publicación impartida por el Gobierno Nacional.

Artículo 23. Tránsito de legislación. Las normas de la presente ley que no requieran desarrollo para su efectividad serán aplicables a las operaciones de cambio que se encuentran en curso; en cuanto a las demás normas se estará a lo que dispongan las que se dicten en desarrollo de este estatuto.

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige desde la fecha de su publicación y deroga parcialmente la Ley 6ª de 1967 y el Decreto extraordinario 444 de 1967 así como las disposiciones que lo modifican, adicionan o reforman, los artículos 1º a 10 de la Ley 74 de 1989, el artículo 19 de la Ley 25 de 1923, y todas las disposiciones que le sean contrarias. No obstante, sus efectos derogatorios solamente se producirán a medida que entren en vigencia las normas que se expidan en desarrollo de las disposiciones generales en ellas establecidas, y en todo caso, se producirán a más tardar un año contado a partir de la publicación.

Presentado a la consideración del honorable Congreso de la República por el suscrito Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes Rodríguez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El proyecto de ley que el Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Congreso de la República tiene como objeto fundamental señalar las pautas generales a las cuales deberá someterse el Gobierno Nacional para la regulación de los cambios internacionales y de comercio exterior.

Han transcurrido 23 años desde la expedición del Régimen de Cambios y de Comercio Exterior contenido en el Decreto extraordinario 444 de 1967, expedido durante la administración Lleras Restrepo el 22 de marzo de 1967; este régimen marcó un hito en la historia de la política económica del país y permitió iniciar una nueva estrategia de desarrollo económico. Las bondades de este régimen han sido evidentes durante el último cuarto de siglo, al crear un instrumento que le permitió al país enfrentar con éxito las diferentes alteraciones y cambios en las condiciones de la economía internacional, haciendo posible mantener un mayor equilibrio en la balanza de pagos y en la tasa de cambio real, si se compara con las décadas que precedieron el mencionado estatuto.

No obstante, en la medida en que la economía colombiana ha crecido, lo mismo que su comercio exterior, y se han agotado las posibilidades de mantener un crecimiento económico acelerado con base casi exclusiva en la expansión del mercado interno, se ha hecho evidente la necesidad de adoptar nuevas políticas, entre las cuales se encuentra la adecuación del régimen cambiario. Con tal propósito, se presenta al honorable Congreso de la República un proyecto de ley marco que regulará la materia de los cambios internacionales.

I. El régimen cambiario actual.

A. Antecedentes.

Las décadas de los años cincuenta y la primera mitad de los sesenta se caracterizaron por la presencia de recurrentes crisis cambiarias las cuales afectaban severamente la buena marcha de la economía del país. Las crisis cambiarias limitaban la capacidad de compra de bienes y servicios en el exterior y la obtención de créditos externos, recursos indispensables para complementar el ahorro interno que financió la inversión doméstica.

Los frecuentes deterioros de la balanza de pagos ocurrían por varios factores. En primer lugar la estrategia de desarrollo seguida desde los años 30 ponía énfasis en el estímulo a la industrialización mediante un proceso de sustitución de importaciones, utilizando como instrumentos de política la protección arancelaria y los controles directos a las importaciones. Dicha estrategia creó una estructura de exportaciones excesivamente concentrada en los productos primarios, especialmente en el café, por lo cual los ingresos de divisas eran muy sensibles a los cambios en las cotizaciones internacionales del grano que, como los demás productos primarios, se caracteriza por la volatilidad en sus precios.

Esto causaba frecuentes y abruptas caídas en los ingresos de divisas y las reservas internacionales, que tenían que ser acomodadas con severos controles al gasto interno, restricciones a las importaciones y devaluaciones masivas de la moneda.

El carácter esencial de las importaciones de materias primas e insumos no producidos localmente implicaba para el normal desarrollo de las actividades productivas, que cuando se restringía el acceso a los bienes externos ocurría necesariamente una caída en la actividad económica y en el empleo.

Otro factor que incidía en la vulnerabilidad externa del país era la combinación de una inflación doméstica

superior a la internacional, lo cual en presencia de una tasa de cambio fija, tendía a sobrevalorarse en términos reales. La consecuencia inmediata era un abaratamiento de los productos importados y una pérdida de competitividad de los escasos productos industriales que exportaba el país. Dado el restringido acceso a los mercados internacionales de capitales, no era viable financiar sino por períodos muy cortos el déficit que entonces se generaba en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Finalmente, en aquellos años, el desarrollo de las estadísticas, los instrumentos de política económica y su flexibilidad no eran los deseables para evaluar y ajustar en el corto plazo y con la rapidez requerida los desequilibrios macroeconómicos que surgían. Lo anterior dificultaba superar oportunamente los déficits de balanza de pagos mediante políticas de contracción del gasto público y de la demanda agregada.

El período comprendido entre 1958 y 1965 es un lapso en el cual los gobiernos de la época buscan diferentes soluciones a los problemas mencionados. En 1959 se establece temporalmente un sistema de tipo de cambio flexible, el cual no es exitoso debido a los movimientos especulativos en el mercado cambiario. Luego se prueba con el control de cambios, el cual demuestra que si bien es un instrumento útil para retardar la caída de las reservas internacionales en momentos de crisis, de ninguna manera es suficiente para controlar y menos aún, solucionar las crisis cambiarias. En 1965, también por un breve período, se intentó liberar las transacciones corrientes, pero sin lograr los efectos positivos esperados en el crecimiento de las exportaciones. En conclusión, este período se puede caracterizar como uno de búsqueda de instrumentos de política económica que permitieran superar en forma permanente los problemas cambiarios del país.

B. Estructura actual del régimen cambiario y de comercio exterior (Decreto-ley 444 de 1967).

Desde el inicio de la administración Lleras Restrepo se planteó la necesidad de establecer nuevos mecanismos e instrumentos de política económica que permitieran resolver el problema cambiario del país. Con la experiencia de los años anteriores se llegó a la conclusión que las recurrentes crisis cambiarias no sólo se debían a factores de orden coyuntural, tales como cambios temporales en los precios internacionales del café, sino también a factores estructurales que era indispensable corregir. Así, se reconstruyó el agotamiento de la estrategia de la sustitución de importaciones y la necesidad de estimular un proceso de diversificación de exportaciones.

Si bien este cambio de énfasis en la política de desarrollo económico se ha descrito como el abandono de una estrategia de crecimiento hacia adentro, por una de crecimiento hacia afuera, en realidad se trató más bien de una combinación de las dos. Así, sin abandonar el esquema de una elevada protección del mercado doméstico, se establecieron diferentes instrumentos y subsidios para promover la expansión de las exportaciones no tradicionales. El estatuto cambiario se basó en cuatro pilares:

- El fomento de las exportaciones no tradicionales.
- La regulación de las importaciones.
- El control a los movimientos de capital y a la tenencia de divisas.
- El estímulo a la inversión extranjera.

A continuación se describen sucintamente los instrumentos y políticas utilizadas para el logro de estos objetivos.

1. Fomento de las exportaciones no tradicionales.

Posiblemente el instrumento más importante para fomentar el crecimiento y diversificación de las exportaciones fue la flexibilización de la tasa de cambio que permitió, mediante el sistema de las mini-devaluaciones, mantener el valor real de la tasa de cambio y, por ende, la competitividad de los productos colombianos en el exterior. La mayor estabilidad de la cotización real del peso permitió a los empresarios destinar recursos permanentes para penetrar y consolidarse en los mercados internacionales.

Se mantuvo el sistema de exención arancelaria conocido como "Plan Vallejo" que reconoce explícitamente la vinculación entre el costo de las importaciones y la competitividad en el exterior de los productos elaborados domésticamente. Así, era claro para el legislador que elevados aranceles tienen un impacto negativo en el crecimiento y diversificación de las exportaciones.

Se establecieron estímulos fiscales a las exportaciones mediante el mecanismo conocido como Certificados de Abono Tributarios, CAT, reemplazado por el certificado de reembolso tributario, CERT.

Finalmente, se creó el Fondo de Promoción de Exportaciones, Proexpo, cuyo objetivo primordial era canalizar crédito en cantidades suficientes para financiar el nuevo esfuerzo exportador y servir de puente entre los exportadores colombianos y los mercados externos, promoviendo los diferentes productos en el exterior.

2. Regulación de las importaciones.

Siguiendo los lineamientos proteccionistas que habían orientado la política desde hacía varias décadas, y dado que las políticas de promoción de exportaciones se demorarían algunos años en mostrar sus

efectos, se decidió mantener una gran discrecionalidad para la regulación de las importaciones, especialmente mediante la aplicación de controles cuantitativos. Para el efecto se ha utilizado el mecanismo de la licencia previa para regular estrictamente la importación de bienes competitivos con la producción nacional.

También, el nuevo manejo cambiario fue un instrumento importante para regular la demanda de importaciones. De esta manera, en la medida que el peso se devaluaba, se encarecía el costo interno de las importaciones, lo cual permitía mantener la competitividad de los productos domésticos frente a los foráneos.

Por otra parte, se establecieron otros mecanismos para regular las transacciones, tales como la licencia de cambio y el depósito previo. Mediante estos instrumentos se aumenta el costo financiero de las importaciones, lo cual redundará en un mayor nivel de protección para el aparato productivo local.

3. Control al movimiento de capitales y la tenencia de divisas.

Dada la volatilidad y rapidez con la cual se suceden los movimientos de capitales entre el país y el exterior, y el comportamiento de los agentes económicos, quienes pueden inducir o agravar una crisis cambiaria al demandar masivamente divisas, el gobierno decidió regular estrictamente los movimientos y tenencias de capitales.

El estatuto cambiario determinó que el Banco de la República tuviera el monopolio de la posesión de divisas y oro. De esta forma se le imponía a los particulares la prohibición de mantener y atesorar activos denominados en moneda extranjera, o que estuvieran localizados en el exterior, con unas pocas excepciones, como la posición propia de los bancos comerciales. Esta determinación equivale a imponer un control cuantitativo al mercado de divisas, de lo cual se deriva el surgimiento de un activo mercado paralelo que permite evadir parcialmente esta restricción. No obstante lo anterior, las autoridades consideraron que este monopolio permitía concentrar las reservas internacionales en el Banco Central para enfrentar los momentos de crisis, y evitaba fugas masivas de capital ante posibles perturbaciones en el sector externo.

En la misma línea de la argumentación anterior se impuso un severo control al endeudamiento privado en el exterior con el fin de evitar actividades de índole especulativo, que en un momento dado pudieran agravar una situación de crisis cambiaria. Así, éste se autorizó principalmente con fines de inversión en maquinaria y equipo, a unos plazos mínimos de gracia y amortización que garantizaran la estabilidad de dichos capitales en el país.

4. Estímulo a la inversión extranjera.

Reconociendo la importancia para el desarrollo de la nueva estrategia exportadora de la vinculación de capitales extranjeros al aparato productivo del país, se establecieron unas reglas claras sobre los procedimientos de aprobación de la inversión y la reinversión y remisión de utilidades al exterior. Si bien, con el tiempo, estas reglas probaron ser demasiado restrictivas, constituyeron una primera estructura reglamentaria coherente para el tratamiento de la inversión extranjera directa en Colombia.

Así, en el último cuarto de siglo es indudable que la economía del país se ha visto grandemente beneficiada por el actual régimen cambiario y de comercio exterior. Las recurrentes crisis cambiarias, acompañadas de devaluaciones masivas y de situaciones recesivas e inflacionarias en el frente interno, que caracterizaron la época anterior al estatuto cambiario, son apenas un recuerdo de la historia económica del país. Así, el Decreto-ley 444 de 1967 facilitó la estabilización de la balanza de pagos debido especialmente a la bondad demostrada de dos políticas:

i) Una estrategia de mini-devaluaciones para mantener una tasa de cambio real adecuada y, ii) un control a los flujos de capital, los cuales evitaban movimientos especulativos y desestabilizadores de los mismos.

Otros instrumentos utilizados tales como los controles cuantitativos a las importaciones, los depósitos previos, la licencia de cambio, los registros de exportación e importación y el monopolio total de la posesión y negociación de divisas en el Banco Central, si bien han probado ser útiles en momentos coyunturales de alteración en las condiciones del sector externo, su utilización continua ha constituido en un impedimento para el crecimiento y desarrollo del comercio internacional, especialmente de las exportaciones. Ello debió principalmente a las trabas administrativas y el sesgo anti-exportador que implica el uso permanente de este tipo de instrumentos de política económica.

El crecimiento de la economía colombiana durante estos últimos 25 años ha sido relativamente satisfactorio. En este período el producto interno bruto real del país se ha triplicado y el producto per cápita aumentó en un 61%. Las reservas internacionales en el Banco de la República pasaron de un nivel mínimo de US\$ 113 millones en 1966, menos de 3 meses de importación de bienes, a niveles estables y cercanos a los US\$ 4.000 millones en los últimos años, equivalente a 9 meses de las mismas importaciones.

El comercio global (exportaciones más importaciones de bienes) pasó de menos de US\$ 1.000 millones a más de US\$ 11.000 millones según las proyecciones

de balanza de pagos para 1990. El café, que representaba más del 75% de las exportaciones, pasa a ser menos del 30% en los últimos años, consecuencia del surgimiento de actividades mineras, carbón principalmente, y el aumento de la producción petrolera. En menor grado ayudó la expansión de las demás exportaciones no tradicionales. Por otra parte, hubo un importante desarrollo de los servicios modernos tales como los financieros y las telecomunicaciones.

Al mismo tiempo el país modernizó sus instituciones administrativas y el gobierno desarrolló nuevos instrumentos para implementar la política económica, dentro de los cuales en su momento se contó el estatuto cambiario vigente. La evolución anterior implicó una transformación estructural que le permitió a Colombia pasar de ser un país de ingresos bajos a uno de ingresos medios, de acuerdo a las definiciones internacionales.

II.

Necesidad de adecuación y flexibilización del régimen cambiario.

A. Aspectos económicos.

Desde comienzos de la década de los 80 el crecimiento de la economía colombiana ha descendido de niveles promedios superiores al 6% anual, a tasas que apenas superan el 4% en la actualidad. Esto a pesar del importante ajuste cambiario y fiscal logrado a mediados de la década de los ochenta que permitió en términos generales recuperar el equilibrio macroeconómico y de balanza de pagos. Lo anterior evidenció que no bastaba con mantener bajo control los balances macroeconómicos, pues la economía tiende a situarse en una senda de expansión a todas luces insatisfactoria para las necesidades del desarrollo económico y social del país. En efecto, la desaceleración del crecimiento de la economía tiene varias razones.

De una parte, se encuentra el agotamiento ya mencionado de la estrategia de sustitución de importaciones. Así, en un comienzo el proceso de industrialización era relativamente fácil debido a la difusión de la tecnología y a los requerimientos no muy elevados de capital para la producción de bienes de consumo y algunos bienes intermedios; esta situación cambia radicalmente cuando se trata de bienes de capital. Por ello, es claro que de continuar con esta estrategia industrial, el crecimiento de la economía se vería seriamente limitado a la lenta expansión de la demanda interna.

Otro factor que afectó la expansión del producto interno fue la caída severa en la productividad de los factores de producción, cuyo crecimiento en promedio fue negativo durante la década de los ochenta. Lo anterior se debió en parte a la abrupta caída del crecimiento económico a comienzos de la década anterior, la cual a su vez fue consecuencia de la recesión mundial de 1980-82, de la revaluación de la tasa de cambio real, del cierre de los mercados internacionales de capital que limitaron severamente las fuentes de ahorro externo al país y la profunda crisis que afectó el sistema financiero colombiano. Igualmente la productividad se vio negativamente afectada por los excesivos niveles de protección que recibe el aparato productivo doméstico, lo cual limita su exposición a la competencia internacional, y conduce a una utilización ineficiente de los factores de producción y por ende, a una pérdida progresiva de competitividad vis a vis el exterior. Dicha protección se ha otorgado vía controles cuantitativos a las importaciones, mediante elevados aranceles y la sobretasa al arancel que hoy en día se sitúa en 13%.

Por ello, era indispensable adoptar políticas estructurales y sectoriales que removieran las limitaciones al crecimiento de la productividad de los factores y eliminaran el sesgo anti-exportador implícito en la restrictiva estructura de protección, que inducía a los empresarios a vender sus productos preferencialmente en el mercado interno y no en los externos.

Este problema estructural ha comenzado a resolverse con la adopción del programa de modernización de la economía colombiana y de apertura comercial iniciado por la pasada administración. El programa tiene como objetivo facilitar la inserción activa de la economía colombiana a la internacional mediante la eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones (donde ya se han logrado avances importantes), la reducción y la uniformación gradual de los aranceles, la adecuación de la infraestructura de transporte y puertos, la modernización del sistema aduanero y la adopción de políticas de formación de capital humano y de asimilación de tecnología indispensables en el proceso.

Lo anterior tiene que complementarse con un régimen cambiario más flexible que elimine trabas e innecesarias trabas al comercio internacional de bienes y servicios y ayude así al éxito del proceso de apertura de la economía. Así mismo, es necesario reglamentar e impulsar la utilización de nuevos instrumentos financieros, indispensables para el crecimiento requerido de las exportaciones no tradicionales. Finalmente, la tenencia y uso de las divisas por parte de los particulares debe adecuarse a las necesidades de la economía y al desarrollo de las operaciones de comercio exterior.

B. Aspectos normativos.

Visto el análisis del régimen vigente y los aspectos de la evolución de la economía colombiana se deduce la necesidad fundamental de adecuar la legislación

a las circunstancias actuales y a las políticas de modernización de la economía. No estima posible el gobierno manejar la apertura económica sin flexibilizar y desenterrar el funcionamiento del comercio exterior, de la inversión extranjera y, en general, el normal desarrollo de las actividades productivas vinculadas con éstas.

En efecto, los empresarios y los particulares en general perciben el actual régimen cambiario como excesivamente restrictivo y engorroso, especialmente en lo que se refiere a los mecanismos para efectuar pagos al exterior y al manejo y posesión de divisas. Por ello será necesario que, conservando el principio de flexibilidad de la tasa de cambio y de control a los movimientos de capital, a su vez se faciliten y liberen, en lo posible, las transacciones corrientes de bienes y servicios, se permita la inversión de capitales colombianos en el exterior cuando se destinen a la realización de operaciones de comercio exterior o inversiones relacionadas con la actividad productiva y se impulse la vinculación de capitales foráneos al país.

El proyecto de ley que se comenta recoge estas necesidades, particularmente en su artículo 2º al disponer que, dentro de los criterios a los cuales deberá someterse el Gobierno para desarrollar la Ley Marco estarán el aumento de la competitividad de la economía en los mercados externos, el estímulo al comercio exterior, el impulso a la inversión de capitales en el país, el mayor beneficio para los consumidores y la simplificación de las transacciones corrientes con el exterior, sin detrimento de adecuados controles y supervisiones. Este espíritu se advierte a través de las diversas disposiciones del proyecto, que facultan al Gobierno directamente, y a través de la Junta Monetaria, el Conpes y el Consejo Directivo de Comercio Exterior, para establecer el régimen general junto con las excepciones al mismo en áreas de tal importancia como la transferencia o la negociación de divisas a través del mercado cambiario, la participación de los particulares como intermediarios de este mercado y la posición y tenencia de divisas en forma directa.

De igual manera, en lo que respecta a las inversiones se faculta al Gobierno para adoptar un régimen general y de excepciones de acuerdo con el destino de la inversión. Tales excepciones podrían corresponder, por ejemplo, a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería, a fin de impulsar la vinculación de capitales a esas actividades. La regulación revestiría una forma similar a la actual, mediante resoluciones del Conpes, según se dispone en el artículo 9º del articulado.

En particular, respecto al sector financiero se mantendría en la nueva reglamentación los criterios que inspiraron la Ley 74 de 1989. Sin embargo, dado que sus disposiciones específicas han resultado muy restrictivas para garantizar que en el tiempo requerido se vinculen en cuantías suficientes capitales extranjeros que ayuden a la expansión del sector y a la privatización de las entidades intervenidas, es indispensable flexibilizar la conformación del capital accionario en cada entidad. De lo contrario, se corre el serio peligro de que el sector financiero se convierta en un cuello de botella para el éxito del programa de modernización de la economía.

En los temas ya examinados en las secciones anteriores de esta exposición de motivos, el proyecto busca sintetizar muchas de las actuales regulaciones contenidas en el Decreto 444 de 1967, eliminando restricciones impuestas durante la vigencia del estatuto, especialmente en lo que se refiere a la negociación y posesión de divisas, conservando en esencia las áreas vitales de control y regulación, con base en criterios similares, pero más amplios y simples que los contenidos en el Decreto mencionado.

III. Lineamientos para un nuevo régimen cambiario.

El propósito de esta sección es el de analizar los criterios que deben guiar las reformas que requiere el Estatuto Cambiario (Decreto-ley 444 de 1967) para adecuarlo a las necesidades y retos que enfrenta la economía colombiana en la presente década, que sirva para establecer un nuevo régimen de control de cambios moderno y tecnificado. Así mismo, señalar la estructura inicial que tendría el régimen cambiario y de comercio exterior y la dirección general en que debería evolucionar el mismo.

A. Criterios.

El criterio general para la elaboración del nuevo régimen cambiario es el de liberar en lo posible las transacciones de bienes y servicios, manteniendo un control administrativo de las transacciones de capital. Esto no impide que se simplifiquen y eliminen requisitos y trámites innecesarios a las operaciones de endeudamiento e inversión colombiana en el exterior y a la inversión extranjera. Lo anterior inicialmente en un marco regulatorio con un mercado cambiario único y una tasa de cambio intervenida.

Otros criterios que se tienen en cuenta para la reforma al régimen de cambios y comercio exterior son los siguientes:

1. Se debe flexibilizar el régimen de controles con el fin de que éstos se adecuen a una economía más grande, compleja, abierta, diversificada y sólida que, aquella que fue objeto del diseño del Decreto-ley 444 de 1967. Específicamente se busca adoptar un estatuto cambiario que sea más realista en cuanto a las limitaciones del control (abandonando el objetivo de un control total) y que sea técnico e integral (no atomizado y disperso); a ello apuntan los artículos 1º, 2º, 3º y 21 del proyecto.

2. El mercado debe tener una mayor injerencia en la asignación de recursos de comercio exterior y, por ende, se busca reducir en lo posible la intervención administrativa, ya que la consolidación del ajuste macroeconómico, especialmente en las áreas monetaria, fiscal y cambiaria, así lo permite.

3. Se debe buscar la descentralización del régimen cambiario, en tal forma que se vincule activamente al sector financiero en su ejecución y control previo. Esto implica que la posesión y manejo de las divisas, producto de las operaciones cambiarias, pueda ser realizada por determinadas entidades financieras (artículo 7º del proyecto).

4. Para el éxito del proceso de modernización de la economía, y especialmente de la apertura comercial, se requiere de una simplificación y adecuación de los trámites en las operaciones de comercio exterior, evitando que las regulaciones cambiarias se conviertan en una traba al proceso de diversificación de las exportaciones y al crecimiento de las importaciones competitivas con la producción nacional. (Artículo 2º, 6º y 8º del proyecto).

5. La inserción de la economía colombiana en el comercio internacional requiere adecuar y modernizar el sistema financiero, especialmente consolidando sus relaciones con la banca internacional e impulsando el aprovechamiento de nuevos instrumentos financieros de reciente desarrollo.

6. Se debe asegurar que el Régimen Cambiario sea lo suficientemente flexible para permitir la correcta coordinación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria. (Artículos 2º y 3º).

B. Naturaleza de las modificaciones.

En general las modificaciones al Estatuto Cambiario se pueden clasificar en dos niveles:

1. Aquellas que buscan desentramar, flexibilizar y reducir en lo posible las limitaciones administrativas que actualmente impone el régimen cambiario, pero que no modificarían la naturaleza misma del control que en el momento se ejerce. Especialmente, se busca reducir las trabas a las cuales actualmente están sujetas las transacciones corrientes de bienes y servicios.

2. Modificaciones que afectan la naturaleza misma del control de cambios vigente.

i) En su administración. Aquí éstas se concentran en la descentralización de la administración diaria de la regulación cambiaria. Actualmente el Banco de la República y la Oficina de Cambios realizan un proceso de control, revisión y aprobación de todas las operaciones de cambios y comercio exterior. Se plantea entonces la posibilidad de autorizar al sistema financiero el ejercicio de estas funciones, permitiendo una aplicación del régimen cambiario más sencilla y eficiente, utilizando técnicas modernas de administración con unos costos menores a los que implica el control actual.

ii) En la existencia misma del control cambiario. En este aspecto, el punto fundamental está relacionado con el grado de flexibilidad que se desee inicialmente en el régimen de posesión y negociación de divisas que actualmente está confiado al Banco de la República. No obstante, debe distinguirse una situación donde las medidas de libertad cambiaria se encuadran en un marco regulatorio coherente de aquella donde no habría ningún tipo de intervención del Estado. A manera de ejemplo, se podría permitir a los particulares poseer cuentas corrientes en dólares pero sujetas a un nivel de saldo máximo o alternativamente, legalizar su existencia sin ningún tipo de limitación. En esta exposición de motivos se considera conveniente que todas aquellas propuestas que afecten la naturaleza misma del régimen cambiario se mantengan en un ámbito regulatorio, que facilitando su operación eficiente y sencilla, satisfaga las aspiraciones de la mayoría de los agentes económicos y le permita a las autoridades ejercer un control adecuado.

Así, el régimen cambiario inicialmente propuesto se circunscribirá a una flexibilización, descentralización y liberación regulada del control de cambios, conservando el manejo actual de la tasa de cambio. Lo anterior con el propósito de dar la confianza necesaria a los exportadores para que realicen las inversiones indispensables para su crecimiento y diversificación. Así mismo, con el objeto de disuadir movimientos especulativos de capital, que en general tienden a ahondar los desequilibrios de corto plazo. Esto se reafirma cuando el país está iniciando un proceso de apertura comercial y, por ende, el sector productivo tardará algún tiempo en ajustarse a la nueva situación de competencia internacional.

C. Estructura inicial del nuevo Régimen Cambiario.

El Régimen Cambiario que inicialmente se desarrollará con base en las facultades otorgadas por la Ley Marco tendrá como referencia un mercado unificado. En particular deberá incluir:

1. Una descentralización de la regulación y administración cambiaria en los intermediarios financieros autorizados (bancos comerciales, corporaciones financieras y casas de cambio). Para ello se deberá flexibilizar aún más la adquisición y reposición de la posición propia de los bancos. Los intermediarios acudirán al Banco de la República, con la periodicidad que se determine, a liquidar sus posiciones netas de divisas, para vender sus excesos o adquirir los defectos, aspectos previstos particularmente en los artículos 6º, 7º y 8º del proyecto de ley.

2. La posesión de activos denominados en moneda extranjera y de activos situados en el exterior se facilitará y permitirá en la medida que se justifiquen para la realización de operaciones de comercio exterior y que esté relacionada con la actividad productiva. Para ello se permitirá la posesión de cuentas corrientes en el exterior para realizar transacciones, dentro de ciertos límites de adquisición de las mismas en el mercado oficial, y su giro será libre hasta por los montos señalados. También se facilitará la inversión colombiana en el exterior, con aprobación automática para las que no superen determinadas cuantías. (Artículos 12 y 13 del proyecto).

3. Se continuará liberando en lo posible las transacciones corrientes, o sea las que involucran bienes y servicios. Como criterio general el proceso de exportación e importación se reducirá a un trámite aduanero (situación ya vigente para las exportaciones), minimizando los pasos administrativos que actualmente se requieren. Se destaca la eliminación de la licencia de cambio y el depósito previo que entraba y encarece el proceso importador. Por su parte las exportaciones estarían libres de limitaciones cuantitativas.

4. Como se ha señalado en varias secciones anteriores, se mantendría un control a la inversión colombiana en el exterior, facilitando la vinculada a actividades productivas, y a los movimientos de capital, especialmente a los de endeudamiento externo, con el fin de evitar su uso especulativo y encauzarlo hacia actividades de largo plazo, tales como la inversión en maquinaria y equipo. El endeudamiento externo de corto plazo del sistema financiero sólo se permitiría para otorgar créditos destinados a operaciones de comercio exterior. No obstante, en lo posible se simplificarían sus trámites administrativos y, dadas unas pautas básicas para su contratación y destino, los prestatarios utilizarían libremente estos recursos. (Artículos 9º y 12 del proyecto).

5. Respecto a la inversión extranjera, ella estaría sujeta a las mismas regulaciones que la realizada por los inversionistas nacionales. Para ello, se deberá flexibilizar el límite de giro de utilidades, permitir la concesión de la prestación de servicios públicos en firmas extranjeras, la construcción y explotación de obras de infraestructura, remover las limitaciones a las inversiones en el sector financiero, eliminar el permiso previo del Departamento Nacional de Planeación conservando el registro en la Oficina de Cambios. Además se impulsarán nuevas formas de inversión extranjera y se facilitará la migración de inversionistas foráneos al país. (Artículo 12 del proyecto).

6. Se elimina el monopolio del Banco de la República en la compra, venta y posesión de oro y platino, para vincular más activamente el capital privado a estas actividades, especialmente para fomentar el trabajo y exportación de joyería aurífera. El Banco Central continuaría siendo el único exportador de oro autorizado por el momento. (Artículo 11 del proyecto).

7. La Superintendencia de Control de Cambios, tendría una importante labor de control ex-post del cumplimiento de este marco regulatorio, lo cual se facilitará por su sencillez y transparencia.

D. Posibles desarrollos del nuevo Régimen Cambiario.

Una vez consolidado y hechos los ajustes necesarios al nuevo Régimen Cambiario, se podrá esperar que éste continúe evolucionando hacia uno con menores restricciones. Así, en la medida que se cree un mercado lo suficientemente competitivo y eficiente, tanto por parte del sector privado como del Gobierno, y luego de adquirir mayor experiencia, se podrá establecer un régimen cambiario cada vez más libre, el cual se adoptará con la gradualidad requerida para no causar perjuicios a la economía nacional.

El paso hacia un mercado más libre podría darse, por ejemplo, incrementando poco a poco el período máximo con el cual los intermediarios financieros deben realizar las liquidaciones de su posición neta de divisas en el Banco de la República.

Naturalmente, en este futuro régimen habría una activa intervención del Banco de la República en la medida que desee afectar el valor de la divisa, mediante su participación en el mercado cambiario y en coordinación con el resto de la política macroeconómica (Artículo 10 del proyecto). Así, se podría eliminar el control de cambios para las transacciones corrientes (posiblemente iniciando con los servicios) y luego parcialmente las de capital, conservando un control sobre las operaciones de endeudamiento externo público y privado.

IV. Aspectos formales del proyecto.

A partir del Acto legislativo Nº 1 de 1988 se introdujo un cambio sustancial en la forma de legislar, entre otras, en materia de cambios internacionales y de comercio exterior. Hoy la legislación en esas materias debe realizarse mediante leyes cuadro, cuya naturaleza, expresada por el propio Constituyente, significa el ejercicio compartido de una función constitucional en la que cada Órgano tiene delimitada su competencia.

El Congreso dictando normas generales y el Ejecutivo desarrollándolas, sin que aquél pueda legislar en detalle ni éste ir más allá de lo previsto en la ley, en una forma semejante a unas autorizaciones permanentes.

Así, por ejemplo, mediante decretos ejecutivos dictados dentro de los lineamientos previstos en una ley marco vigente desde 1971, el Código de Aduanas ha sido reformado en varias ocasiones sin intervención del Legislativo.

El Presidente Lleras Restrepo en mensaje al Congreso Nacional el 20 de julio de 1987 destacó la característica de esta reforma en lo que respecta al Estatuto Cambiario en los siguientes términos:

"En realidad, con respecto a estos puntos, como en muchas otras materias, la reforma viene a consagrar, con carácter permanente, un sistema que el Ejecutivo ha tenido que practicar, una y otra vez, ya acogiéndose al régimen de facultades extraordinarias, previsto por el ordinal 12 del artículo 76, ya apelando a las del estado de sitio.

Frecuentemente se han votado facultades extraordinarias para, por ejemplo, modificar el arancel de aduanas; y cosa semejante ha ocurrido con las reglamentaciones atinentes a los cambios internacionales.

Hoy existe ya, contenido en el Decreto-ley 444 de 1987, un estatuto de cambios y comercio exterior y sus normas están inspiradas en el espíritu de la reforma constitucional, puesto que, bajo dicho estatuto, las autoridades monetarias y la Superintendencia de Comercio Exterior manejan conforme a las normas generales, la política cambiaria y comercial respectivamente".

Este sistema de las leyes cuadro explica la gran diferencia que se encuentra entre el articulado del proyecto de ley y la especificidad del anterior estatuto cambiario expedido en 1987, es decir antes de la vigencia del Acto legislativo número 1 de 1988.

De este modo se incorporan a nuestra legislación los avances normativos de otros países sobre esta materia, tales como los que imperan actualmente en España, México y Chile. En estos países, como en muchos otros, las normas básicas en materia cambiaria y de comercio exterior son muy simples, otorgando la necesaria amplitud de regulación al Ejecutivo de acuerdo con las circunstancias del momento.

De conformidad con lo anterior, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso constituirá la ley marco, con base en la cual el Gobierno Nacional, directamente y a través de la Junta Monetaria, el Conpes y el Consejo Directivo de Comercio Exterior expedirá las regulaciones específicas, que siguiendo los criterios y principios generales de la ley habrán de constituir el nuevo régimen.

V. Aspectos generales del proyecto de ley.

El proyecto de ley está dividido en dos títulos, el primero que constituye la ley marco, contiene las normas generales a las cuales ha de sujetarse el Ejecutivo en la regulación de los cambios internacionales; el segundo título contiene disposiciones de la categoría de leyes ordinarias, que el Gobierno estima necesarias para lograr el objetivo de una reforma vigente.

El título primero establece en su Capítulo I los propósitos del régimen y señala la forma en que habrán de ser ejercidas las funciones reguladoras, de formulación política y de control, directamente por el Gobierno, a través de decretos y a través de la Junta Monetaria y el Consejo Nacional de Política Económica y Social en materias que actualmente son reguladas por esos mismos organismos, tales como la inversión extranjera por el Conpes o los cambios internacionales por la Junta Monetaria.

El capítulo segundo de este título hace relación a los cambios internacionales, estableciendo categorías de operaciones con base en las cuales podrá el Gobierno regular los cambios, define el mercado cambiario, quiénes podrán actuar como intermediarios, establece criterios para regular el endeudamiento externo así como para regular la participación del Banco de la República en el sistema y el mercado del oro.

La asignación de competencias a las autoridades pretende mantener al más alto nivel técnico y político la toma de decisiones en tan importantes materias. Así, por ejemplo, en el endeudamiento externo se busca que las regulaciones se orienten a evitar presiones inconvenientes sobre el mercado cambiario y monetario, es decir, se pretende evitar que la contratación del endeudamiento sea causa de desestabilización de la economía.

El capítulo tercero contiene las normas generales sobre el régimen de inversiones. Con ellas se busca que las inversiones obedezcan a los propósitos generales del régimen, permitiendo profundizar la internacionalización de la economía colombiana y estimulando el comercio exterior, al tiempo que se controlan los movimientos de capital.

El primero de los artículos de este capítulo señala las pautas para regular las inversiones de capitales del exterior en Colombia y de los colombianos en el exterior, función que continuará ejerciendo el Conpes; se prevé la posibilidad de establecer regímenes especiales para determinados sectores que por su importancia para el desarrollo del país o su especialidad así lo requieran.

Este capítulo contiene también las disposiciones sobre las inversiones y activos en el exterior de residentes en Colombia. El objetivo de estas disposiciones consiste en eliminar el carácter ilegal de la tenencia y posesión de tales activos, sin que esto implique la terminación de los procesos de carácter penal que investigan el origen ilícito de los mismos, o que el Estado pretenda con esta disposición legalizar su origen. Es pues, una disposición de carácter estrictamente cambiario, que se verá complementada por

las disposiciones tributarias que sobre el particular presente el Gobierno ante las Cámaras; en todo caso, se reservaría el Gobierno la posibilidad de regular tales inversiones con sujeción a las orientaciones generales de la ley.

El título segundo del proyecto que se presenta a consideración de las Cámaras está integrado por una serie de disposiciones complementarias, no constitutivas de normas cuantitativas, cuyo objeto es armonizar las normas generales y la regulación específica con el actual régimen tributario y aduanero, así como señalar normas en materia de obligaciones en moneda extranjera y reiterar el respeto tradicional del país por los compromisos internacionales adquiridos mediante tratados o convenios internacionales.

En el segundo capítulo de este título el Gobierno solicita del honorable Congreso facultades extraordinarias, por el término de un año, contado a partir de la publicación de la ley, para modificar los organismos y dependencias vinculados actualmente y en forma directa al control del Régimen de Cambios Internacionales y de Comercio Exterior, con el fin de adecuarlos a las actuales circunstancias de la economía y el comercio internacional.

La reforma de la Superintendencia de Control de Cambios reviste características especiales y resulta de primordial importancia para el logro de los propósitos del nuevo régimen como autoridad de control del mismo. Estas modificaciones incluyen la posibilidad de establecer un sistema particular de carrera administrativa, que velando por la estabilidad de los empleados públicos, preserve la probidad de los funcionarios encargados del control e imposición de sanciones. Este régimen sería similar al aplicable a los funcionarios de la Dirección General de Aduanas, Impuestos Nacionales y otras entidades con funciones similares a las de esta entidad.

Con el propósito de actualizar las normas de procedimiento administrativo y adaptar los controles a la filosofía del estatuto, se solicitan facultades extraordinarias para modificar el régimen sancionatorio a las violaciones cambiarias y establecer procedimientos especiales que permitan una eficaz y cumplida labor de las autoridades en esas materias. Es de aclarar que el régimen sancionatorio que dicte el Gobierno no podrá contener penas privativas de la libertad personal.

Estas modificaciones se requieren dadas las específicas y técnicas funciones que cumplirían las entidades, sujetas de reestructuración, las cuales deben armonizarse e integrarse de manera simultánea con la reforma al Régimen Cambiario.

En efecto, la estructura administrativa actual se adapta al sistema de ejecución y control previsto en el Decreto 444 de 1987, pero dado que el régimen ha de sufrir variaciones sustanciales en cuanto a su forma de operación, se requiere rediseñar armónicamente la estructura, organización y funciones de los organismos públicos.

El proyecto incluye unas autorizaciones al Gobierno para celebrar contratos y efectuar las apropiaciones presupuestales, y demás operaciones que en esta materia se requieran, para dar cumplimiento a las normas de la ley marco y las regulaciones que se expidan en desarrollo de esa, señalando un trámite expedito para aquellos contratos que celebre el Gobierno Nacional con entidades públicas o con la Federación Nacional de Cafeteros, si ello fuere requerido.

Finalmente, cabe destacar que si bien las disposiciones de la ley regirán a partir de su publicación, los efectos derogatorios se producirán únicamente al regular las materias específicas, con el propósito de efectuar un tránsito de legislación cierto, otorgando de esta forma seguridad jurídica sobre las normas que han de regular la actividad de los particulares y el Gobierno; por ello mismo se dispone que en todo caso un año después de la publicación se entenderán derogados parcialmente la Ley 6ª de 1987, el Decreto 444 de 1987, las normas que lo modifican, adicionan, complementan reglamentan y las disposiciones que sean contrarias al nuevo Estatuto Cambiario.

Presentado ante el honorable Congreso de la República por el suscrito Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes Rodríguez.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1990.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 63 de 1990, "por la cual se dictan normas generales a las cuales deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado.

Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1990.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Tercera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mencionado proyecto a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del Senado de la República,
AURELIO IRAGORRI HORMAZA

El Secretario General del Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 1990

por la cual se crean y determinan los organismos administrativos de la Rama Jurisdiccional, se dictan normas sobre administración judicial y se reviste al Presidente de la República de Facultades extraordinarias.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Rama Jurisdiccional del Poder Público contará para la atención de sus asuntos administrativos con los siguientes organismos:

1. El Consejo Superior y los Consejos Seccionales de Administración de Justicia.
2. El Instituto y las Direcciones Seccionales de Administración Judicial.
3. La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

Artículo 2º El Consejo Superior de la Administración de Justicia estará integrado en la forma indicada por las normas vigentes. Cuando se ocupe de asuntos administrativos que la Constitución Política no asigne de manera exclusiva a la Rama Jurisdiccional, formarán parte del mismo el Ministro de Justicia, o el Viceministro por delegación de éste, y un experto en administración designado por el Presidente de la República.

El representante de los funcionarios de la Rama Jurisdiccional será elegido por la Asamblea de los Presidentes de los Tribunales.

Cada uno de los miembros del Consejo tendrá un suplente personal elegido de la misma manera que el principal, y quien lo reemplazará en los casos de ausencia de éste.

El Consejo Superior de la Administración de Justicia tendrá un vocero en los organismos nacionales de planeación económica y de manejo presupuestal y financiero, para el estudio de los asuntos que interesan a la Rama Jurisdiccional.

Artículo 3º Corresponde al Consejo Superior de la Administración de Justicia, además de las atribuciones que le señalan las normas vigentes:

1. Adoptar la política general de administración de la Rama Jurisdiccional y definir sus planes de desarrollo.
2. Expedir las normas reguladoras tanto de los procedimientos jurídicos-administrativos, como de la gestión puramente administrativa, que deben cumplir las corporaciones y despachos judiciales en todo aquello no regulado por las leyes de procedimiento judicial.
3. Elaborar proyectos de ley relacionados con la Rama Jurisdiccional, y procurar su presentación y trámite ante las Cámaras legislativas a propuesta de sus respectivos miembros, los Ministros del Despacho o el Consejo de Estado.
4. Aprobar el anteproyecto de presupuesto de la Rama Jurisdiccional y presentarlo al Gobierno para su incorporación en el proyecto de Presupuesto Nacional.
5. Convocar, reglamentar y realizar los concursos necesarios para proveer los cargos de funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, y elaborar las listas de elegibles resultantes de los mismos.
6. Agrupar y redistribuir funciones y cargos subalternos de los despachos judiciales dentro de sus respectivos distritos y establecer servicios administrativos comunes a los mismos, cuando así fuere conveniente.
7. Expedir reglamentos para el cumplimiento de las funciones administrativas atribuidas a la Rama Jurisdiccional.
8. Señalar las funciones generales de los empleados de la Rama Jurisdiccional, y los requisitos exigibles para los distintos cargos.
9. Señalar los métodos y los procedimientos administrativos que deberán cumplirse para evaluar a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, y garantizar que ejerzan pronta y cumplidamente sus funciones.
10. Delegar parcial o totalmente algunas de sus funciones en el Director General del Instituto de Administración Judicial, en el Director de la Escuela Judicial, en los Consejos Seccionales o en los Directores Seccionales de Administración Judicial.
11. Actuar como Junta Directiva del Instituto de Administración Judicial y de la Escuela Judicial, y en consecuencia, para cada uno de tales organismos, deberá:

- a) Expedir los estatutos y reglamentos internos;
- b) Formular sus políticas generales, planes y programas;
- c) Determinar la organización administrativa y definir las plantas de personal;
- d) Aprobar su presupuesto, los traslados internos, los acuerdos de gastos y los estados financieros;
- e) Aprobar los contratos en las cuantías y modalidades que señale el reglamento de contratación;
- f) Nombrar y remover libremente a sus representantes legales, que serán el Director General y los Directores Seccionales en el caso del Instituto de Administración Judicial, y el Director en el caso de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla";
- g) Delegar parcial o totalmente sus funciones como Junta Directiva en los directores de cada organismo, en los Consejos Seccionales de Administración Judicial, o en organismos públicos y privados;
- h) Autorizar a los directores para delegar algunas de sus funciones;
- i) Las demás que le señalen la ley, los estatutos y los reglamentos.

12. Las demás que le asignen las leyes.

Parágrafo. El Director General del Instituto de Administración Judicial, actuará como Secretario Ejecutivo del Consejo Superior.

Artículo 4º Créase el Instituto de Administración Judicial como un organismo administrativo dotado de personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa, y con organización territorial descentralizada que coincida con los Distritos Judiciales.

La dirección y administración del Instituto estarán a cargo de la Junta Directiva, el Director General, los Directores Seccionales y las dependencias que señalen los estatutos.

La representación legal será ejercida en lo nacional por el Director General, y en lo seccional por los Directores Seccionales.

Son funciones del Instituto de Administración Judicial programar, coordinar, dirigir y ejecutar las políticas, actos y contratos tendientes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos humanos, físicos, financieros y de informática destinados a satisfacer las necesidades de la Rama Jurisdiccional, así como todas aquellas que se refieran al manejo administrativo de los asuntos propios de la misma, y las demás responsabilidades que le señalen la ley y sus propios estatutos.

Parágrafo. La actual Dirección Nacional de Carrera Judicial y sus Oficinas Seccionales quedan fusionadas en el Instituto de Administración Judicial con todos sus bienes, recursos, responsabilidades y cargos, con la organización que se determine en los estatutos de éste.

Artículo 5º En cada uno de los Distritos Judiciales existirá un Consejo Seccional de Administración de Justicia, integrado en la forma señalada por la ley para los Consejos Seccionales de la Carrera Judicial cuyas funciones asume. Cumplirán además las funciones que le asigne la ley o el reglamento, y las que le delegue el Consejo Superior de la Administración de Justicia.

Para el estudio de los asuntos administrativos que la Constitución Política no asigne de manera exclusiva a la Rama Jurisdiccional, formarán parte del Consejo Seccional de la Administración de Justicia dos representantes de la Rama Ejecutiva, según el reglamento que para el efecto expida el Consejo Superior.

Igualmente, cuando se trate de asuntos que interesen a la Rama Jurisdiccional, el Consejo Seccional tendrá un vocero en los organismos regionales de planeación económica y manejo presupuestal y financiero.

Artículo 6º En cada uno de los Distritos Judiciales existirá una Dirección Seccional de Administración Judicial como organismo administrativo descentralizado, la que bajo la orientación del Consejo Seccional de Administración de Justicia cumplirá, dentro de su jurisdicción territorial, las mismas funciones asignadas en lo nacional al Instituto de Administración Judicial, de acuerdo a las regulaciones que éste señale.

Las actuales Oficinas Seccionales de la Carrera Judicial quedan fusionadas en las direcciones Seccionales de Administración Judicial, junto con sus cargos, recursos, bienes y responsabilidades, con la organización que se determine en los estatutos de éstas.

Artículo 7º Hacen parte del patrimonio del Instituto de Administración Judicial:

1. Los recursos que se le apropien en el Presupuesto Nacional.
2. La parte que le corresponda de los bienes y rentas provenientes de la aplicación de las Leyes 11 de 1987, 55 de 1985 y 26 de 1979.
3. El producto de las cauciones impuestas por las corporaciones judiciales y juzgados, cuando se incumplan las obligaciones que dieron origen a ellas, así como su rendimiento financiero en todo el tiempo de su existencia.
4. Las sumas de dinero consignadas a órdenes de los despachos judiciales, así como los bienes retenidos o secuestrados dentro de los procesos judiciales cuando transcurrido un año desde la fecha en que pudieran ser recuperados por los interesados éstos no lo hagan, o desde su incautación cuando se trate de bienes sin dueño conocido.

Vencido el término de que trata este numeral, o pasado un año desde la incautación si no tuviere dueño conocido, el funcionario competente, de oficio o a solicitud del Instituto de Administración Judicial, avisará al interesado, por correo certificado, a la última dirección que aparezca en el proceso de que se trate, o mediante publicación en un periódico de amplia circulación en el lugar, según el caso, que en un plazo

no mayor de un mes, contado desde la fecha de la remisión o la publicación del aviso, deberá justificar por medio idóneo el no retiro oportuno de las sumas de dinero o los bienes, so pena de su pérdida en favor del Estado.

Transcurrido este plazo, el juez decidirá y procederá en consecuencia. Contra esta decisión no cabe recurso alguno, y podrá ser acusada ante los Tribunales Administrativos, en única instancia.

5. Los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las entidades del orden nacional que en 1º de septiembre de 1990 se encontraban al servicio de la Rama Jurisdiccional. Las entidades públicas que sean propietarias o administren tales bienes procederán a traspasarlos o cederlos a ésta dentro del año siguiente a la fecha de vigencia de la presente ley.

6. Los rendimientos de cualquier índole de los bienes y otros recursos que le pertenezcan.

7. Las donaciones y asignaciones que se hagan con destino a la Rama Jurisdiccional por entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, entidades descentralizadas de cualquier orden, personas privadas, organismos internacionales o gobiernos extranjeros, sin necesidad de insinuación.

8. El producto de los servicios remunerados que preste, y los demás bienes que a cualquier título reciba o adquiera.

Parágrafo 1º Los bienes a que se refieren los numerales 2, 3, 4, 7 y 8 de este artículo, serán recaudados y manejados por las Direcciones Seccionales correspondientes a los Distritos Judiciales en los cuales se originen, salvo las donaciones con destinación específica.

Los bienes y servicios de que trata el numeral 2 de este artículo y que no pertenecen a la Rama Jurisdiccional, serán recaudados por el Instituto de Administración Judicial y transferidos a los organismos que señala la ley.

Parágrafo 2º Los representantes legales del Instituto de Administración Judicial tienen jurisdicción coactiva para hacer efectivos, mediante el proceso de ejecución previsto en el Código de Procedimiento Civil, los créditos exigibles a favor del Instituto.

Artículo 8º La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" es un organismo administrativo de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, dotado de personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, que tiene por objeto principal capacitar a los funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional, del Ministerio Público y de los demás organismos cuyas actividades se relacionen directamente con la prestación del servicio de la justicia, así como a los particulares que aspiren a ingresar al mismo; propender por la investigación y difusión de las ciencias jurídicas y afines de éstas, así como de las técnicas necesarias para el desarrollo y perfeccionamiento de las funciones asignadas a la Rama Jurisdiccional, e instruir a la comunidad en aspectos jurídicos de especial interés para ella. De igual manera brindará, en los asuntos de su competencia, asesoría a las instituciones de Educación Superior.

La Escuela prestará sus servicios directamente o a través de otras instituciones públicas o privadas, y cumplirá sus funciones administrativas a nivel regional por intermedio de las Direcciones Seccionales de Administración Judicial.

La actual Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" se fusiona con el organismo de que trata el presente artículo, junto con todos sus bienes, recursos, responsabilidades y cargos, con la organización que le señalen los Estatutos de éste.

La administración de la Escuela estará a cargo del Consejo Superior de la Administración de Justicia y del Director de la Escuela, quien será su representante legal.

Artículo 9º Hacen parte del patrimonio de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla":

1. Los recursos que se le apropien en el Presupuesto Nacional.

2. Los bienes muebles e inmuebles de propiedad de las entidades del orden nacional que en 1º de septiembre de 1990 se encontraban a su servicio.

Las entidades públicas que sean propietarias o administren tales bienes procederán a traspasarlos o cederlos a ésta dentro del año siguiente a la fecha de vigencia de la presente ley.

3. Los rendimientos de cualquier índole de los bienes y otros recursos que le pertenezcan.

4. Las donaciones y asignaciones que se le hagan por entidades públicas del orden nacional, departamental o municipal, entidades descentralizadas de cualquier orden, personas privadas, organismos internacionales o gobiernos extranjeros, sin necesidad de insinuación.

5. El producto de los servicios remunerados que preste y los demás bienes que a cualquier título reciba o adquiera.

Parágrafo. El Director de la Escuela tiene jurisdicción coactiva para hacer efectivas, mediante el proceso de ejecución previsto en el Código de Procedimiento Civil, los créditos a favor de la Escuela.

Artículo 10. La Contraloría General de la República ejercerá la vigilancia de la gestión fiscal de los organismos de la Rama Jurisdiccional, conforme a la ley y los reglamentos que expida dicha Corporación.

Artículo 11. De conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Política, revístase al Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de dos años contados a partir de la promulgación de esta ley, para:

1. Crear recursos no tributarios, que en adición a los del Presupuesto Nacional constituyan rentas propias y exclusivas de la Rama Jurisdiccional, y señalar o variar el destino y cuantía de algunos de los que correspondan en la actualidad a entidades del sector de la justicia.

2. Dictar y reformar las normas sobre Carrera Judicial, nomenclatura de cargos y escala de salarios, y sobre el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados pertenecientes a la Rama Jurisdiccional.

3. Modificar la Ley Orgánica del Presupuesto, con el fin exclusivo de garantizar la autonomía financiera de la Rama Jurisdiccional, de acuerdo con los parámetros anuales que para el efecto señale el Gobierno Nacional.

4. Crear nuevos Distritos y nuevos Circuitos Judiciales, o modificar la conformación de los existentes, así como ordenar la agrupación de varias poblaciones bajo un mismo Juzgado Municipal cuando lo considere necesario.

5. Crear, suprimir y fusionar los despachos y los cargos de funcionarios y empleados que demande el servicio de la Rama Jurisdiccional.

6. Determinar la conformación de las Salas, Secciones y Subsecciones de la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Tribunal Disciplinario y demás Tribunales del país, en aquello que no esté expresamente previsto en la Constitución Política.

7. Expedir el Estatuto de contratación para la Rama Jurisdiccional.

8. Reestructurar la Dirección Nacional y las Direcciones Seccionales de Instrucción Criminal, y el Cuerpo Técnico de Policía Judicial. Crear y suprimir cargos en dichas entidades y modificar la nomenclatura de empleos y las escalas de salarios.

Artículo 12. Para el ejercicio de las facultades extraordinarias a que se refiere esta ley, el Gobierno estará asesorado por una comisión integrada por el Consejo Superior de la Administración de Justicia, dos (2) Senadores y dos (2) Representantes designados por las Comisiones Primeras de las Cámaras Legislativas, y dos (2) miembros designados por el Gobierno Nacional. Esta Comisión será necesariamente oída antes de la expedición de los decretos correspondientes. Las recomendaciones finales de la Comisión Asesora junto con cada decreto extraordinario y su correspondiente exposición de motivos deberán publicarse simultáneamente en el "Diario Oficial" como requisito previo para que la norma inicie su vigencia.

La Dirección del Instituto de Administración Judicial desempeñará las funciones de Secretaría Ejecutiva de la Comisión Asesora a que se refiere esta disposición.

Artículo 13. El Gobierno Nacional ordenará los traslados, créditos y contracréditos presupuestales necesarios para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dada en Bogotá, D. E., a ...

El Presidente del Senado,

El Presidente de la Cámara de Representantes,

El anterior proyecto de ley, fue presentado por el Ministro de Justicia y por el Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro.

Jaime Giraldo Angel, Ministro de Justicia. Luis Fernando Ramírez Acuña, Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Para ustedes es bien conocida la forma como la Rama Jurisdiccional ha venido asumiendo el manejo de sus propios recursos humanos y materiales sin que tenga una adecuada estructura para ello.

En la actualidad el órgano administrativo de la Rama Jurisdiccional está conformado por el Consejo Superior de Administración de Justicia y las Direcciones Nacional y Seccionales de Carrera Judicial, las cuales fueron creadas por la ley para funciones de administración de personal, pero que debieron además asumir el manejo del presupuesto, el cual le fue asignado por la ley orgánica del mismo (Ley 38 de 1989). Por eso es necesario reestructurar esta infraestructura administrativa y ajustarla a estas nuevas necesidades, para lo cual se ha elaborado, conjuntamente con los organismos directivos de la Rama Jurisdiccional, el proyecto de ley que se presenta ahora a consideración del honorable Congreso de la República.

El proyecto tiene dos partes. En la primera se establece la estructura administrativa de la Rama Jurisdiccional con sus órganos de gobierno, sus entidades ejecutoras y sus recursos. En la segunda se solicitan facultades extraordinarias para desarrollar varios de los temas relacionados con la organización administrativa que se crea, cuyo contenido normativo no se puede precisar desde ahora, porque depende de varias condiciones concretas cuya determinación exige estudios previos.

Examen del articulado.

Los primeros diez artículos del proyecto señalan cuáles son los organismos administrativos de la Rama Jurisdiccional del Poder Público, cómo está compuesta cada uno de ellos; como debe cumplirse a través de su organización un proceso profundamente descentralista en el manejo del presupuesto y de los suministros, y del pago de los salarios y prestaciones de jueces y empleados; cuáles son los recursos con que se han de contar y la forma como los mismos deben ser invertidos en los territorios de cada Distrito. En este orden de ideas pueden mencionarse como principales institutos jurídicos del proyecto los siguientes:

1. El Consejo Superior y los Consejos Seccionales de Administración de Justicia.

La filosofía general del proyecto se desenvuelve dentro de los postulados de que la Rama Jurisdiccional debe tener la decisión política sobre el manejo de sus recursos humanos y materiales, pero que la labor operativa en estas materias debe estar a cargo de instituciones administrativas dependientes de ella, pues no se puede entorpecer la función jurisdiccional con el manejo de los asuntos administrativos y presupuestales.

Para la toma de estas decisiones políticas se crean el Consejo Superior y los Consejos Seccionales de Administración de Justicia, pues se considera como estructura organizativa más adecuada la que desarrolle una política general dentro de parámetros muy claros de descentralización, pues no se pueden manejar con las mismas normas los problemas administrativos de un Distrito Judicial como el de Bogotá, y los de uno como el de Villavicencio, al que le corresponde atender la mayoría de los despachos judiciales de los territorios nacionales.

Igualmente se prevé dentro del Consejo Superior y los Consejos Seccionales la participación del Ejecutivo porque la autonomía administrativa no puede implicar en ningún caso una desvertebración de la política general del Estado. A nivel regional se espera, igualmente, que los gobiernos locales colaboren en forma significativa en el funcionamiento adecuado de la justicia, por lo que se hace necesario su concurso en los Consejos Seccionales de la Rama Jurisdiccional.

Las funciones que se les asignan a estos Consejos se orientan fundamentalmente a darles capacidad reglamentaria de los distintos asuntos de la Rama Jurisdiccional, pues la regulación que de ellos hiciera el Gobierno no sólo no consultaría en muchos casos las necesidades reales de la justicia, sino que además podrían implicar una injerencia indebida en los asuntos de otra Rama del Poder Público.

Por otra parte, ya hay jurisprudencia muy reiterada de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado de que además de la función reglamentaria que tiene el Presidente de la República originada en las atribuciones del numeral 3º del artículo 120 de la Constitución Nacional, existe otra nacida del ejercicio de la función que se asigna por la Constitución o la ley, pues ella debe desarrollarse a plenitud, expidiendo los actos administrativos de carácter general o particular que sean necesarios. Tal es el origen de los estatutos que expiden órganos como la Junta Monetaria, la Comisión Nacional de Valores, los Ministerios, las Superintendencias, etc.

2. El Instituto de Administración Judicial.

Sin lugar a dudas y desde el punto de vista organizacional administrativo, el Instituto que aquí se propone, constituye la gran innovación del proyecto, porque si bien es cierto que su origen se halla en la actual Dirección Nacional de la Carrera Judicial creada por el Decreto-ley 52 de 1987, ella fue diseñada entonces para atender las solas funciones de administrar la carrera judicial. Más adelante y con motivo de la expedición de la Ley 38 de 1989, orgánica del Presupuesto Nacional, a la Dirección le fueron adicionadas funciones tales como las de pagar a jueces y empleados los sueldos y prestaciones a que tienen derecho, proveer de muebles, equipos, útiles de escritorio, papelería, etc., a los despachos judiciales de todo el país; atender a la provisión de inmuebles por compra, construcción o arrendamiento, cubrir las necesidades de mantenimiento, aseo y vigilancia de los mismos despachos; elaborar los inventarios de bienes y, en general, ejecutar el presupuesto de la Rama Jurisdiccional, preparar el anteproyecto del mismo, atender todas las otras funciones administrativas y prestar todos los servicios que demanda la administración de justicia.

La observación sobre las anteriores funciones y su comparación con la estructura administrativa proporcionada en 1987 para la administración de la carrera judicial, permiten precisar sin dificultad que la organización de la actual Dirección Nacional y de las Oficinas Seccionales localizadas en las cabeceras de los Distritos Judiciales es manifiestamente inadecuada para cubrir todos los campos que con el tiempo le fueron adicionados a título de nuevas competencias.

La Junta Directiva del Instituto será el mismo Consejo Superior de la Administración de Justicia, con lo cual se asegura la unidad de criterio para el manejo de las cuestiones que constituyen la competencia del organismo.

Como organismo autónomo dispondrá de un patrimonio integrado por distintos recursos, y se propone dotarlo de bienes obtenidos más allá de aquellos que se le asignen en el presupuesto nacional, porque el Gobierno considera que la Rama debe contar con recursos propios y exclusivos que, como podrán observar

los honorables Senadores, ya han sido creados en parte, y otros deberán constituir nuevo arbitrio rentístico que asegure una decorosa atención para la administración de justicia desde el punto de vista económico.

3. Las Direcciones Seccionales de Administración Judicial.

Estas Direcciones Seccionales serán soporte insustituible para la descentralización administrativa porque, como se anotó, cumplirán a nivel de distrito judicial las funciones que a nivel nacional están adscritas al Instituto de Administración Judicial. Aquí vale la pena observar cómo, para asegurar realmente la descentralización, el proyecto prevé que los recursos originados en cada Distrito por actividades jurisdiccionales, sean captados e invertidos en la misma región, para que los recursos incorporados en el presupuesto nacional constituyan un factor de equilibrio que ajuste las eventuales deficiencias económicas de los distritos menos capaces de generar recursos.

Por otra parte, los directores seccionales tendrán a nivel local la representación legal del Instituto, para terminar de una vez por todas con la dependencia tradicional frente a los organismos centrales en materias administrativas.

4. La Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla".

La actual Escuela Judicial se halla integrada como una dependencia del Ministerio de Justicia, es decir, de la Rama Ejecutiva. El proyecto pretende dos cosas fundamentales en cuanto se refiere a este organismo: de una parte, incorporarlo a la Rama Jurisdiccional, y de otra, convertirlo en persona jurídica.

Si bien es cierto que los programas que desarrolla en la actualidad la Escuela son de indiscutible y gran utilidad para funcionarios y empleados de la Rama Jurisdiccional y del Ministerio Público, abogados particulares, aspirantes a ingresar al servicio de la justicia, etc., todo indica que es más lógica su situación dentro de la misma Rama para unificar criterios de docencia sobre temas académicos que interesen a ésta.

Teniendo en cuenta su carácter y la importancia de su funcionamiento autónomo, conviene que la Escuela se convierta en organismo similar al Instituto. Como éste, gozará de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa. De igual manera, para ella se procura un criterio de funcionamiento descentralizado regionalmente a través de las Direcciones Seccionales de Administración Judicial, y un tipo de representación legal como la del Instituto.

5. El control fiscal.

Como resulta natural, será la Contraloría General de la República la que ejerza el control sobre la gestión fiscal de los nuevos organismos. Siempre se buscará que en las resoluciones reglamentarias de dicha función no se vaya a entorpecer la prestación del servicio de la justicia.

6. Facultades extraordinarias.

Sabe el Gobierno que el Congreso de la República tiene el propósito de ejercer su función principal con toda intensidad, y por ello se ha preocupado por elaborar este proyecto de ley, y de incluir en el mismo, como normas de aplicación directa, las contenidas en los diez primeros artículos. Las materias que se proponen para ser tratadas a través de las facultades extraordinarias no son otra cosa que desarrollo de las anteriores, y por ello puede afirmarse que no hay cuestión mencionada en éstas que no encuentre origen en las primeras, como se explicará adelante, las que no se pueden definir desde ya, porque dependen en gran medida de las condiciones concretas en que deban ejecutarse.

Tales facultades son las siguientes:

a) Crear recursos no tributarios, que en adición a los del presupuesto nacional, constituyan fuentes propias y exclusivas de la Rama Jurisdiccional, y variar la asignación y cuantía de algunos de los que corresponden en la actualidad a entidades del sector de la justicia.

Durante la elaboración del proyecto se puso de presente la posibilidad de allegar nuevos recursos no tributarios para la Rama Jurisdiccional, como serían los provenientes del decomiso de bienes ligados a la comisión de delitos, o la reasignación de recursos existentes, como los de las Leyes 55 de 1985 y 11 de 1987, pero estas decisiones implican hacer una revisión total de las normas que prevén el decomiso como sanción, y la realización de estudios actuariales para determinar el impacto de la variación de la asignación, y de la modificación de las cuantías de los recursos ya existentes.

b) Dictar y reformar las normas sobre carrera judicial, nomenclatura de cargos y escala de salarios, y sobre el régimen de prestaciones sociales para la Rama Jurisdiccional.

Cuando empezó a regir el manejo del presupuesto por parte de la Rama Jurisdiccional por razón de la expedición de la ley orgánica del presupuesto, fueron transferidos a ella más de mil empleados provenientes del Ministerio de Justicia y del Ministerio de Hacienda, con regímenes salariales, prestaciones y de carrera totalmente diferentes, creándose un caos total en el manejo de estos asuntos, el que se debe resolver por la expedición de un estatuto que los cubra a todos, sin lesionar los derechos que ellos tengan dentro del régimen anterior, lo que exige estudios previos y con-

sideraciones muy precisas de las situaciones individuales planteadas.

c) Modificar la ley orgánica del presupuesto, con el fin exclusivo de garantizar la autonomía financiera de la Rama Jurisdiccional.

La Rama Jurisdiccional aspira a tener un mecanismo de protección presupuestal, a fin de que sus necesidades puedan ser atendidas lo mejor posible, sin que eso implique rotura de la unidad política que debe tener el manejo del gasto público. Como sabemos que la fórmula que se adopte debe ser materia de un amplio estudio de las autoridades presupuestales del Estado, consideramos que las normas respectivas deben expedirse por facultades extraordinarias, con base en los parámetros que para el efecto señale el Gobierno Nacional.

d) Crear nuevos distritos y nuevos circuitos judiciales, o modificar la conformación de los existentes.

La actual organización territorial de la Rama Jurisdiccional no consulta la realidad del país, pues hay distritos judiciales en donde la cabecera está muy distante de gran número de municipios que lo conforman, como son los casos de Bolívar y Cesar. Igual ocurre con la conformación de los circuitos judiciales, que ya no obedecen a una integración acorde con el desarrollo de las vías de comunicación. Hacer la revisión del mapa judicial del país es una labor que debe realizarse con cuidado, y que demanda tiempo.

e) Crear, suprimir y fusionar los despachos y los cargos de funcionarios y empleados que demande el servicio de la Rama Jurisdiccional.

El Gobierno acaba de expedir varios decretos creando despachos y cargos dentro de la Rama Jurisdiccional, por lo que parecería inadecuado volver a pedir nuevas facultades para este propósito.

Lo que se quiere es, por el contrario, revisar esta política, pues el actual Gobierno considera que al introducir mecanismos de desjudicialización eficaces, no va a ser necesario proveer la totalidad de los cargos creados (más de nueve mil), pudiendo así reorientar estos recursos para garantizar la eficacia de mecanismos de descongestión de los despachos judiciales, tales como la conciliación judicial y extrajudicial, el arbitramento y la amigable composición. Es posible, por tanto, que sea necesario suprimir muchos de los cargos creados con base en la Ley 30 de 1987, y que se deban crear otros encaminados a permitir el desarrollo de medios más expeditos de solución de conflictos.

f) Conformación de las salas de las corporaciones judiciales.

Se pide facultades para determinar la conformación de las salas de las corporaciones judiciales, por cuanto la Constitución Nacional prevé que ello debe hacerse por ley, y se han encontrado varios casos en que dichas corporaciones podrían funcionar más eficientemente si se dividen en forma distinta a como están ahora.

Tal ocurre con la Sección Segunda del Consejo de Estado, en la que se crearon dos cargos de magistrados, pero no se previó su posible división en dos salas, por lo que en vez de acelerarse el trabajo, se está haciendo más demorado. Igual cosa puede ocurrir en muchos otros tribunales, como los de Aduana, los Contencioso Administrativos de Bogotá, Medellín y Cali, las nuevas salas creadas para la Jurisdicción Disciplinaria, etc. Para dictar las normas más apropiadas en esta materia, es forzoso hacer un estudio de volúmenes de proceso, que necesariamente demanda tiempo.

g) Contratos.

Para poder ejecutar su presupuesto, es necesario que la Rama Jurisdiccional tenga un estatuto contractual propio que se adecue a la naturaleza de sus funciones y a su estructura orgánica.

h) Reestructuración de las dependencias de Instrucción Criminal.

La actual organización de las entidades cuya reestructuración se planea fue establecida por un decreto extraordinario que creó la Dirección y la Subdirección Nacional, y las Direcciones Seccionales, para darle un apoyo operativo a los jueces de Instrucción, sin definir ninguna estructura interna; luego el Código de Procedimiento Penal por aparte estableció el Cuerpo Técnico de Policía Judicial, y otro creó 2.500 cargos de Policías Judiciales y los incorporó a la Dirección de Instrucción Criminal. Como se ve, no se previó para esta entidad la infraestructura administrativa requerida, lo que hace muy inoperante su funcionamiento.

Por otra parte, como la entidad es fruto de la superposición de dos dependencias, la nomenclatura y la escala de salarios son caóticas.

7. Finalmente, el proyecto propone que para el ejercicio de las facultades el Gobierno esté asesorado por una comisión del más alto nivel, como puede observarse en el artículo 14. De esa norma cabe destacar la importancia que el Gobierno atribuye a la publicidad de los debates previos a la expedición de los decretos respectivos. Experiencias anteriores hacen aconsejable que, como pasa con las leyes, exista una historia de los decretos que sirva para conocer cuál fue la tramitación que sufrieron y cuáles las opiniones jurídicas, políticas y de conveniencia que precedieron su expedición.

Por lo demás, parece lógico que la Dirección del Instituto de Administración Judicial desempeñe las funciones de Secretaría Ejecutiva de la Comisión y se responsabilice de todas las actas, documentos y antecedentes de las normas extraordinarias.

Honorables Senadores:

El Gobierno Nacional tiene la seguridad de que el patriotismo de los señores Congressistas y su preocupación sincera por el que hemos dado en denominar "drama de la justicia", llevarán a los honorables Senadores y Representantes a examinar con toda dedicación y prontitud este proyecto que la Administración del señor Presidente Gaviria considera de la mayor importancia para poner las bases a posteriores desarrollos en favor de una pronta y cumplida justicia, como quiere la Constitución Política.

El anterior proyecto de ley, fue presentado por el Ministro de Justicia, y por el Viceministro de Hacienda y Crédito Público encargado de las funciones del Despacho del Ministro.

Honorables Senadores,

Jaine Giraldo Angel, Ministro de Justicia y Luis Fernando Ramirez Acuña, Viceministro de Hacienda y Crédito Público, encargado de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., 25 de septiembre de 1990.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 64 de 1990, "por la cual se crean y determinan los organismos administrativos de la Rama Jurisdiccional, se dictan normas sobre administración judicial y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945), en la fecha. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,

Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. E., 25 de septiembre de 1990.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del Senado de la República,

AURELIO IRAGORRI HORMAZA

El Secretario General del Senado,

Crispín Villazón de Armas.

PROYECTO DE LEY NUMERO 65 DE 1990

por la cual se dictan disposiciones para la seguridad social del periodista.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El Estado garantiza la seguridad social al periodista y su familia, atiende la salud, la invalidez, la vejez, la muerte, la rehabilitación y su adaptación profesional.

El Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de las prestaciones a los periodistas y a sus familias, determinará su acceso a los sistemas de seguridad social y la protección de sus necesidades en todos los momentos de su existencia y definirá lo concerniente al seguro de vida del periodista cuando realice actividades de alto riesgo.

Artículo 2º La cobertura de la seguridad social debe permitir la atención oportuna, rápida y eficiente del periodista frente a las diferentes contingencias a que pueda estar expuesto en el desarrollo de su actividad profesional.

Artículo 3º El Gobierno Nacional fomentará el fortalecimiento de entidades gremiales, asociaciones y grupos asociativos, cuyo objetivo sea el de la promoción y capacitación profesional; el de desarrollar servicios sociales: créditos, vivienda, educación, programas especiales de salud, recreación y deportes y rehabilitación profesional del periodista.

Artículo 4º Establece la obligatoriedad de la afiliación del periodista a los sistemas de seguridad social existentes, a través del patrono, como trabajador independiente o por conducto de entidades agrupadoras, cooperativas, grupos preboperativos o asociaciones especiales.

Artículo 5º Cuando la actividad se realice en zonas de alto riesgo el periodista tendrá el derecho a un seguro de vida que deberá ser pagado en su totalidad por el patrono o por la cooperativa, el grupo precooperativo o las asociaciones gremiales a las que pertenezca, o que asumirá en su condición de trabajador independiente.

Artículo 6º Las entidades de que trata el artículo 3º de la presente ley, podrán desarrollar actividades y procesos especiales que garanticen un sistema presocial o de servicios sociales ampliado a la que ofrece la seguridad social tradicional.

En el desarrollo de estas actividades, deberán tener en cuenta el otorgamiento de créditos blandos para el periodista o su familia en caso de fallecimiento o minusvalía que garanticen una estabilidad económica y social hacia el futuro; el establecimiento de subsidios especiales en caso de disminución de la capacidad laboral, mientras dure el proceso; y la ampliación de la atención de los servicios de salud al núcleo familiar, en caso de desaparición o muerte del periodista, hasta el momento en que se otorgue la sustitución pensional.

Artículo 7º Las asociaciones, las cooperativas y los grupos precooperativos de periodistas, establecerán en sus estatutos su responsabilidad para desarrollar los mecanismos mínimos necesarios que permitan dar una dimensión más amplia al tradicional sistema de seguridad social en beneficio del periodista y de su núcleo familiar.

Artículo 8º Los periodistas profesionales que acrediten a partir de la vigencia de la presente ley, veinte (20) años de aportes sufragados en cualquier tiempo y acumulados en una o varias entidades de previsión social o de las que hagan sus veces, del orden nacional, departamental, municipal, intendencial, comisaral o distrital y en el Instituto de Seguros Sociales, tendrán derecho a una pensión de jubilación a cualquier edad.

Artículo 9º Las cajas de compensación familiar tienen la obligación de facilitar y aceptar la afiliación del periodista profesional por parte del patrono que la solicite o como trabajador independiente.

Parágrafo. Los consejos directivos de las cajas de compensación familiar y de Prosocial, podrán establecer tratamientos especiales para la afiliación del periodista profesional como trabajador independiente y para otorgar los beneficios que a ellos corresponde.

Artículo 10. Para todos los efectos, se acredita la condición de periodista mediante la tarjeta profesional expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

Gustavo Dajer Chadid
Senador Ponente.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Después de analizar los graves acontecimientos sucedidos en los últimos años en Colombia, lapso durante el cual se han agudizado los episodios de violencia en los sectores rurales como también en los centros urbanos de manera sorprendente y aterradora, me he formulado diversos interrogantes en torno a la situación de los damnificados por esta ola sangrienta incontenible. En tal virtud, me permito presentar a consideración del Congreso, esta iniciativa que pretende fundamentalmente establecer un régimen de seguridad social para el periodista colombiano y su familia, dado que nuestros comunicadores sociales, valerosos, éticos y arrojados en el cumplimiento de su deber para mantener informada a la comunidad al instante que se suceden los hechos, han sido parte sustancial de las víctimas que ha dejado este doloroso viacrucis por el cual atraviesa o ha atravesado la Nación entera.

Cada dos meses un periodista fue asesinado en los últimos cuatro años.

Las cifras son verdaderamente escalofriantes. Periodistas de todos los niveles, ilustres y humildes; conocidos a nivel internacional o como suele denominarse "de provincia", veteranos o noveles en su oficio; editorialistas, corresponsales y reporteros; todos ellos han sido víctimas de la escalada terrorista y desafortunadamente, sus crímenes, quedan, para estupor de todos, en la penumbra de la impunidad.

El periódico "El Espectador" publicó en su edición del día 25 de julio pasado, la relación de periodistas acrobáticos, con el título "Cada dos meses un periodista fue asesinado en los últimos cuatro años". Relata la información que en desarrollo de la inusitada ola de violencia que enmarcó los cuatro últimos años, fueron 22 los periodistas colombianos que cayeron, entre ellos el Director de "El Espectador", don Guillermo Cano Isaza, Héctor Giraldo Gálvez, Roberto Camacho, corresponsal en Leticia, Fernando Bahamón Molina, quien había ejercido las mismas funciones en Florencia, Guillermo Gómez Murillo, colaborador radicado en Buenaventura, Miguel Arturo Soler Rodríguez, Marta Luz López y Hernando Tavera. Agrega la información que los demás periodistas asesinados en el país durante el mismo lapso, fueron Raúl Echaverría Barrientos, Subdirector del periódico "Occidente" de Cali, Jorge Enrique Pulido, conocido programador de tele-

visión, Silvia Margarita Duzán Sáenz, quien realizaba trabajos independientes para la televisión europea, Mariano Ruiz Castaño, Director de "Ondas del Darién", Belisario Zambrano Roa, de Radio Cadena Nacional, Sandra Constanza Vinasco, de Caracol, Hernando Enrique Cifuentes Martínez, colaborador de la Sección de Deportes del telenoticiario Criptón; Luis Daniel Vera López, de Radio Metropolitana; Adolfo Pérez Arosemena, Jefe de Prensa de la Cruz Roja; Carlos Enrique Morales Hernández del Grupo Radial Colombiano; Roberto Sarasty Botero, de Caracol; Diego Vargas Escobar, Director del Noticiero la Voz de las Américas; Rubén Darío Carrillo, periodista independiente; William Bendeck Olivella, Director del Radioperiódico Avanzada; José Wenceslao Espejo Rodríguez, Director del semanario "El Tabloide" y Myriam Nassa, de Caracol Medellín.

Ante situaciones como las anotadas, es necesario que el país se pronuncie seriamente, que el Gobierno acuda a proteger al periodista colombiano y a tratar de aliviar el dolor de las familias que han tenido que soportar el pavoroso acontecimiento de la muerte del jefe del hogar, fallecido en el noble y arriesgado cumplimiento del deber profesional, y que el Congreso Nacional y los diferentes estamentos de la sociedad colombiana, hagan lo propio.

En este orden de ideas, considero conveniente que las Cámaras Legislativas se ocupen de establecer los mecanismos mínimos necesarios para otorgarle una protección integral de la seguridad social colombiana al periodista y a su familia.

Para lograr este cometido, se hace indispensable ampliar la cobertura del sistema de seguridad social existente de tal manera que garantice una atención oportuna, rápida y eficaz del periodista frente a las diferentes contingencias a que pueda estar expuesto en el desarrollo de su actividad profesional. Igualmente, surge la necesidad de complementar este esfuerzo con el fortalecimiento de entidades gremiales, asociaciones, grupos asociativos: Cooperativas, precooperativas o mutuales, cuya finalidad sea la promoción y capacitación profesional, el desarrollo de servicios sociales: Crédito, vivienda, educación, programas especiales de salud, recreación y deportes, rehabilitación profesional, entre otros objetivos.

Organización cooperativa.

En este sentido, estimo que Dancoop debe jugar un papel trascendente en el fomento de la creación de cooperativas que sirvan los intereses del periodista colombiano, dado que al organizarse de esta forma institucional, los comunicadores sociales podrán obtener institucionalmente los beneficios de redescuento de las líneas de crédito del Banco de la República, exenciones tributarias, facilidades en la obtención de créditos, entre muchos otros beneficios. Valga anotar a este respecto que el marco de la Ley 79 de 1988 y los decretos extraordinarios que la desarrollan, han permitido modernizar la legislación cooperativa con miras a la regulación normativa y a estimular el desarrollo de un número superior de 5.000 instituciones que hacen parte del sector de la economía solidaria de nuestro país.

Con este campo institucional, la creatividad y la imaginación en torno a las diversas situaciones que enfrente una institución de carácter solidario que comprometa a los periodistas, puede derivar en el conocimiento de múltiples alternativas en la protección social de su trabajo, entendiendo además, que las disposiciones dejan a salvo la facultad de auto-determinación de las cooperativas que pueden tener su propio régimen laboral, de seguridad social y de compensaciones adoptado en sus estatutos y reglamentos.

Me he referido al sector solidario de la economía porque allí, como puede deducirse, existen formidables perspectivas para proteger los intereses del periodista colombiano y para ampliar el radio de acción de sus nobles actividades, de una manera coherente, armónica y ambiciosa.

Antecedentes normativos.

Diversas normas han buscado beneficiar al periodista colombiano. En la década del 60 se expidió una ley mediante la cual se presupuestaron cinco millones de pesos para el otorgamiento de vivienda. El Instituto de Crédito Territorial a través del tiempo, ha beneficiado con sus programas habitacionales a periodistas en diferentes ciudades del país. Posteriormente en 1973 se expide la Ley 37, reglamentada por el Decreto número 1293 de 1974. Son disposiciones relacionadas con el régimen pensional de los periodistas, causado al cumplir 30 años de servicios continuos o discontinuos y en general, establece su régimen de seguridad social.

En torno al alcance de la ley referida, la Oficina Jurídica Nacional del Instituto de Seguros Sociales, conceptuó el 22 de marzo pasado, que la norma "no vincula al Instituto de los Seguros Sociales por no haber sido reglamentada y haber sido derogada tácitamente, en lo que al Instituto de Seguros Sociales se refiere, por el Decreto-ley 1650 de 1977 y la Ley 71 de 1988. Enfatiza tal pronunciamiento que "el régimen de los seguros sociales obligatorios se aplica a los periodistas que se afilien al Instituto de Seguros Sociales como trabajadores independientes y con sometimiento a los reglamentos establecidos para esta población trabajadora. Así mismo se les aplica la Ley 71 de 1988 y su Decreto reglamentario 1160 de 1989".

Se debe aclarar que con la Ley 71 de 1988, se modifica el régimen de jubilación y se establece la pensión

por aportes por tiempos de servicio en distintas entidades de derecho público y privado siempre y cuando exista una afiliación a una entidad de previsión y al Instituto de Seguros Sociales.

En 1975, mediante la Ley 51, el periodismo nacional es reconocido como profesión, se estipulan aspectos importantes para su ejercicio y la reserva de la fuente de información. Igualmente con este régimen normativo se garantiza la libertad de información, expresión y asociación sindical; se defiende el gremio y se establecen sistemas procurando al periodista seguridad y progreso en el desempeño de sus labores; el Decreto 733 de 1976, reglamentó esta ley en muchos de sus trascendentes aspectos.

El derecho a la seguridad social.

Al llegar a los momentos actuales, se hace necesario definir unas estrategias que garanticen a los periodistas nacionales la participación integral en la seguridad social colombiana, en el bienestar social y en los servicios sociales en nuestras instituciones. Para este logro, entendemos la seguridad social de una manera armónica, como el conjunto de entidades, instrumentos, regímenes y recursos, además de otros mecanismos conformados por iniciativas del Estado, o de inspiración colectiva o individual, en procura de proteger al ser humano en las diferentes etapas de su existencia.

Pretendo, en consecuencia, incorporar en un texto de derecho positivo, este derecho buscando reconocer la seguridad social y sus beneficios a todas las personas que en nuestro país se dedican a ejercer la noble profesión del periodismo. Creo estar en consonancia con las políticas gubernamentales que se orientan en los últimos años con verdadero interés, para efectuar el reconocimiento masivo del derecho a la seguridad social, que progresivamente se va otorgando a las personas, por conducto de la implementación y puesta en marcha de un sinnúmero de estrategias encaminadas a lograr la extensión de la seguridad social al mayor número de individuos.

Conviene anotar que en Colombia el régimen de seguridad social, en principio, es general para todos aquellos trabajadores vinculados a un patrono mediante contrato de trabajo; desde luego, también cubre a los periodistas como trabajadores dependientes.

La participación integral de los periodistas en los seguros sociales, bienestar social y servicios sociales en las instituciones colombianas, es la motivación general que me ha impuesto la tarea de perfeccionar esta idea en un proyecto de ley.

Seguridad social al futuro.

Es formidable que la extensión de cobertura del sistema nacional de salud y de las instituciones de seguridad social traigan beneficio para el país en general, para las comunidades que la demandan con insistencia ávida de progreso y bienestar en alto grado. Con especial beneplácito recibiría la Nación que la extensión de cobertura de estos sistemas permitan atender a los periodistas, facilitando el acceso a programas públicos y privados asociados.

Dentro de un beneficio integrado, surge la conveniencia de efectuar la priorización de los servicios de ayuda a la promoción profesional, crédito social, programas de capacitación profesional, rehabilitación de profesionales, recreación activa y turismo social y familiar para los periodistas colombianos. Se recibiría con exitosa aceptación, en los diversos estamentos de la sociedad colombiana, el establecimiento de un seguro de vida para profesionales que cubran información en zonas de conflicto o que laboren en zonas de potenciales riesgos. Se acogerían con singular beneplácito diversos tipos de ayudas, especialmente la económica en casos de fallecimiento del periodista y todas aquellas que se dirijan para el deporte y otorgamiento de becas para hijos de periodistas, en capacitación profesional en áreas de la comunicación social y en artes gráficas, publicidad y carreras afines. Igualmente se aceptaría el diseño de una política que procure prestaciones en especie en caso de accidente del periodista.

En lo concerniente al aspecto normativo para obtener el derecho a solicitar pensión, me ocuparé en el análisis de los temas y alcances del proyecto de ley, acápite ulterior.

Hacia el futuro inmediato el país tendrá que diseñar verdaderos esquemas de protección social al periodista, por ejemplo, entregándole a manera de abono un subsidio mensual al comunicador social minusválido o herido en el ejercicio profesional, durante el período de rehabilitación, o una indemnización a los minusválidos parciales permanentes. Es más, tendrá que ir más allá, otorgando atención a los familiares de los periodistas desaparecidos o heridos en el desarrollo de su ejercicio profesional; con miras a posibilitar a los familiares de los desaparecidos o lesionados, los gastos que el proceso de muerte presenta; claro está, no dejando sin ningún ingreso a su familia.

El otorgamiento de préstamos a microempresas de periodistas, es un importante instrumento para incentivar la agrupación y creatividad de nuestros comunicadores sociales. Indudablemente que se encuentra un ambiente propicio para estimular la creación de agremiaciones de periodistas y para el fortalecimiento de los círculos y asociaciones existentes, alrededor de los cuales bien puede tejerse una seguridad social acorde con el especial status que rodea el ejercicio de esta profesión en Colombia.

La situación general de los periodistas y el empleo de este profesional en los medios de comunicación, serán temas vitales sobre los cuales versará la reunión de la Organización Internacional del Trabajo que tendrá lugar en noviembre próximo. En esta convocatoria con detenimiento se examinará la posición de los periodistas fundamentándose en el cuestionario remitido a los Ministros del Trabajo de los países bajo la órbita de la OIT.

Constitucionalidad y alcances del proyecto.

Es de resaltar que el proyecto de ley armoniza perfectamente con nuestra Constitución Política merced a que no conlleva gasto para el erario público, no crea instituciones de ningún orden, ni asigna rubros presupuestales de ninguna naturaleza.

Encaja perfectamente en el marco de las facultades asignadas por la máxima codificación nacional al legislador colombiano, rigor que ha tenido en cuenta con la precisión que se requiere. Y es que el objetivo general de esta iniciativa consiste en establecer los mecanismos mínimos necesarios que permitan una protección integral de la seguridad social al periodista y a su familia. En este sentido se prevé en el artículo 1º, que el Estado garantiza la seguridad social del periodista y su familia, atiende la salud, la invalidez, la vejez, la muerte, la rehabilitación y su adaptación profesional.

Para el cumplimiento de este precepto legal, se estipula que el Gobierno Nacional reglamentará los términos y condiciones para el reconocimiento y pago de las prestaciones a los periodistas y su familia y determinará su acceso a los sistemas de seguridad social y la protección de sus necesidades en todos los momentos de su vida, y además, definirá lo pertinente al seguro de vida del periodista cuando realice actividades de alto riesgo; se establece en el artículo 2º que la cobertura de la seguridad social debe permitir una atención oportuna, rápida y eficiente del periodista frente a las diferentes contingencias a que puede estar expuesto en el desarrollo de su actividad profesional.

En virtud de la importancia que significa en el devenir la solidez gremial o empresarial de nuestros comunicadores sociales y teniendo en cuenta el decidido impulso entregado en los últimos años al movimiento cooperativo nacional, significado por anhelos de servicio y ejemplo de democracia participativa como una fuerte renovadora de la sociedad, he considerado necesario que el Ejecutivo fomente el fortalecimiento de entidades gremiales, asociaciones, grupos asociativos: Cooperativas, precooperativas o mutuales, cuya finalidad sea la promoción y capacitación profesional, el desarrollo de servicios sociales: crédito, vivienda, educación, programas especiales de salud, recreación y deportes y rehabilitación profesional de periodista. De esta manera, conforme al artículo 3º se lograrían trascendentes soluciones inherentes a las necesidades propias del ejercicio profesional y del bienestar del periodista y su familia.

Dado el alto riesgo que la actividad periodística ha adquirido en los últimos tiempos, se hace necesario establecer actividades que permitan garantizar su bienestar futuro frente a la posibilidad de sufrir una disminución en su capacidad laboral o cubrir a su núcleo familiar. Concordante con lo referido, los artículos 4º y 5º, precisan la obligatoriedad de la afiliación del periodista a los sistemas de seguridad social existentes y el derecho al seguro de vida cuando su actividad se realice en zonas de alto riesgo.

Mediante el artículo 6º se abre una excelente perspectiva para que las entidades que sirvan a los intereses del periodista, singularmente las de carácter gremial, los grupos asociativos y las que velen por su promoción, capacitación y rehabilitación profesional, desarrollen actividades y procesos especiales que garanticen un sistema prestacional o de servicios sociales ampliado a la que ofrece la seguridad social tradicional. Para acometer este loable propósito se debe tener en cuenta primordialmente el otorgamiento de créditos blandos para el periodista o su familia en caso de fallecimiento o minusvalía; el establecimiento de subsidios especiales en caso de disminución de la capacidad laboral, mientras dure el proceso; y la ampliación de la atención de los servicios de salud al núcleo familiar, en caso de desaparición o muerte del periodista, hasta el momento en que se otorgue la sustitución pensional.

Con el objeto de permitirle disfrutar al periodista de los innumerables beneficios que otorgan a sus afiliados las cajas de compensación familiar y la Promotora Social de Vacaciones, "Prosocial", se posibilita en el artículo 9º a los respectivos consejos directivos para establecer mecanismos especiales que faciliten la afiliación del periodista profesional. Nada más justo que un periodista fatigado por el incesante acontecer noticioso disfrute con su familia de un centro recreacional o de espectáculos artísticos y culturales, a precios razonables.

Como fin especial de este proyecto de ley, puede calificarse el propósito que cumple el artículo 8º que busca reconocer la pensión del periodista a cualquier edad cuando acredite los 20 años de aportes sufragados en una o varias entidades de previsión social y en el Instituto de Seguros Sociales. Este derecho se reconoce de igual forma a un sinnúmero de trabajadores en las cláusulas de las convenciones colectivas y no rige con el ejercicio del periodismo, profesión que exige esfuerzos físicos y desarrollo de la capacidad mental en alto grado.

Finalmente, y podría entenderse como obvio, se preceptúa que la condición de periodista se acredita mediante la tarjeta profesional expedida por el Ministerio de Educación Nacional.

Debo consignar mi anticipado reconocimiento por el buen suceso en el trámite que los honorables Congresistas le entreguen a esta justa iniciativa que redundará en beneficio de quienes con desvelo mantienen informada a la comunidad nacional y han otorgado invaluables aportes para el bienestar y progreso de Colombia.

De los honorables Senadores,

Gustavo Dajer Chadid
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., 25 de septiembre de 1990.

Señor Presidente:

Con el objeto de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 85 de 1990, "por la cual se dictan disposiciones para la seguridad social del periodista", me permito pasar a su Despacho el expediente de la

OBJECIONES

Bogotá, D. E., 21 de septiembre de 1990.

Doctor
AURELIO IRAGORRI HORMAZA
Presidente
Senado de la República
Ciudad.

En atención al encargo que el señor Presidente de la Corporación nos hizo para examinar las objeciones del Poder Ejecutivo al Proyecto de ley "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento veinte (120) años de la fundación del Municipio de Leticia (Amazonas) y se dictan otras disposiciones", nos permitimos, con todo respeto, expresar nuestra opinión en los siguientes términos:

I Antecedentes.

En uso de las disposiciones contenidas en los artículos 85, 86, 87 y 88 de la Constitución Nacional y en cumplimiento de la comisión conferida por el señor Presidente del Senado, doctor Aurelio Iragorri Hormaza, proponemos al Senado de la República decida sobre las objeciones presidenciales presentadas al Proyecto de ley número 13 de 1988 Senado (Cámara 277 de 1988), "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento veinte (120) años de la fundación del Municipio de Leticia (Amazonas) y se dictan otras disposiciones".

A) Hechos.

1. El 26 de julio de 1988 por su iniciativa, el Senador Jairo Ruiz Medina presentó ante la Secretaría del Senado de la República el proyecto de ley de la referencia, que lleva el número 13 de 1988 y fue publicado en los Anales del Congreso número 40 de 1988.
2. El proyecto pasó para su estudio a la Comisión Segunda Constitucional Permanente y se repartió al Senador Miguel Santamaría Dávila para ponencia.
3. El proyecto fue discutido y aprobado con modificaciones en la Comisión y en la plenaria del Senado. Antes de impartirle su aprobación en primer debate, el señor Ministro de Agricultura firma, en señal inequívoca de respaldo, el pliego de modificaciones respectivo.
4. Pasó luego a la Cámara de Representantes y fue radicado bajo el número 277 de 1988, también discutido y aprobado en primero y segundo debates, con ponencia favorable del Representante José García Baylles.
5. El Presidente del Senado doctor Luis Guillermo Giraldo H., envió a la Presidencia de la República el proyecto con todos sus antecedentes, mediante oficio fechado el 10 de enero de 1990, donde fue recibido el 25 de enero del mismo año.
6. El 29 de enero de 1990, el Presidente de la República devolvió el proyecto, sin la sanción ejecutiva, por considerarlo inconstitucional, al Presidente del Senado. El acto de objeciones fue firmado, además, por el Ministro de Hacienda.
7. Para el estudio de las objeciones y la presentación del informe correspondiente ante el Senado, por tratarse de un proyecto objetado en su conjunto, fuimos designados los suscritos Senadores Armando Estrada Villa y Ernesto Garcés Soto.

B) Contenido del proyecto objetado.

Para el examen de las objeciones del proyecto es conveniente analizar su contenido;

1. El proyecto tiene causa en la celebración de los ciento veinte (120) años de fundación del Municipio

de Leticia (Amazonas) y pide que la Nación se asocie a este acontecimiento.

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. E., 25 de septiembre de 1990.

De conformidad con el informe de la Secretaría General dese por repartido el proyecto de la referencia a la Comisión Séptima Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará el mencionado proyecto de ley a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
AURELIO IRAGORRI HORMAZA

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

de Leticia (Amazonas) y pide que la Nación se asocie a este acontecimiento.

2. Autoriza al Gobierno Nacional, en su artículo 2º, de conformidad con los numerales 11, 17 y 20 del artículo 76 de la Constitución Nacional, para ejecutar una serie de obras de interés social y utilidad pública, por conducto de los Ministerios de Obras, Educación y Salud, tales como construcción de una vía, de pista de aterrizaje, de muelles fluviales, sede para un colegio, un coliseo, hospitales, centros de salud, dotación de los mismos, etc.

3. Ordena, en su artículo 2º, que el Centro Experimental de Investigaciones Amazónicas, Cedia, creado mediante Ley 89 de 1963, deje de ser entidad subordinada de la Universidad Nacional y pase a depender del Ministerio de Agricultura y dispone que el Gobierno Nacional lo organice con sujeción a las normas vigentes, determinando su funcionamiento.

C) Fundamento de las objeciones presidenciales.

En el escrito en que aparecen formuladas las objeciones se establece con certeza que es por razones de inconstitucionalidad, debido a la violación del inciso segundo del artículo 79 de la Carta Magna. Al efecto dice: "El artículo 79 de la Constitución Política se refiere al origen de las leyes disponiendo que podrán tener origen en cualquiera de las dos Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho. El segundo inciso del artículo mencionado prevé las excepciones al principio general establecido en el primer inciso, dentro de las cuales están las leyes a que se refiere el numeral 9º del artículo 78 de la Constitución Nacional y las que decreten inversiones públicas o privadas, las cuales sólo podrán dictarse o reformarse a iniciativas del Gobierno".

"Como quiera que el proyecto de ley contempla, por una parte, un gasto público, y, por la otra, implica la modificación de la estructura de la administración nacional al ordenar que se varíe la naturaleza jurídica del Centro Experimental de Investigaciones Amazónicas, ha debido tener iniciativa gubernamental, requisito que no se cumplió, toda vez que el proyecto fue presentado a consideración del honorable Senado por el Senador Jairo J. Ruiz Medina, sin la concurrencia del Ejecutivo".

El proyecto fue firmado por el señor Ministro de Agricultura en el texto del pliego de modificaciones, pero esto no subsana el error cometido al contravenir el inciso segundo del artículo 79, pues debió darse la iniciativa gubernamental desde la presentación del proyecto y no con posterioridad. El Ejecutivo apoya este razonamiento en la sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia el 23 de abril de 1980, que dice así en su parte pertinente: "La ley impugnada, por ordenar participaciones en rentas nacionales, ha debido ser propuesta por el Gobierno o a iniciativa de éste. Sin embargo, su origen provino de iniciativa de un Representante a la Cámara. Más adelante, en el curso de la tramitación de la ley, el señor Ministro de Gobierno dejó testimonio escrito de que tal iniciativa no sólo no contraría los anhelos del Ejecutivo sino que reflejan la política del Gobierno... En concepto de la Corte, esta circunstancial manifestación del señor Ministro no purifica la irregularidad inicial de la Ley, porque ha de entenderse que las leyes que sólo pueden ser propuestas al Congreso a iniciativa del Gobierno, lo deben ser desde su origen, desde la presentación misma del proyecto para que desde en-

tonces quede abierto ampliamente el camino para su discurrir parlamentario".

Finalmente, el Gobierno concluye que los artículos 2º y 3º del proyecto de ley bajo estudio son inconstitucionales, por contener disposiciones referentes al gasto público e implicar una modificación en la estructura de la administración nacional, que infringen el artículo 79, inciso segundo de la Constitución, que exige iniciativa gubernamental en su origen en proyectos como el de la referencia, iniciativa que no se configuró de conformidad con las razones expuestas.

II. Consideración de la Comisión.

A) Examen de las objeciones presidenciales.

No nos vamos a ocupar en este estudio de la naturaleza de las objeciones a la luz del artículo 79, inciso segundo de la Constitución Nacional. En gracia de discusión vamos a admitir que el proyecto de la referencia sí viola este precepto. Con lo que no estamos de acuerdo es con fundamentar las objeciones argumentando que la iniciativa gubernamental tiene que acompañar el proyecto de ley en su génesis y no es válida en ningún otro momento, como cuando, por ejemplo, se suscribe por un Ministro el pliego de modificaciones para primer debate, que fue lo que ocurrió en este caso. A continuación explicaremos, con algún detalle, la razón de ser de nuestro concepto.

Proyecto de ley es la proposición que hace un Congresista o un Ministro al Congreso para que éste se ocupe de un tema o materia y decida sobre él, previo el cumplimiento de las formalidades que prescribe la Carta Magna.

Básicamente los requisitos para que un proyecto de ley se convierta en ley, están determinados por el artículo 81 de la Constitución Nacional y son los siguientes:

1. Haber sido publicitado oficialmente por el Congreso antes de darle curso en la Comisión respectiva.
2. Haber sido aprobado en primer debate en la correspondiente Comisión Permanente de cada Cámara.
3. Haber sido aprobado en cada Cámara, en segundo debate.
4. Haber obtenido la sanción del Gobierno.

De ahí, la definición de ley que trae el Código Civil en su artículo 4º, según la cual, ley es la declaración de la voluntad soberana manifestada en la forma prevenida en la Constitución Nacional.

El proyecto de ley bajo análisis sólo estaría pendiente de la sanción presidencial para alcanzar plena vida jurídica, pues cumplió en su totalidad los tres primeros requisitos que exige el Estatuto Constitucional. La negativa del Gobierno obedece a que, en su opinión, no se cumplió el mandato del artículo 79, inciso 2º, sobre la iniciativa del Gobierno. Sobre este asunto vale la pena destacar que esta norma no precisa la iniciativa gubernamental para la presentación de proyectos de ley, en aquellas materias en las que no pueden proponer los miembros de las Cámaras, pues éstas "sólo podrán ser discutidas o reformadas a iniciativa del Gobierno". No establece, entonces, la Constitución para estos proyectos de ley, la obligación de ser suscritos en su origen por un Ministro para iniciar su tramitación válidamente, sino para su aprobación, pues no de otra manera se podría entender la expresión ya mencionada "sólo podrán ser discutidas o reformadas a iniciativa del Gobierno".

Empero la aprobación por parte del Congreso no empieza a perfeccionarse con la presentación del proyecto de ley, que es plenamente modificable, aun en su totalidad, a juicio del ponente en el pliego de modificaciones contenido en el informe de ponencia, que aunque es un avance en el proceso legislativo también es reformable a decisión de la Comisión respectiva, sino con la aprobación del proyecto en primer debate cuyo texto y no otro es el que tiene que recibir los tres debates restantes, ya que aparte, tenor o texto que no reciba los cuatro debates correspondientes, no puede llegar a ser ley de la República así no tenga ningún vicio en su iniciativa.

La presentación del proyecto de ley es una condición imprescindible para iniciar su trámite, pero en sí no sirve siquiera para abrir la discusión, la que sólo se puede dar dentro del marco de la reglamentación de las Cámaras, si se presenta la respectiva ponencia. Proyecto de ley sin ponencia es letra muerta y no tiene ninguna virtud ni cumple ningún cometido en el procedimiento legislativo para hacer las leyes.

No se ve claro por qué se le quiere dar un mayor peso específico, dentro del análisis procedimental en la formación de las leyes, a un acto como la presentación de la iniciativa que sólo implica la obligación de publicarla, pero no tiene eficacia suficiente para desatar por sí sola la deliberación y estudio, y se exige que sea en ese momento exclusivamente cuando el Gobierno debe mostrar su conformidad con la misma, ya que si no lo hace en esa oportunidad se cierra de manera absoluta cualquier forma de subsanar esta omisión y en cambio, no se acepta la iniciativa gubernamental en una fase más avanzada e importante de la tramitación de las leyes, como es la ponencia para primer debate, ésta sí con fuerza para propiciar la discusión.

Pero es más, si lo que se quiere es que el Congreso no se desborde en materia de gasto público, transferencias o creación de dependencias, por ejemplo, no

hay mejor garantía para que esto no suceda que admitir la iniciativa gubernamental en el pliego de modificaciones o en el texto del proyecto convenido para ser aprobado en primer debate, pues en esta forma está el Gobierno al tanto y conoce lo que las Cámaras desean realizar. Porque de no ser así podría resultar el Gobierno burlado y defraudado el interés del constituyente de colocar cortapisas al Congreso en ciertos asuntos, como ocurriría cuando un proyecto de ley presentado por el Gobierno es modificado, bien por el ponente o por la misma Comisión, en uso de la potestad de "introducir en los proyectos respectivos las modificaciones que acuerden".

Unos ejemplos sirven para ilustrar el recto criterio de los señores Senadores al respecto. El Gobierno, para atender una solicitud justificada de un Congresista, presenta en su compañía un proyecto de ley para nacionalizar una carretera, pero luego el ponente y después la Comisión elevan las carreteras a nacionalizar a cincuenta o cien, porque de acuerdo con el inciso tercero del artículo 79, nada les impide proceder así. Otro caso de común ocurrencia son las leyes de honores públicos. Un Ministro puede estimar lógico que a un municipio que cumple cien años, verbi gratia, el Gobierno concurra, aprovechando esa efeméride, a resolver algunos de sus problemas más sentidos y de urgente solución y firme el proyecto de ley correspondiente.

La comisión, ya que la propuesta tiene iniciativa gubernamental y no adolece de ningún vicio, podría aumentar el monto de los auxilios fijados, elevar la cantidad y calidad de servicios a prestar, decretar inversiones no previstas en el proyecto original y, en fin, superar excesivamente su contenido inicial. Si esto acontece, como puede acontecer, es posible que el Ministro se considere asaltado en su buena fe y trate de torpedear el proyecto o pierda interés por el mismo, quitándole todo apoyo por parte de su Despacho, lo que al final significa una frustración tanto para las comunidades que iban a resultar beneficiadas como para los Congresistas que impulsaron las propuestas iniciales.

Frente a estas posibilidades que son reales, cómo no va a ser preferible, máxime cuando la Constitución no lo prohíbe, que el Gobierno acompañe proyectos de ley de iniciativa de los miembros de las Cámaras sobre bases ciertas en su alcance, costo e implicaciones, así sea después de la presentación, que suscribirlos desde su origen para que las Cámaras acuerden las modificaciones que a bien tengan, sin tomar en cuenta la opinión del Gobierno sobre disponibilidad de recursos, factibilidad de las obras a emprender, posibilidades de pago de los auxilios ordenados.

B) Conclusiones.

De lo expuesto anteriormente se infiere:

1. Al tenor del artículo 79, inciso segundo de la Carta Magna, en materias como las contempladas en el proyecto de ley bajo análisis, es expresa y concluyente la prohibición para los miembros de las Cámaras de presentarlas por su propia iniciativa, pero, en cambio, no es explícita esta norma ni ninguna otra de la misma Carta, acerca del impedimento o prohibición para que el Gobierno suscriba este tipo de proyectos después de presentados por los Congresistas.

2. Consagra la parte final del inciso segundo del mismo artículo 79, refiriéndose a leyes sobre inversiones públicas, participaciones, transferencias o exenciones, etc., que "sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno". No determina, pues, esta norma que estos proyectos sólo podrán ser propuestos por los Ministros del Despacho. De donde se deduce que es exagerado urgir la iniciativa gubernamental para presentarlos y más aún prohibir que los suscriban luego de ser presentados por los miembros de las Cámaras. Queda claro sí que no puede haber leyes sobre estos asuntos sin la aceptación del Gobierno, la cual, en nuestro sentir, se puede manifestar en la presentación o antes de impartirle al proyecto el primer debate.

3. Obsérvese que el significado de dictar y reformar es claro en el lenguaje cotidiano. Dictar, tratándose de leyes, es darlas, expedirlas y reformar es volver a formar, rehacer o también arreglar, corregir, enmendar, poner en orden. Nunca estos términos pueden entenderse sinónimos o equivalentes de presentar o proponer. Sus significados y alcances más que causa, se constituyen en efecto de lo que ya se presentó, se propuso o se comenzó.

4. Dado el sistema de trabajo en el Congreso y entre éste y el Gobierno es más realista y conveniente para el manejo de las finanzas públicas y de la estructura de la administración, menos traumático y conflictivo en las relaciones entre las Cámaras y el Poder Ejecutivo y más ordenado, serio y confiable en la labor del Congreso, que los Ministros puedan otorgar su iniciativa a los proyectos de ley que la requieran, no sólo desde su génesis sino igualmente cuando su tramitación se ha iniciado, siempre antes del primer debate, lo que en estricto sentido y en rigurosa interpretación de la Constitución Nacional no se opone ni contraviene su texto y menos aún el propósito de restringir la libre iniciativa de los Senadores y Representantes en algunas trascendentes materias.

5. El mantenimiento de la doctrina y jurisprudencia actuales significa, en la práctica, enervar, en algunos casos, y cercenar, en otros, la capacidad de discusión, de liberación, creación e imaginación del Congreso de la República y del Gobierno, en cumplimiento de su función legisladora. Cuántas veces sobre proyectos de los que sólo puede presentar el Poder Ejecutivo, una vez puestos a consideración de las Cámaras surgen ideas y fórmulas no contempladas en el proyecto original, como fruto del trabajo de los ponentes, del análisis de las subcomisiones de estudio o de la discusión en el seno de las Comisiones o plenarias. Reducir la labor del Congreso de la República a tomar o dejar en un proyecto de ley lo propuesto inicialmente y no poder introducir nuevos planteamientos es quitar significación e importancia al trabajo legislativo, restarle altura intelectual a su misión y menguarle su inspiración creadora. Impedir la formulación de nuevas proposiciones o sugerencias en la forma que hoy se acostumbra, contribuye así mismo a restarle agilidad al trabajo de las Cámaras y tornarlo más lento y parsimonioso, pues ideas o propuestas que surgen en la tramitación, no incluidas en el proyecto desde su origen, requieren ser presentadas de nuevo, con lo cual se pierden tiempo y oportunidades.

El criterio imperante en el Gobierno y en la Corte Suprema de Justicia, si se mantiene, desestimula a los miembros de las Cámaras para que preparen y presenten proyectos de ley de los que requieren iniciativa del Poder Ejecutivo, que son casi siempre los de mayor trascendencia, pues son propuestas condenadas inexorablemente a ser archivadas, debido a que no es posible que el proyecto se tramite, por cuanto ningún Ministro podría suscribirlo, no obstante considerarlo conveniente y digno de su respaldo. Proyectos de trascendencia, si tienen origen congressional, no pueden avanzar en su discurrir reglamentario, ya que los Ministros, así quieran firmarlos, de ninguna manera lo pueden hacer.

C) Decisión.

Como quiera que el proyecto bajo examen recibió durante su tramitación el beneplácito y firma del señor Ministro de Agricultura, en el texto del pliego de modificaciones, en nuestro sentir, todo su tránsito legislativo tiene plena validez y sólo restaría para poderse convertir en ley de la República la sanción presidencial, le que, sin razón, se le negó.

En mérito de lo expresado, proponemos, con todo comedimiento al Senado de la República, declare infundadas las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 13 de 1988 Senado (Cámara 277 de 1988), "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento veinte (120) años de la fundación de Leticia (Amazonas) y se dictan otras disposiciones".

Armando Estrada Villa y Ernesto Garcés Soto, Senadores de la República.

Bogotá, D. E., 24 de septiembre de 1990.

Doctor
AURELIO IRAGORRI HORMAZA
Presidente del honorable
Senado de la República
Ciudad

Estimado señor Presidente:

Sin la correspondiente sanción ejecutiva, el Gobierno se permite devolver el Proyecto de ley número 75 de 1989 Senado (Cámara 181/89) "por la cual se disponen inversiones presupuestales en el Municipio de Galán, en el Departamento de Santander", por razones de inconstitucionalidad.

El proyecto de ley fue sometido a la consideración del Congreso por los honorables Senadores Alfonso Gómez Gómez y Feisal Mustafá B. y el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, Luis Fernando Alarcón Mantilla.

1. Contenido del proyecto.

En el artículo 1º del proyecto, la Nación se asocia a la conmemoración del bicentenario de la fundación del Municipio de Galán en el Departamento de Santander, rinde tributo de admiración a su fundador y exalta el espíritu progresista y pacífico de sus habitantes.

En el artículo 2º, con fundamento en los numerales 11, 17 y 20 del artículo 76 y en el artículo 79 de la Constitución Política se dispone que el Gobierno apropie en su presupuesto las partidas destinadas a la construcción de carreteras veredales, mejoramiento de algunos acueductos y electrificación de cinco veredas.

En los artículos 3º y 4º se autoriza al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales tendientes al cabal cumplimiento de la ley, disponiéndose además, que el Municipio de Galán deberá efectuar un aporte equivalente al 5% del costo total de las obras.

2. Inconstitucionalidad del proyecto.

Como consecuencia del análisis de las disposiciones que conforman este proyecto de ley, frente a la cons-

titución política y su interpretación jurisprudencial, el Gobierno ha encontrado razones evidentes de orden jurídico para fundamentar la formulación de objeciones por inconstitucionalidad.

a) El artículo 76 de la Carta dispone en el numeral 20 que corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes, "fomentar las empresas útiles o benéficas dignas de estímulo o apoyo, con estricta sujeción a los planes y programas correspondientes" (subrayas fuera del texto original).

La Corte Suprema de Justicia en jurisprudencia del 16 de noviembre de 1989 (Sentencias números 103 y 104 de la fecha), al examinar leyes de fomento a empresas útiles y benéficas, como es el caso del presente proyecto de ley, precisó que esta clase de leyes debe subordinarse en su expedición a la regulación que sobre las mismas se contiene en las leyes orgánicas 11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1978, pues de no configurarse tal subordinación se incurre en violación del artículo 76-20 de la Carta por contravención de las leyes orgánicas antes citadas.

Estas normas, por su carácter regulador de la actividad legislativa, han venido siendo consideradas por la Corte Suprema de Justicia como condicionantes de la acción del Congreso y su desconocimiento genera transgresión de la Constitución con la consecuente declaratoria de inexecutable, como en efecto se dio respecto de los proyectos de ley de fomento a empresas útiles y benéficas a que se refieren las Sentencias 103 y 104 arriba mencionadas.

En efecto, dijo la Corte en la Sentencia número 104 del 16 de noviembre de 1989: "En la Sentencia número 103 de noviembre 16 de 1989 tantas veces citada, aun cuando halló la Corte que si bien el Congreso no ha dictado leyes sobre planes y programas generales de desarrollo y de obras públicas (76-4), ni los específicos para el fomento de empresas útiles o benéficas (76-20), encontró que existen otras leyes que regulan lo atinente a obras útiles o benéficas dignas de apoyo y establecen las exigencias que deben cumplirse para la debida presentación, discusión y aprobación de los proyectos de ley y los requisitos para el pago de los auxilios, a los cuales debe ceñirse el legislador, como son las Leyes 11 de 1967, 25 de 1977 y 30 de 1973, sin que con ello se quiera significar que una ley esté violando otra de su misma jerarquía, sino porque el propio constituyente exige subordinación a ellas de la misma manera como ocurre con la ley orgánica del presupuesto.

Se dijo entonces y es dable aplicarlo al asunto sub-examine: "... aunque estas leyes no contienen planes y programas que rigurosamente merezcan tal denominación, si consagran embrionariamente y en germen una regulación de la materia y, entonces, aunque incipientes, han de cumplir la función subordinante que de tales planes y programas se predica, en lo que alcanzan a normar.

Examinadas estas leyes, se encuentra que el proyecto de ley no se ajustó a ninguno de sus mandatos, pues no se acompañaron, por ejemplo, los correspondientes presupuestos de costo y sostenimiento por un año, los conceptos sobre necesidades del servicio, las memorias explicativas y justificativas, la entrega oportuna de pliego, etc., y especialmente el informe de que trata el artículo 12 de la Ley 11 de 1967" ...

Comoquiera que el proyecto de ley a que nos venimos refiriendo se tramitó sin sujeción a las disposiciones contenidas en las leyes orgánicas a las que se ha hecho alusión, toda vez que al mismo no se acompañaron los estudios, planos, detalles de costos, conceptos e informes exigidos en aquéllas, el proyecto comporta una clara violación a la Constitución Nacional por las razones expuestas;

b) Por otra parte, el numeral 17 del artículo 76 de la Constitución invocado en el proyecto de ley que se objeta, se refiere a la competencia del legislador para decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse.

Sobre el particular cabe señalar que las obras cuya ejecución se ordena en este proyecto de ley tales como la construcción de caminos vecinales y de acueductos, y la electrificación de algunas veredas, no pueden válidamente considerarse incluidas dentro del concepto de "monumentos" a que se refiere el precepto constitucional citado, y en consecuencia, se incurre en violación de la Carta por cuanto el fomento a estas empresas útiles o benéficas —así definidas en las leyes orgánicas correspondientes— no puede ejercitarse a través del artículo 76-17 sin que se incurra en un claro vicio de inconstitucionalidad.

4. Conclusión.

En virtud de los argumentos expuestos, se considera inconstitucional el proyecto de ley materia de la presente objeción.

Reitero a los honorables Congresistas mis sentimientos de consideración y respeto.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Minas y Energía,

Luis Fernando Vergara Munárriz.

El Ministro de Obras Públicas y Transporte,

Juan Felipe Gaviria Gutiérrez.

CAMARA DE REPRESENTANTES

ACTAS DE COMISION

(Viene de la edición 74).

COMISION PRIMERA

ACTA NUMERO 17

Sesiones ordinarias de 1989.

esmeralderos, el tráfico de influencias, los grandes banqueros, que han esquilmo el ahorro particular y la sociedad colombiana, y cuando hablo de la sociedad colombiana, no me refiero al pueblo colombiano, sino a la clase dirigente ha estado siendo tolerante, lapsa con todas las formas del delito, de tal forma que las Fuerzas Armadas, repito, merecen en este momento en que el país se encuentra en una situación de guerra, de distintas manifestaciones de guerra, que van desde la guerra irregular hasta las simples formas del terrorismo, merecen un respaldo y un voto de confianza para que asuman ésta que es una de sus tantas facultades que debe tener para controlar la vigilancia privada que sea un acto de simple solidaridad que no le hemos demostrado al Ejército colombiano, ni a las Fuerzas de Policía, el que la clase dirigente política que ha sido insolidaria, repito, porque aquí se ha demostrado con las Fuerzas Armadas, hoy por lo menos, estando el país como está, le demos esas facultades extraordinarias al Ministro de Defensa, para que ellos que conocen el tema, que pueden tratarlo con toda la propiedad, puedan ofrecerle al país una organización de vigilancia privada, honesta, correcta, disciplinada, preparada para coadyuvar en la defensa de la vida, honra y bienes de los ciudadanos. Muchas gracias.

El señor Presidente:

Continúa con el derecho al uso de la palabra el General Murillo.

El doctor Rafael Cely, solicita una interpelación, la cual es concedida.

En uso de la palabra el honorable Representante Rafael Cely:

Si con la venia de la Presidencia, nosotros los de la Unión Patriótica, estamos de acuerdo con que las Fuerzas Militares o cualquiera de los ciudadanos que está vinculado a una labor social, tenga prestaciones sociales, establecidas regularmente y reglamentadas, ojalá por el Congreso de la República sería lo mejor, en esto no nos oponemos al proyecto de ley que se está discutiendo, creemos que las Fuerzas Militares son acreedoras a estas prestaciones sociales, comparto lo expuesto por el doctor Córdoba en el sentido de que el proyecto de ley tiene tres aspectos: el de las prestaciones sociales, el de las facultades al Presidente de la República y el de la reglamentación de la vigilancia privada.

En cuanto a la vigilancia privada, pues también consideramos de que debe de haber una reglamentación que quede lo suficientemente clara y establecida, de que los vigilantes privados también tienen prestaciones sociales, también tienen horarios, también tienen reivindicaciones que como los militares o como cualquier ciudadano, se les deban reconocer, pero en cuanto a las facultades extraordinarias, pues yo pienso que el Congreso de la República es la entidad facultada para hacer esta clase de legislación y ahí sí considero yo, no me he podido explicar, ni puedo entender por qué, si las Fuerzas Militares tienen deseos de tener estas reivindicaciones sociales, que con la seguridad que nadie nos vamos a oponer a ellas, por qué no se ha traído con el debido tiempo este proyecto acá, por qué no se ha expuesto para que no se le den facultades al Presidente de la República, para que no tengamos que renunciar nosotros a nuestra labor, porque no se ha expuesto ese proyecto con un debido tiempo suficiente para que esta célula parlamentaria tenga la facultad de conocer en qué sentido se van a establecer estas prestaciones sociales y en cuanto se refiere a la reglamentación de la vigilancia privada, pues también es necesario que se establezca cuál de los Ministerios es el más recomendable para que reglamente estas prestaciones sociales, esta actividad, yo considero que alguno de los Ministerios puede tener esta facultad, pero de pronto no es el Ministerio de Defensa el más recomendable, yo no sé si de pronto así como de las facultades se cometen abusos, de pronto de estas entidades de la vigilancia privada, también se cometen abusos y entonces en vez de prestar la vigilancia privada se vaya a hacer otra actividad diferente a la vigilancia privada, de la protección de los bienes, y se pueden convertir estas entidades, como entidades que van a prestar otra clase de servicios y que de ninguna manera va a ser como lo dice el Representante Villarreal, de que el malestar está, porque las Fuerzas Militares no tienen prestaciones sociales, porque no tienen presupuesto, yo entiendo que una buena suma del Presupuesto Nacional, está destinada a las Fuerzas Militares, y no basta con tener reglamentos de prestaciones sociales, no basta

con confesar nuestro principio y nuestra fe, de que estamos en contra de los grupos paramilitares, no basta con tener buena fe, sino también hay que tener buenos principios, porque el hecho de que haya organizaciones que se dedican a la extorsión y se dedican a la delincuencia en una u otra forma, los responsables de esta situación es la clase dirigente de la sociedad colombiana que ha dado pie, que ha dado fundamento para que así se den las cosas, es decir, que como que la sociedad colombiana, le ha permitido a estas gentes, que se organicen en esa forma porque no le han permitido otras formas de organización lícita y han buscado esos caminos como una salida, que no compartimos y que condenamos enérgicamente, pero que condenamos con la misma energía que condenamos esos hechos ilícitos, condenamos a la clase dirigente que no es capaz de darle una organización que nos permita a todos los colombianos, convivir en paz y compartir el pan, compartir el trabajo, compartir la justicia, que es lo que hasta este momento no se viene dando en este país, aunque aquí se venga a decir muchas cosas y se vergan a hacer unas denuncias, nosotros también tenemos que hacer esas denuncias, por ejemplo, en el Municipio de Chaparral, en la Vereda de las Hermosas, el Secretario de la Inspección de Policía de ese lugar, está notificado de muerte y de destierro si llega a su despacho a formular precisamente la aplicación de la justicia, porque es el Secretario de la Inspección de Policía el señor Salazar, por qué razón se tienen que dar estos hechos, si es el funcionario el llamado a aplicar la justicia en ese lugar de la patria, sin embargo, así se dan las cosas, pero como es un hombre del pueblo, como no tiene con qué defenderse, entonces se organizan aparatos paramilitares para notificarle el destierro o para notificarle la muerte si ese ciudadano sigue allí en ese lugar, expresando la necesidad de que en ese lugar de alguna manera se haga presente el Estado, entonces de cuál Estado se quiere que se haga presente, del Estado que no quieren donde haya justicia, así si no lo compartimos, esas son las cosas que tenemos que decir y que tenemos que denunciar con toda nuestra energía y con todo nuestro carácter; nosotros tampoco podemos callar las cosas que aquí se denuncian, nosotros tenemos muchas cosas que denunciar y para concluir, yo quiero expresarle al señor Secretario del Ministerio de Defensa, que nosotros estamos de, y así se lo exprese personalmente al señor Ministro de Defensa, estamos totalmente con las reivindicaciones y con las prestaciones sociales que deben tener los Militares, los Oficiales, Suboficiales y los civiles como lo dice el propio proyecto de ley, estamos totalmente de acuerdo con eso, lo compartimos y esperamos que haya un proyecto de ley que sepamos cuál es su contenido y que sepamos qué es lo que vamos a aprobar y con el estamos de acuerdo, y así sucesivamente cada una de las cosas, no queremos que nos traigan acá cosas que no están lo suficientemente claras, si la organización de la vigilancia privada corresponde al Ministerio de Defensa, que se quiera hacer arbitrariamente, pues seguramente en este país no va a ser la primera cosa arbitraria que se va a hacer, son muchas las cosas arbitrarias que se han hecho, pero esperamos que tengamos la suficiente receptividad para poder comprender que hay necesidad de empezar a corregir los errores que se han cometido, para poder entonces empezar a presentarnos como ciudadanos común y corrientes que estamos buscando la reconciliación nacional.

Interpela el honorable Representante

Fernando Carvajalino:

Con la venia, señor Presidente, gracias, señor Secretario General del Ministerio de Defensa. Yo, pues, cuando dejé la constancia en el sentido de que las facultades extraordinarias que está solicitando el Gobierno Nacional para reglamentar las prestaciones sociales de las Fuerzas Armadas y relamentar también el régimen de vigilancia privada, me refería simplemente a que el Ministerio de Defensa hiciera realmente un control exacto de estas entidades privadas, para que como dice el Decreto 2137 del año de 1983, si me da permiso, honorable Representante; dice que podrán constituirse empresas particulares que presten servicio remunerado de protección de bienes muebles, o inmuebles, transporte de valores, escoltas y otras actividades similares, previa autorización del Ministerio de Defensa y siempre bajo el control directo de la Policía Nacional, tales empresas o sociedad... señor Secretario, por favor que estoy leyendo... solamente podrán ejercer esta actividad con licencia expedida por el Ministerio de Defensa Nacional, de acuerdo con la reglamentación que expida el Gobierno.

Realmente, nosotros estamos de acuerdo, señor General, en que hay que darle facultades extraordinarias al Gobierno Nacional, para la actividad de las prestaciones sociales y además para la reglamentación de estas empresas, yo lo que hacía claridad, señor General, es en el sentido de que esas escoltas, de que esas entidades privadas de servicio a la comunidad, no

vayan a tomar otro destino, como lo tomaron los grupos de autodefensa, que en un momento dado en el país, que no esté extorsionada, que no esté boleteada fue una actividad para perseguir a la gente de la Unión Patriótica, para perseguir a la gente de la guerrilla, yo creo que no es la condición y por eso yo, de una vez dejó constancia de que no se trata de un debate de las muertes en Rionegro, o de ninguna parte del país, porque todos los miembros colombianos estamos dedicados a ello, no hay ninguna persona en este país, que no esté extorsionada, que no esté boleteada y no podemos quejarnos de lo que nos acontece en cada uno de nuestros Departamentos o en cada una de nuestras regiones, yo creo que lo que hay que tener, señor Ministro, perdón, señor Secretario General, es de que si estas empresas se van a crear en el país, por lo menos haya un control exacto de las Fuerzas Armadas, por que no vayan a tomar otro destino, eso es lo único que yo, y se formó un alboroto que no creo que haya necesidad de traerlo acá.

Nosotros estamos dispuestos, yo creo que esta Comisión, cuando se habla por parte del Partido Conservador de que no están dispuestos a dar facultades extraordinarias, yo veo cada rato y permanentemente que se están dando facultades extraordinarias, hasta al doctor César Pérez García, se le concedieron facultades extraordinarias cuando ni siquiera el Ministro de Obras Públicas, había solicitado las facultades extraordinarias y se le dieron facultades extraordinarias a la Directora del Intra para reformar los estatutos reglamentarios del Intra, entonces yo no creo que aquí sea dado, no dar facultades extraordinarias, cuando permanentemente se están dando facultades extraordinarias. Muchas gracias.

El señor Presidente:

Pregunto a la Comisión si se declara en sesión permanente.

El señor Secretario:

Si se declara.

El señor Presidente:

Continúa con el uso de la palabra el General Murillo y le pido el favor de que acabe de terminar su informe, ya que ha sido pródigo en conceder interpellaciones.

En uso de la palabra el General Murillo:

Muchas gracias, señor Presidente, yo quiero ante todo, agradecer las valiosas interpellaciones de los honorables Representantes que indudablemente traen mayor luz, mayor claridad precisamente a este proyecto que está preparando el Ministerio de Defensa, todos los puntos de cada uno de ustedes, son puntos de referencia para que esa legislación, esa reglamentación que se está haciendo en este momento, precisamente cubra con la mayor eficiencia un servicio tan importante.

Quiero referirme en términos generales a alguna de esas interpellaciones, para hacer claridad de algunos puntos importantes, ante todo les digo que lo que se busca precisamente con el nuevo proyecto de Decreto, es ampliar las condiciones de control del Ministerio de Defensa Nacional como órgano del Gobierno, responsable del control y la seguridad de estos medios, para que tengan las herramientas suficientes de poder responder a la opinión nacional sobre el perfecto funcionamiento de una actividad tan grande e importante como es la seguridad privada, se quiere con el proyecto, ser mucho más exigentes de lo que actualmente se es con el Decreto vigente, decíamos que es necesario adecuando a las situaciones y circunstancias que vive el país y esa adecuación precisamente es para hacerlo exigente en todos los campos, aquellos en que no fue previsto, en el año 84 cuando él tuvo su formación y que hoy día constituyen amenazas contra el Estado colombiano, otra importante razón de ese mismo Decreto es darle precisamente un mayor cubrimiento a la vigilancia del comportamiento con los vigilantes, una masa de trabajadores que como ustedes lo vieron, llega casi a los 50 mil hombres que requiere el respaldo del mismo Estado en sus condiciones de trabajo, es importante anotar que el mismo Decreto prevé las condiciones de su control, se habló que una de las razones de lo que se va a legislar, es precisamente las sanciones y en eso se quiere ser supremamente claro, para que sean fáciles y factibles de aplicar las sanciones para que no haya duda a que se puede hacer acreedor, quien no cumpla con los preceptos que se están reglamentando, se debe llegar inclusive a la más alta sanción que es la suspensión definitiva para aquella entidad que no cumpla con el principio para el cual fue creada, debo también referirme a la confianza que se ha recibido por parte de ustedes, en el sentido de entender que debe ser el Ministerio de Defensa Nacional por razón propia de su misma misión, de su razón de ser, quien deba mantener el control de esta actividad, yo les doy la plena seguridad de que esto se está haciendo con la mira institucional permanente de exigir que se cumpla con la ley, que se cumpla con los preceptos, que haya verdaderamente un servicio que le dé seguridad a la comunidad; diría también que este proyecto pues no va a remediar factores de inseguridad diferentes a aquellos para los cuales son contratados, tengan ustedes la seguridad que esto simplemente se trata como lo dice el articulado anterior, un servicio de vigilancia a puntos fijos, es el celador del edificio donde residimos, es el celador del sector donde trabajamos, es el celador o el vigilante de unos valores que tiene que

mover una empresa o de un producto que tiene que hacer el tránsito de una ciudad a otra y necesita una seguridad especial por el valor que él representa, en ningún momento tiene otra interpretación ni otro alcance, son elementos de seguridad y yo creo que precisamente en esta situación que se vive en el país, es bueno crear un alivio a la Policía Nacional para que ella sí con sus efectivos pueda estar presente en la calle, en el sitio, en el Cal, prestando la seguridad general a la cual está obligada por Constitución y por ley de prestar, dejando este servicio privado para la seguridad privada y que sean hombres en un estado de trabajo que además tienen un elemento de sustento en ese trabajo honrado, profesional y vigilado por el Estado, yo quiero para terminar, nuevamente agradecer la atención de todos ustedes, señores Representantes, decirles que aquí estamos a su disposición para contestarles todas las preguntas que a bien tengan y que durante el mismo transcurso de la preparación de lo que se apruebe en el día de hoy, dentro de este Decreto de facultades, ustedes serán informados, como tienen el derecho de pedir cuanta información requieran en este campo y estoy seguro que el Ministerio de Defensa Nacional, la Policía Nacional, cualquiera de los organismos estarán prestos a responder ante ustedes por la información requerida y ante todo tengan la seguridad de que este será un servicio bien manejado para bien de Colombia. Muchas gracias.

El señor Presidente:

La Presidencia agradece al General Murillo, el informe que ha rendido sobre el proyecto a que se ha venido haciendo alusión, señor Secretario, continuemos con el orden del día.

Pido la palabra el honorable Representante Julio César Turbay Quintero.

En uso de la palabra el honorable Representante Julio César Turbay Quintero:

Pido la palabra para proponerle a usted y a la honorable Comisión, la alteración del orden del día, aprovechando la presencia del señor Secretario General del Ministerio, General Murillo y la importante exposición que ha hecho acá, yo creo que sería conveniente ya que estamos adentrados dentro del tema y estamos familiarizados con la discusión que hemos debido entrar a votarlo inmediatamente, discutirlo y votarlo inmediatamente, discutirlo y votarlo inmediatamente, por eso pido la alteración del orden del día.

El señor Secretario lee la,

Proposición.

Altérese el orden del día, y considérese, pásese al punto primero, el considerado en el punto segundo de proyectos para primer debate. 4º Ha sido leída la proposición, señor Presidente.

El señor Presidente:

¿Aprueba la Comisión la proposición de alteración del orden del día?

El señor Secretario:

Es aprobada.

El señor Presidente:

Entendido que aprobado este proyecto o votado el proyecto, volvemos al punto primero del mismo. Aclaro para que no se vayan a presentar dudas, honorables Representantes.

El señor Secretario:

II. Proyecto de ley número 94 de 1989 Cámara y 16 de 1989 Senado, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro tempore, para reformar los Estatutos y el Régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y establece el régimen de la vigilancia privada". Autor: señor Ministro de Defensa, General Oscar Botero Restrepo. Ponente: honorable Representante Julio César Turbay Quintero. Proyecto publicado en Anales número 54 de 1989. Informe de ponente Anales número 122 de 1989. La Secretaría informa: ha sido leído el informe de ponente, está pendiente de aprobación la proposición con la que termina el informe que dice: Dése primer debate al Proyecto de ley número 94 de 1989, Cámara y 16 de 1989 Senado. Señor Presidente.

El señor Presidente:

Continúa la discusión de la proposición con que termina el informe, anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión?

El señor Secretario:

Es aprobada la proposición.

El señor Secretario:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, revítese al señor Presidente de la República de facultades extraordinarias por el término de 6 meses, contados a partir de la vigencia de la presente ley, para los siguientes efectos:

a) Reformar los Estatutos del personal de Oficiales, Suboficiales y Agentes de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, en las siguientes materias: disposiciones preliminares: jerarquías, clasificación, es-

calafón, ingreso, formación y ascenso, administración de personal, asignaciones, subsidios, primas, dotaciones y descuentos, traslados, comisiones, pasajes, viáticos y licencias, suspensión, retiro, separación, reincorporación: régimen general de prestaciones sociales, reservas, normas para alumnos de las escuelas de formación, trámite para reconocimientos prestacionales y disposiciones varias, régimen prestacional del personal civil del Ministerio de Defensa y la Policía Nacional en las siguientes materias: clasificación general, ingresos, promociones, cambios de nivel y traslado, retiros del servicio, asignaciones, primas y subsidios: régimen disciplinario: situaciones administrativas, seguridad y bienestar social, régimen de los trabajadores oficiales, de las Fuerzas Militares y Policía Nacional, expedir el estatuto de la vigilancia privada concretamente sobre los siguientes aspectos: principios generales: constitución: licencias de funcionamiento y renovación, régimen laboral, régimen del servicio de vigilancia privada y control de las empresas, seguro y garantías del servicio de la vigilancia privada, reglamentación sobre adquisición y empleo de armamento, reglamento de uniformes, regulación sobre equipos de comunicación y transporte, sanciones, creación y reglamento de escuelas de capacitación y vigilancia privada. Ha sido leído el artículo 1º.

El señor Presidente:

En consideración el artículo 1º, se abre la discusión. Tiene la palabra el honorable Representante Córdoba Barahona.

En uso de la palabra el honorable Representante Luis Eduardo Córdoba Barahona:

Señor Presidente, hace unos minutos solicité la palabra, para solicitar ante todo, una información al señor Secretario General del Ministerio de Defensa, y presenté dos clases de inquietudes, la primera era sobre una posible o eventual inconstitucionalidad del proyecto por abarcar las facultades extraordinarias, dos materias distintas, debo confesar que la explicación que dio el Asesor Jurídico del Ministerio de Defensa la encuentro satisfactoria, si bien es cierto que las facultades solicitadas, se refieren a dos materias distintas, naturalmente que al expedirse dos clases de estatutos se están debilitando las materias sobre las cuales se está legislando de manera extraordinaria el Ejecutivo, pero respecto del proyecto de las facultades extraordinarias, yo no tengo ningún inconveniente, nunca lo podría tener respecto a los literales a) y b) del artículo primero, por eso anuncio que los votaré positivamente, es decir, los aprobaré, pero desde hoy dejo constancia de mi voto negativo, respecto al literal c), porque considero que para el prestigio del Congreso, para el buen nombre del Gobierno hubiese sido más conveniente, que así como se hizo con el tema tan importante de la Procuraduría, debió utilizarse ese sistema respecto a una materia de tan delicada importancia, no es que yo tenga desconfianza del Ministerio de Defensa, nosotros los Social Conservadores desde luego que no participamos de la política del Gobierno actual, pero eso no significa que vamos a extender nuestras observaciones a un cuerpo tan especializado y tan técnico como es el Ministerio de Defensa, sin embargo, aquí se han hecho observaciones muy importantes, relativas a la inconveniencia para el Congreso de la República de seguir despojándonos de nuestra atribución constitucional, el artículo 76 que dice: que corresponde al Congreso hacer las leyes, trasladarlas al Ejecutivo, cuando bien podría el Ejecutivo traernos el Estatuto y tener un conocimiento directo sobre toda y cada una de las materias específicas a las cuales se refiere el proyecto de facultades extraordinarias. De tal manera, señor Presidente y honorables Representantes, que mi voto negativo, única y exclusivamente será por el literal c), del artículo 1º del proyecto en discusión.

El señor Presidente:

Tomaremos nota de su constancia, honorable Representante.

Continúa la discusión sobre el artículo 1º, tiene la palabra el honorable Representante Pineda.

En uso de la palabra el honorable Representante Carlos Pineda Chillán:

Señor Presidente, señores Ministros, señor Secretario del Ministerio de Defensa, todo se ha dicho en esta Comisión y en el país, se ha hablado del desconcierto que tiene el colombiano, del desasosiego que embarga a liberales y a conservadores, militares y a los otros, pero yo creo que los militares es un pilar de la democracia, como lo es la Constitución Nacional y el otro pilar yo considero que es la fe ciega que tenemos los colombianos en los defensores precisamente de Colombia, yo difiero y lo siento, de mi amigo el doctor Córdoba Barahona y también quisiera hacerle una aclaración al doctor Carvajalino, porque si bien es cierto que en estos largos años el Partido Social Conservador en lo que a mí me corresponde se han dado facultades, no siempre se ha negado, este es un caso especialísimo donde repitiendo la frase de alguno de los miembros del Partido Liberal, debemos de tener fe en nuestras Fuerzas Militares, debemos de votar con conciencia y firmemente después de ese largo análisis que hemos tenido de las lecturas y de las explicaciones del señor Ministro y del señor Secretario desde la semana pasada de votar este proyecto en bloque, son dos artículos, sin hacer esguinces, sin sacarle la validez a uno y otro y tampoco somos nosotros quienes para estar vigilantes de la Constitución, porque para eso tenemos una

Corte Suprema de Justicia, para decir si este proyecto es inconstitucional, para declarar la inexecutable, nosotros solamente somos unos hacedores de leyes cuando nos las dejan hacer en unos gobiernos, pero está bien, vale una oportunidad de desprendernos nosotros de esa facultad inherente que nos corresponde de ser legisladores, y por eso, señor Presidente y señor Ministro del momento, yo anuncio mi voto afirmativo no solamente para este artículo sino para todo el proyecto, porque bien vale la pena continuar con la fe, en las Fuerzas Militares de Colombia. Muchas gracias.

El señor Presidente:

Continúa la discusión del artículo 1º. Aviso que va a cerrarse. Queda cerrado. ¿Lo aprueba la Comisión?

El señor Secretario:

Es aprobado, señor Presidente.

El señor Secretario:

Artículo 2º Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

El señor Presidente:

En consideración el artículo 2º, anuncio que va a cerrarse. Queda cerrado. ¿Lo aprueba la Comisión?

El señor Secretario:

Es aprobado.

Título del proyecto: "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias pro tempore, para reformar los Estatutos y el Régimen prestacional del personal de Oficiales, Suboficiales, Agentes y civiles del Ministerio de Defensa, las Fuerzas Militares y la Policía Nacional y establece el régimen de la vigilancia privada. El Congreso de Colombia, Decreta:

El señor Presidente:

En consideración el título del proyecto. Se abre la discusión. Aviso que va a cerrarse. Queda cerrada. ¿La aprueba la Comisión?

El señor Secretario:

Es aprobado.

El señor Presidente:

¿Quiere la Comisión, que este proyecto tenga segundo debate?

El señor Secretario:

Sí lo quiere.

El señor Presidente:

Se nombra como ponente para segundo debate, al doctor Julio César Turbay Quintero.

El señor Presidente:

Señor Secretario, continuemos con el orden del día. 1.2. Proyecto de ley número 103 de 1989 Cámara, "por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación". Autor: señor Ministro de Gobierno, doctor Carlos Lemos Simmonds, señor Ministro de Justicia, doctor Roberto Salazar Manrique. Ponente: honorable Representante César Pérez García. Proyecto publicado en Anales número 106 de 1989, que está ahí en los escritos. Informe de ponente Anales número 128 de 1989. Igualmente en el escritorio.

Lectura del informe de ponente:

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 103 Cámara de 1989, "por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación", que termina así:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 103 de 1989 Cámara, "por la cual se faculta al Presidente de la República para conceder indultos y se regulan casos de cesación de procedimiento penal y de expedición de autos inhibitorios en desarrollo de la política de reconciliación", de acuerdo con el pliego de modificaciones adjunto. César Pérez García. Está leído el informe y la proposición con que termina.

El señor Presidente:

En consideración la proposición con que termina el informe, se abre la discusión. Continúa la discusión. Tiene la palabra el señor ponente, doctor César Pérez.

En uso de la palabra el honorable Representante César Pérez García:

Señor doctor Jesús Ignacio, García Valencia, Presidente de la Comisión Primera, Constitucional, señor doctor Luis Eduardo Córdoba, Barahona, Vicepresidente de la misma Comisión, señor doctor Carlos Lemos Simmonds, Ministro de Gobierno, señor doctor Roberto Salazar Manrique, Ministro de Justicia, señores Representantes del Partido Liberal, del Partido Conservador y de la Unión Patriótica, señores Representantes de la prensa hablada y escrita, señores y señoras: tal vez por el ambiente en que se respira en el país, se han creado tantas expectativas en estos días,

en el proceso que el Gobierno Nacional ha venido adelantando para alcanzar la paz, a veces en un país como éste el nuestro, donde no se repasa la historia, resulta como si las propuestas que se han presentado al Congreso de la República en este caso la de la concesión o la de conceder el indulto, resultara novedosa.

En el pasado, antes del Frente Nacional y posteriormente al Frente Nacional, en los Gobiernos de Gustavo Rojas Pinilla y en el del doctor Alberto Lleras Camargo, se hizo uso de estas figuras que constituyen parte fundamental de los subrogados penales, pero en los Gobiernos más recientes en todos y cada uno se ha tenido la mejor buena voluntad de entrar en una comunicación y un diálogo permanente y buscar que el país se encauce por metodologías y métodos pacíficos para fortalecer la democracia como ahora lo estamos haciendo en este caso con la democracia de participación; recientemente todos conocemos los propósitos y los sacrificios de los Gobiernos de Alfonso López y de Julio César Turbay Ayala, sabemos de lo que quiso alcanzar el Gobierno del doctor Belisario Betancur con la declaratoria de la amnistía y estamos ciertos todos que desde cuando el Gobierno del Presidente doctor Virgilio Barco Vargas inició su mandato siempre ha estado como primera premisa de orden buscar y conseguir la paz; la historia del proceso de paz está consignada en varios volúmenes especialmente en el tomo segundo el camino de la paz donde han participado además de la iniciativa del Gobierno, los partidos tradicionales, el Partido Liberal, en la dirección plural que antes tuvo y ahora con el Director único doctor Julio César Turbay, el Partido Conservador en sus diferentes matices ha hecho pronunciamientos y ha estado presente en la mesa de trabajo, los gremios de la producción y del comercio en documentos que se han divulgado en la prensa nacional, en la presencia también en la mesa de trabajo, la Universidad y como tutor espiritual ha estado siempre presente la Iglesia Católica colombiana, cuántos documentos desde el exterior o desde las montañas, cuántos foros para la defensa de los derechos humanos o en las conferencias profundizando sobre la necesidad de lograr en un proceso de paz, encauzar al país, se han realizado, es tema vigente en las campañas de los candidatos, los partidos políticos sin distinción ideológica, siempre tienen el mensaje de la paz, aunque a veces existen candidatos que se contradicen al calor del momento en que los estén aplaudiendo, la paz no puede ser la resignación simplemente a los resultados de la guerra, la paz tiene que ser el resultado de un compromiso que todos los colombianos que practicamos la democracia tenemos por fuera de muchos prejuicios que tenemos que sortear y superar, cuando en la prensa se hacen grandes titulares que a veces no coinciden con el propósito de la ponencia, es cuando nosotros tenemos que saludar, que exista en este país, gracias a la tolerancia y al espíritu que a todos nos anima, que exista, gracias a Dios, la libertad de prensa, que cuando existen prevenciones por parte de los Congresistas frente a este proyecto muchas reservas; decimos también nosotros quienes no militamos en ninguna ortodoxia que qué bueno que exista la posibilidad en esta Comisión, donde los partidos y los dirigentes y los Congresistas podamos hacer uso de la democracia de participación y con nuestros criterios y con nuestras definiciones, estemos dispuestos a enriquecer el documento que hoy se pone a consideración de la Comisión; el país está necesitando en su clase dirigente distinción, estamos necesitando que así como en el Senado de la República se está abriendo campo y paso lentamente pero en forma definitiva la Reforma con el concurso como el que presentara anteayer el señor Ministro de Gobierno, el doctor Carlos Lemos Simmonds, y en la declaración que formulara en el día de ayer el Presidente Barco en el sentido de decir que el referéndum no puede ser sólo una atadura indivisible donde no se pueda formular las preguntas o el formulario que se va a someter a la discusión, análisis y votación del pueblo colombiano pueda realizarse como tal y haya invitado al Partido Conservador a intervenir como lo ha hecho en el pasado en la Reforma, en la medida que se abre campo y hacemos nosotros lo propio con el indulto, estamos contribuyendo a que Colombia tenga la posibilidad de unos mecanismos que mejoren el estado de derecho, las normas que hacen mención a nuestra Constitución y a las normas de los Códigos y a todo el sistema electoral que nos rige y hagamos posible la participación de las minorías en esta que pretende ser una democracia pluralista, después de haber vivido y hecho tanta historia dentro de una Colombia bipartidista, el proceso de paz, señor Presidente de la Comisión, señores Ministros, señores Representantes, está basado en premisas ciertas donde el Presidente de la República ha invitado a todos los movimientos que están en la insurgencia, en la guerrilla, para que concurren y en una discusión amplia de diálogo se puedan cubrir con el manto de la democracia y emular pacíficamente para alcanzar las bondades institucionales que nos brinda el país en su contexto constitucional; el Gobierno ha recogido temas del Gobierno anterior, de Belisario Betancur, ha tenido en cuenta el proceso que se siguió y que ha sido posterior al acuerdo de La Uribe, ha tenido en cuenta la amnistía que un poco al vacío lanzó el Gobierno del doctor Belisario Betancur y ha dicho y ha manifestado en reiteradas oportunidades que quienes estén dispuestos a la reincorporación lo manifiesten de una manera fehaciente y voluntaria, que estén dispuestos a movilizarse, que entreguen las armas, que se puedan constituir en partido político y nosotros en el caso particular mío, cumpliendo el mandato honroso de la Comisión como delegado, o en delegación de

todos los representantes componentes de esta Comisión lo único que hemos formulado es unas consideraciones que se hace necesario precisarlas en momentos de tanta dificultad para el país, donde se tiene que recordar que los fenómenos de violencia existen no solamente desde el punto de vista de desarrollo de la situación que han creado los movimientos guerrilleros y de la subversión, existen como lo dijera el Presidente Barco, otros motivos de violencia y nosotros simplemente queremos invitar a que desde aquí se lleve adelante un gran debate nacional donde poco a poco, en la medida que vayamos experimentando estos pasos importantes para alcanzar una mejor demostración y desarrollo de la democracia, estemos en condición de alcanzar la paz, por eso cuando nosotros estamos explicando además de la bondad del proyecto que se tiene en todos y cada uno de los artículos que lo conforman, hacemos consideraciones no sólo a la organización como se encuentra establecido en el proyecto, obedece a que además de la organización del movimiento insurgente 19 de Abril, también existe la posibilidad de crear una dinámica que haga más general y más universal el proyecto al constituirse en ley y no hemos variado ninguno de los artículos porque el compromiso imperativo de la Cámara de Representantes es recoger la iniciativa del Gobierno, el Gobierno ha venido analizando en la mesa de trabajo con el movimiento 19 de Abril, todas y cada una de las premisas del articulado, es decir, nosotros creemos que existe un proyecto de ley concertado con el movimiento insurgente, y por eso dentro de las consultas con la Unión Patriótica, con los sectores progresistas del país, con el mismo movimiento insurgente en su Comando de invierno actualmente en Santo Domingo, Cauca, para decirles que si el parágrafo que se ha formulado dentro de la forma como nosotros creemos que se debe modificar, resulta cuestionable al espíritu inicial del proyecto y en todas partes se ha dado una respuesta afirmativa, porque lo que se pretende en el parágrafo, es lograr que personas o persona alguna que haya sido o haya estado en un movimiento insurgente guerrillero y quiera además individualmente hacer suyo el propósito de paz y a juicio del Gobierno pueda también alcanzarlo, de ninguna manera, señor Presidente y señores Ministros, señores de la prensa, nosotros podríamos ir a desvirtuar la esencia misma del proyecto que aquí se debate, espero que en la discusión que todos vamos a hacer tengamos como único propósito, no el de hacer una simple defensa del contenido de lo que les proponemos como en el caso mío, yo ante todo estoy de acuerdo con la figura y el beneficio del indulto, estoy de acuerdo con que todos los movimientos insurgentes tengan la posibilidad de plantear como lo ha hecho el M-19 en su agenda, unas condiciones que les den garantía personal para enfrentar la situación electoral que actualmente vive la Nación, estoy en todo de acuerdo con los presupuestos desde el punto de vista político y social que se han expresado y por eso estoy también a la espera de poder intervenir con claridad meridiana para responder cualquiera sea la pregunta de mis compañeros de Comisión, porque no me puede mover ningún otro motivo que el de acertar en el propósito de paz que tiene la Nación y que la tiene el Gobierno en su representación, por eso, señores Representantes y señores Ministros y señor Presidente y Vicepresidente de la Comisión, yo quiero pues que por fuera de todo dogmatismo escuchemos aquí a los señores Ministros y a los señores Representantes y que se abra el debate para que después podamos aprobar la proposición y darle curso al articulado en la forma como se propone. Muchas gracias, señor Presidente.

El señor Presidente:

La Presidencia, se permite felicitar al honorable Representante César Pérez García, por la extraordinaria ponencia que ha rendido sobre ese tema, lo cual indica que en el Congreso de la República en contra de lo que dicen algunos medios de comunicación, los proyectos se estudian, con inteligencia, con altura y con sinceridad.

Continúa la discusión de la proposición con que termina el informe, aviso que va a cerrarse la discusión. Tiene la palabra el honorable Representante Ernesto Lucena.

En uso de la palabra el honorable Representante Ernesto Lucena:

Señor Presidente, señores Ministros, honorables Representantes: se abre el debate, dice el señor ponente, yo creo sinceramente, que lo que hay es que abrir el telón a un nuevo acto en esta comedia de las equivocaciones; el indulto es un tema que ha sido muy trágico en el Parlamento colombiano, se asumen posiciones ideológicas, políticas y jurídicas, pero todo en últimas es como bien lo sabemos, una decisión política y en este momento de la historia de Colombia, cuando los hechos nos han venido dando la razón a quienes nos hemos venido oponiendo con base en los hechos y en la verdad histórica a crear este tipo de instituciones en favor de la subversión colombiana, no entiendo uno, a no ser que hayamos llegado a un grado de alienación mental o de enajenación que estemos a la hora de hoy, volviendo a premiar el crimen y a degradar la democracia colombiana; se dice que el indulto no es la paz, la amnistía no es la paz, los diálogos no son la paz, pero votamos los indultos, votamos las amnistías y continuamos con los diálogos, como si no le hubiera bastado al pueblo de El Salvador durante más de tres años hacer toda clase de concesiones a la subversión totalitaria, diálogos y más diálogos, a través de los cuales incluso un Presidente de una

República Centroamericana obtuvo un premio Nobel de la paz, porque dizque ya se había alcanzado en Centroamérica, y esos diálogos han tenido como resultado el espectáculo que todos ustedes han visto y registrado en la prensa cuya fotografía en el periódico "El Tiempo" de hoy, simplemente voy a dejar no como una constancia, sino como un hecho para que se registre en la memoria de los colombianos, de lo que vamos a estar padeciendo y viviendo en nuestro país, en menos de dos o tres años, esta fotografía en donde el pueblo ha tenido que convertir en una fosa común a la República de El Salvador por culpa de las fuerzas totalitarias se va a repetir en Colombia, honorables Representantes, yo no soy agorero de desgracias, lo que pasa es que la realidad de los hechos nos lo han venido demostrando y la torpeza de la clase dirigente colombiana, la repetición de los errores, la falta de valor civil y político que lleva casi que la indignidad, está haciendo que nosotros entregemos la democracia y los principios por hacer unas concesiones que halagan más la vanidad personal de ciertos Ministros o de ciertos Presidentes de Colombia, no es posible que cuando con el Gobierno del doctor Barco iniciamos una política completamente contraria a la del doctor Belisario Betancur, yo recibí felicitaciones personales del doctor Barco, cosa que no es muy usual de su temperamento, por los debates que sí con algún valor civil afronté para oponerme al indulto, la primera vez porque lo dije también en esa oportunidad, ese indulto no era más que el camino para fortalecer esa subversión totalitaria en Colombia y Colombia hoy se presenta como el único país del mundo que otorga por segunda vez el indulto a los mismos criminales, por segunda vez por delitos más graves que los cometidos antes del primer indulto, bello premio de la democracia colombiana, se quedó corto el señor Revel cuando escribe su libro de cómo terminan las democracias, pues aquí estamos terminando con la democracia colombiana, con lo poco que nos queda de ella, otorgando un reinulto, un nuevo indulto a personas que, repito, cometieron los más nefandos crímenes como el genocidio del Palacio de Justicia, porque si el genocidio lo cometió Belisario Betancur, como yo lo denuncié, la causa eficiente primera y primaria de que se hubiera sucedido ese genocidio fue la autoría intelectual del M-19 en la toma del Palacio de Justicia; de tal manera que esta fotografía ojalá quede revelada en nuestra pupila, en nuestra mente y en nuestro corazón latinoamericanos, porque se va a repetir en Colombia, no serán 1.500 guerrilleros como los que están en El Salvador ahora, serán 5.000 o 6.000 en Bogotá, estarán en los barrios populares que después el Ejército va a tener que bombardear y entonces vamos es a enjuiciar al Ejército colombiano como ya es costumbre en este país, cuando el Ejército tenga que bombardear los barrios populares en donde han penetrado miles de guerrilleros, entonces la responsabilidad va a ser del Ejército, qué bonita lógica la que le estamos vendiendo al país, cuando sabemos que aquí estamos sembrando la base para que un gran movimiento subversivo en Colombia con toda clase de brazos políticos, sindicales y ya con asiento en el propio Congreso de la República el día que se esté repitiendo ese episodio, van a estar esos voceros aquí en el Congreso enjuiciando a las Fuerzas Armadas y a los políticos que nos atrevemos a defender la democracia colombiana.

Ya vendrá, señor Presidente, el momento del debate, con el Ministro de Gobierno a quien aprecio y estimo en alto grado, pero a quien tendré que decirle con toda serenidad y toda precisión que estoy realmente preocupado de esa metamorfosis ideológica y política que ha sufrido a raíz de la defensa que ha tenido que hacer no sólo de la Reforma Constitucional sino del proyecto del Indulto, allá él, yo lo conozco como hombre sencillo, como hombre intelectual, como ideólogo político y sé que él no es de los que se deja deslumbrar con el poder, ni por la nómina de los altos cargos del Estado, para venir a contrariar sus principios y sus tesis democráticas, pero en el debate sabremos, por qué lo está haciendo, si es que realmente con ese argumento que utilizan siempre nuestros políticos para contradecirse o cambiar de posición, le dicen a uno con un gran simplismo, díque las circunstancias han cambiado, es que las circunstancias con relación al primer indulto y el segundo indulto y a la Reforma Constitucional y a la circunscripción especial para los subversivos, se deben aprobar ahora porque las circunstancias han cambiado; siempre acuden a esa frase, las circunstancias han cambiado y yo estoy en condiciones de demostrar que si bien es cierto que las circunstancias han cambiado, han cambiado precisamente para todo lo contrario, para no otorgar más indultos, para no aprobar circunscripciones especiales a los subversivos, para saber de una vez por todas que no podemos seguir con la ingenuidad y el candor que hemos tenido durante estos años abriéndole el camino a las fuerzas totalitarias en la América Latina, y entonces muchos dicen y quieren darle lecciones a las fuerzas subversivas sobre la Perestroika, y les dicen, ustedes no tienen nada que hacer, si, miren cómo está la Perestroika, se cayó el Muro de Berlín y quieren darle lecciones al señor Jacobo Arenas, a Tirofijo y a los demás miembros de la Coordinadora Guerrillera Nacional, para que se vuelvan buenos, para que hagan perestroika, para que hagan Glasnost, para que liberalicen y democratizen, ellos están en otro paseo, señores Representantes, la subversión Colombiana y Latinoamericana, está cumpliendo un papel claro y preciso en una distribución de trabajo, si así se le puede llamar, la revolución mundial que queda en manos del señor Fidel Castro, en América Latina, porque no hace Perestroika el señor Fidel Castro, porque está muy cerca de

Estados Unidos, es que él no puede hacer Perestroika a 90 millas de Estados Unidos; falso de toda falsedad, el señor Fidel Castro no hace Perestroika, porque está cumpliendo un papel histórico de desestabilización en América Latina y en los países del Tercer Mundo, ahí vamos a continuar nosotros sometidos a la subversión de estos países, a los Senderos Luminosos, a los Tupac Amaruc, a los movimientos de la Coordinadora Guerrillera Simón Bolívar, eso es preciso, eso es casi que dialéctico, ese papel tienen que cumplirlo y si les bastara poco, ahí tienen ese engendro político que es el señor Noriega en Panamá, a quien apoya Cuba y apoya Nicaragua, y apoya el Partido Comunista, ese es el modelo político que le estampa a la América Latina con el apoyo de todas esas fuerzas antidemocráticas, pero no, Colombia seguramente es un país único, el país del Sagrado Corazón de Jesús, que yo no sé por qué arte o por qué magia es diferente a los demás; cuando, somos un país que ya ni siquiera vamos camino al Tercer Mundo, sino como dicen los franceses, un país del Cuarto Mundo, un país no viable, un país sin esperanza, un país condenado a muerte, así nos están viendo ya, un país que vive a la penúltima moda, ya en el cono del Sur, renegocia con la deuda, aquí apenas vamos a tener que comenzar a renegociar a punta de golpes de miseria para el pueblo, van a tener los señores rectores de la economía nacional que aceptar la necesidad de la reestructuración de la deuda, de la cual ya están saliendo Méjico, Argentina y otros países; pero aquí no, aquí era la mejor economía, merecíamos el aplauso y la palmadita en la espalda de los Organismos Internacionales y ahí vamos a ver las consecuencias el año entrante con la crisis cambiaria, con la escasez de reservas, con la inflación, con la falta de divisas por el café, de los hidrocarburos, del turismo, de la ventanilla siniestra, y todo lo que sabemos aquí los colombianos, que nos esperan días amargos y aciagos en materia económica, que todo lo que va a ser es agudizar las condiciones esas que llamaba Belisario y llaman los Marxistas, condiciones subjetivas para el proceso revolucionario, pero no, dice el Ministro en alguna de sus declaraciones y si lo tergiverso me dice, porque hoy no traje los documentos del debate en donde están precisas todas las palabras del alto Gobierno, los debates anteriores y el que se va a adelantar, que es mejor tener aquí 8 o 10 subversivos que tener 1.000 en el monte, esos, decimos nosotros con una ingenuidad increíble, pero ellos saben lo que están haciendo, claro que es mejor tener ellos aquí 8 o 10 Representantes, pero quien ha dicho que se van a deshacer de los 1.000 que tienen en el monte, es un nuevo brazo político el que va a quedar aquí en el Congreso colombiano, con credencial, con auxilios, con fuero, con inmunidades, con toda la información que pueden estarle pidiendo a los organismos del Estado, sobre la seguridad del Estado y de la democracia colombiana y además de eso, mantener sus brazos armados en la Cordillera Central de Colombia, en la Cordillera Oriental, en donde para el año 92 óigase bien, van a tener 40.000 mil hombres en 92 los señores de la Coordinadora Simón Bolívar, es que a ellos hay que creerles, a Tirofijo hay que creerle, señora y señores, él lo dijo ya para la Televisión francesa, que aspiraba en una primera fase a tener 40.000 mil hombres y los va a conseguir, y no para hacer esa revolución que muchos sueñan Socialista, Latinoamericana, Anti-imperialista, sino una revolución que será una nueva esclavitud en un país Latinoamericano, de tal manera, señor Ministro, señor Presidente, señores Ministros, yo si les digo sinceramente, que me duele Colombia, a pesar de que a veces todos la despreciamos, todos decimos que qué desgracia es vivir en Colombia, que este país se lo llevó el diablo, que qué vamos a hacer, que porque no podemos tener una Embajada o dinero para vivir en el exterior; eso es casi que ya una mentalidad que se está creando en el país y nosotros que somos la clase política, no hacemos nada, porque la verdad sea dicha, no podemos hacer nada, porque estamos alienados, estamos alienados al autoritarismo del poder político y de los Jefes políticos, yo le he suplicado en todos los términos al doctor Julio César Turbay Ayala que reuniera la Junta de Parlamentarios antes, antes de comprometernos a nosotros en nuestra conciencia, en nuestras creencias y en nuestro voto con los pactos con la subversión, aquí está la última carta en un folleto que hoy me permití distribuir, el 8 de febrero le digo que reina la Junta de Parlamentarios, el 8 de febrero y me contestó el doctor Turbay en una forma simple diciendo que nosotros, el Partido Liberal, no podíamos involucrarnos en la política de paz que era una iniciativa del Ejecutivo, yo no entiendo qué pasa con nuestros Jefes, ¿entonces no somos el partido de Gobierno?, ¿no tenemos derecho a conocer la política de paz y la iniciativa de paz como se estaba desarrollando por parte del Gobierno liberal, siendo nosotros miembros del Partido Liberal?, ahí queda esa carta como una constancia más de las que uno deja que ya se convierten más que en un ejercicio espiritual en un simple ejercicio retórico o literario y está la carta al doctor López, diciéndole que él no puede caer en el despropósito histórico de estarle aceptando nombramientos a Jacobo Arenas, para aceptar una posición en una Comisión de Notables, sé que le disgustó la carta al doctor López, no me importa, es que yo no tengo que congraciarme sino con mis principios y con mis ideas, y cuando yo le envié la carta, él pensó contestármela y yo me reuní con algunos de los miembros de la Comisión de Notables que iban a visitar a La Uribe, para hacerles ver el error en que estaban incurriendo, pero no, ya todo se había consumado, había que hacer protagonismo histórico, había que aparecer como los

grandes portadores o portaestandartes de la paz en Colombia, se hizo la Comisión de Notables y viajaron con el doctor Fabio Echeverry Correa y con la anuencia del doctor Pastrana a La Uribe a buscar la paz, ya vimos el resultado, un resultado precario y exiguo, simplemente nos trajeron como mensaje que sí, que allá en La Uribe había una gran voluntad de paz, lo mismo que le habían dicho a Belisario, lo mismo que han dicho siempre, de tal manera que ayer oía yo en el Senado al doctor Horacio Serpa, pidiendo que se reuniera la Junta de Parlamentarios, yo no sé qué es lo que nos pasa, somos retardados en el actuar, ahora si ciertos Senadores de la República reclamaban anoche en el Senado que se reuniera la Junta de Parlamentarios, la misma que yo había pedido desde el 8 de febrero, que dizque para que les contaran, cómo se había llegado a esos acuerdos de paz, a ese famoso pacto y resulta que ya no hay para qué hacer Junta de Parlamentarios, porque ya todo se ha consumado, aquí se va a volar el indulto, por abrumadora mayoría, haremos un ejercicio retórico, dejaremos nuestras constancias históricas, esas, señores Parlamentarios que dejaron todos ustedes o que dejamos todos nosotros, las doscientas constancias históricas de la primera vuelta de la Reforma Constitucional a la cual le pusieron un vulgar conejo como se dice, en el Senado de la República, y veremos nosotros cuántas constancias de esas se tuvieron en cuenta, para qué, si la Reforma que vamos a aprobar es abiertamente inconstitucional, pero qué importa si también le vamos a poner conejo a la Corte Suprema de Justicia, y así de fácil se vilvió el estado de derecho en Colombia, el Senado le pone conejo a la Cámara de Representantes, y el Congreso al votar un referéndum excepcional que tiene que reunirse el tercer (3er.) domingo después de la promulgación de esta Reforma Constitucional, se aprobará por el pueblo colombiano, es decir, la Corte Suprema de Justicia, no podrá conocer de esta Reforma Constitucional, con lo cual le estamos poniendo conejo a la Corte Suprema de Justicia, hagámoslo con sinceridad y digámosle al país, si le vamos a poner conejo a la Corte Suprema de Justicia, por qué, digámoselo también al país, seguramente porque la Corte Suprema de Justicia tumba todas las Reformas Constitucionales, porque ha resuelto la Corte, fallar no en derecho sino en materia política y tumbó la constituyente de López y tumbó el Acto legislativo número 1 de 1979 de Turbay y no deja que se reforme el país, no deja que el constituyente primario entre al fondo del cambio de las estructuras y entonces la Corte se ha vuelto es un contrapoder del legislativo, entonces digámoslo con sinceridad si es que estamos de acuerdo con el referéndum excepcional que queremos conscientemente marginar a la Corte Suprema de Justicia, con lo cual nos estamos colocando en una posición subversiva, bienvenida esa subversión por el estado y por el camino de la legalidad, yo me opongo a la subversión por la vía de las armas y de la violencia para implantar un sistema totalitario, pero está bien, yo estoy pensándolo seriamente si me sumo a la posición subversiva que es la de aprobar aquí un referéndum inconstitucional que no fue tratado en la primera vuelta, que se introdujo en la segunda vuelta, que va a estar marginado del control constitucional de la Corte, porque de pronto ese referéndum es la salvación del país por la vía legal, por la vía democrática, para crear un nuevo estado de derecho, vamos a pensarlo cuando tengamos ese debate, finalmente, en relación con lo del indulto, yo quiero decir que nosotros tenemos que hacer mucha precisión sobre este debate, el señor ponente que es un hombre serio, que es un hombre estudioso, que es un hombre de Universidad, ha planteado algunas modificaciones y el punto fundamental que el señor ponente y por lo cual lo felicito, cosa que no es muy usual por parte de las Presidencias de una Comisión, felicitar a los ponentes, pero me parece bien que lo haya hecho, cuando dijo que era muy bueno precisar el alcance de ese parágrafo; porque se han dicho muchas cosas, que ese parágrafo da para todo, que ese parágrafo es para los desertores de la guerrilla, o para hacerle el juego a otros grupos guerrilleros que no quieren la paz, o para meter a los narcotraficantes, el tema es supremamente delicado y tenemos que saber nosotros exactamente cuál es el alcance no sólo el que le da la ponencia, sino el que en definitiva esta Comisión en su soberanía quiera darle al indulto; si para todos, para un solo grupo, para delitos comunes, comunes con consecuencias políticas, es una nueva tesis; si le vamos a dar el indulto a ciertos delitos comunes que puedan tener consecuencias políticas, la redacción del parágrafo en mi concepto, honorable señor ponente, es ambigua, porque dice que se le dará también el indulto a otras personas, a otras personas que por fuera de la organización hayan formado parte o estén por fuera de la organización rebelde; entonces mi primera pregunta, señor ponente, sería: porque ese va a ser el quid de todo este debate, contrario a la parte ideológica y política que plantearemos, el indulto se podrá otorgar a la persona o personas que fuera de la organización rebelde de la cual forme o haya formado parte lo solicite, entonces vamos a quedar en espera antes de anticipar mis interpellaciones; para que el señor ponente nos explique con mayor amplitud, aunque ya en principio lo dijo, para aclararle a la prensa, ya tenemos la claridad de que la prensa o alguna prensa interpretó mal, a mi algunos periodistas me preguntaron antes de entrar al debate, ¿doctor Lucena, usted ya se leyó la ponencia?, dije más o menos, dijo: ¿dónde está el veneno de los narcotraficantes, dónde está el veneno, me preguntó el periodista, de esa ponencia?, le dije hasta donde yo lei no hay ningún veneno, señor

periodista y creo que usted no se puede precipitar a hacerme una pregunta de esa clase; aquí no hay veneno, aquí vamos a plantear las cosas como son, y el señor ponente que es un hombre serio, repito, va a dejar claro ante la faz del país que un parlamento tan denigrado como éste, del cual se dicen los más grandes improperios, que se le cuestiona en su moral y en su ética en forma permanente, este proyecto de indulto es claro como creo que nos lo puede demostrar el señor ponente y el Ministro de Gobierno, que como el proyecto también encabeza con la frase del Presidente Barco, el Presidente Barco tampoco nunca le aclaró al país y el señor Ministro nunca le quiso aclarar al país, dieron su versión, pero esa frase con que comienza la ponencia es de una gravedad increíble, porque es la frase de la cual se valieron para los famosos diálogos entre el señor Germán Montoya a través del señor Joaquín Vallejo Arbeláez, a través de un señor Guido Parra, para llegar a los carteles y poder decir aquí hay una frase del propio Presidente de la República que nos da pie para pensar que la iniciativa de la paz también es para nosotros, y aquí está en la ponencia esa frase; entonces digámonos la verdad, si aquí queremos ampliarla, si vamos a plantear diálogos, si no los vamos a plantear, aquí no nos podemos dejar manejar nosotros ni por los criterios, ni principios de gente que se siente perjudicada directamente con los problemas de la violencia en Colombia.

Nosotros tenemos que estar por encima de esas situaciones; esta ponencia entonces, y yo felicito también al doctor César Pérez, porque no presentó una ponencia, más ahí que por disciplina de partido, por autoridad de partido, se podría haber aprobado hoy mismo, pensando que ya tenemos cercana la ponencia de la Reforma Constitucional y habíamos salido del indulto a las carreras, yo creo que hay que abonarle al ponente, el valor civil de abrir el debate, amplio sobre lo que deben ser los indultos, a quienes deben cobijar, a qué tipo de organizaciones, a qué tipo de delitos, cómo es eso de los delitos conexos, que si matan a mansalva y sobre seguro al guardaespaldas del doctor Alvaro Gómez Hurtado, es un hombre ciudadano asesinado, a mansalva y sobre seguro fuera de combate, no sería posible la amnistía, a, pero si es un delito conexo, delito conexo de cuál, de otro peor, el secuestro del doctor Alvaro Gómez, tampoco tiene amnistía ese secuestro, pero es que el homicidio, asesinato y el secuestro del doctor Alvaro Gómez Hurtado son conexos de un acto de rebeldía que el acto de rebeldía si es político y por lo tanto merece el indulto, qué bonita fábula del derecho penal moderno, en fin, doctor César, nuevamente le digo que el parágrafo es un punto importante, lo he leído varias veces, lo he comentado con algunos compañeros de la Comisión y es muy importante que de una vez por todas, hoy mismo para no dejar hoy a los medios de comunicación que también pueden caer como caemos nosotros mismos, en equivocaciones de buena fe, es que yo creo que cumplir la misión de periodista en una Comisión de estas, es de las cosas más difíciles que hay, porque nosotros mismos a veces incurrimos en posiciones contradictorias, ambiguas, equivocas, retóricas, con conceptos diversos, de tal manera que es muy importante que los medios de comunicación que son la caja de resonancia de la democracia, se lleven plena claridad de la posición de la ponencia y que es lo que nosotros vamos a aprobar en el día de mañana o pasado mañana, porque desde luego el indulto debe ser aprobado antes de que llegue la Reforma Constitucional a la Comisión Primera y tendremos que cumplir con los debates a esos distintos proyectos, yo les agradezco, les pido excusas por haberme extendido un poco en este abre bocas sobre lo que va a ser el debate sobre el indulto y solamente quiero pedirles que actuemos con plena responsabilidad y en lo posible sin sentir presiones de ninguna naturaleza ni de orden político, ni de orden de los medios de información, ni de ninguna otra naturaleza. Muchas gracias, señor Presidente.

El señor Presidente:

Tiene la palabra el honorable Representante Carlos Pineda Chillán.

En uso de la palabra el honorable Representante Carlos Pineda Chillán:

Gracias, señor Presidente, honorables colegas de la Comisión Primera. Hoy vemos un lleno completo porque seguramente se van a ver toros mucho de los toros que tiene Colombia, porque Colombia no solamente tiene la plaza de toros de Santamaría, también hay que toros la inflación, tenemos que toros la pobreza, tenemos que toros el narcotráfico, a la subversión, más aún, tenemos que toros hoy mismo en esta tarde donde se empieza la fiesta de la antide-mocracia colombiana, yo tenía, señor Presidente, una proposición que presentar inicialmente en esta Comisión, pero veo que están los señores Ministros también haciendo parte de este lleno completo a excepción del señor Procurador General de la Nación, quien en días pasados me solicitó que lo citara, que lo invitara porque la Procuraduría en cabeza de él y como institución también tendría que decir, una y otras cosas porque él fue miembro de esta Comisión y participó como participamos los que estamos aquí presentes en el proyecto de ley que culminó en indulto en 1985, con el Gobierno de Belisario Betancur y que no cayó en el vacío como lo acaba de asegurar el señor ponente actual.

Esa amnistía que usted hizo referencia no cayó en el vacío, porque precisamente a esa ley de amnistía y luego a esa ley de indulto, se acogieron los que hoy

mismo les vamos a conceder esta prerrogativa jurídica y constitucional colombiana, pero para sorpresa mía, fuera de lleno completo del Gobierno y de la opinión, se ha cambiado el orden del día porque es que hay mucho afán de conceder un indulto, nosotros estábamos convencidos y nos cogió de sorpresa, señor Presidente, que en el proyecto del orden del día para noviembre 15 apareciera en primer lugar el Proyecto de ley 103 de 1989, "por la cual se concede facultad al Presidente de la República para conceder indulto y no lo que estábamos tratando como prioritarios y que en su orden como reglamento de la Comisión así es, pero como esa es una facultad que tiene la Mesa Directiva, razones tendrá para que primero se toree este toro y después les demos la facultad a los militares para que se reorganicen y reorganicen las instituciones privadas de vigilancia, razones tendrán de peso para que ello sea así, y razones habrá para que en Colombia haya mucha publicidad a otros medios diferentes a estas instituciones democráticas como es el Congreso de la República, porque nosotros vemos a diario en la Televisión colombiana y en la radio la cantidad de publicidad no sé si será pagada, mientras que en este Congreso no se cumplen las leyes que aprobamos para que las sesiones tanto de Cámara y Senado en las Comisiones sean públicas, porque qué lástima que lo que aquí se diga de pronto lo tergiversen los periódicos, porque eso es cierto y ha pasado en esta Comisión, como ha pasado en la Comisión de Acusaciones, donde se cambian las decisiones, se interpretan mal las posiciones y así es que este Congreso y sus miembros estamos llamados a que la opinión nacional dinegren y vituperen como lo hacen a diario, alguien al entrar aquí me decía y en días pasados también, que aquí no se podía hablar hoy porque ello sería peligroso para mi salud y la de mi familia, y aquí habría que aprobar esto sin ninguna discusión como se hizo en 1985 en la cual yo fui ponente del indulto y que debíamos de aprobarlo, porque si lo aprobamos en ese entonces, entonces cómo no aprobarlo hoy, pero es que esa peligrosidad tal vez no sea para nosotros sino esa situación nefasta puede ser peligrosa en el caso de que no se apruebe este proyecto presentado por el Gobierno y que mucho afán tienen, porque, señor Presidente y señores Ministros, la paz es de todos, la paz la consideramos no de una sola parte, que no se abroguen la paz únicamente el Gobierno, porque la paz también la queremos nosotros, los que caminamos y deambulamos las veredas de Boyacá y de Colombia, la paz la quieren los militares, la paz porque aquí también se ha hecho énfasis, también la quieren los eclesiásticos, por qué no, ellos también hacen parte de Colombia, la paz la quieren los subversivos porque también han muerto muchos en aquellas pretensiones políticas de la consecución de poder, la paz es de todos porque los militares han visto morir a más de cinco mil de sus efectivos, la paz se necesita en Colombia y por eso nosotros como miembros de este Congreso debemos de velar porque haya paz en Colombia, se ha dicho que es insensato hablar de indulto actualmente como en 1985 se decía y se reunían las mismas situaciones que era insensato hablar de indulto porque el país estaba cursando una situación difícil, porque los grupos alzados en armas no daban fuerzas ni demostración de querer deponer las armas, porque la paz debe ser general, la paz no debe ser individual, la paz no debe ser particular, la paz debe ser para todos los alzados en armas, porque si ellos buscan reivindicaciones de carácter sociales, económicas y políticas, están en su derecho de hacerlo, pero no hacerlo con las armas porque estas reivindicaciones y la lucha puede continuar haciéndose por parte de ellos, pero sin las armas, y yo no creo que al conceder un indulto como no lo creí en 1985, vayan a deponer las armas, porque esa entrega de armas de que se habla que lo analizaremos posteriormente, tal vez es una entrega material, pero mirándola desde el conjunto de la objetividad se vuelve muy teórica, la opinión nacional en esa época era muy adversa como lo es ahora, yo veía en días pasados en la Televisión un sondeo de opinión donde se decía que si se concedía indulto, que si el pueblo colombiano quería conceder indulto y mayoritariamente decían que no, las emisoras importantes de Colombia han hecho lo propio, no quieren el indulto, por qué, en este momento ese indulto qué necesita, que todos los colombianos conozcan de que todo el pueblo tenga la paz que anhelamos, por qué no lo incluyeron en el referéndum, por qué el pueblo colombiano no podía opinar, pusieron a opinar al Congreso, tal vez los Ministros dirán que porque somos los Representantes del pueblo y que aquí se debaten con mayor facilidad todos estos temas, es que este indulto para menefacto (sic), parece menefacto (sic), porque a veces se confunde con los delitos comunes, aquí en el momento pertinente de la discusión deberemos de dilucidar clara y de alinearlos clara, y precisamente entre estos delitos de carácter político, la calidad de sus condiciones y los delitos comunes porque a veces parece que uno y otro no pueden deslindarse y eso es peligroso para que jurídicamente no podamos nosotros entender cuál es el delito político, y no podamos aplicar precisamente esta ventaja constitucional del indulto, pero es que nosotros conocemos muy poco de este proyecto de indulto, señores Ministros, en días pasados desayunaba con un Ministro, con dos Ministros y yo les preguntaba si alguno de ellos podría darme una opinión clara y precisa sobre este proyecto de indulto, consecuencia lógica de unos acuerdos velados de la paz en una mesa de trabajo incondicional, y el Ministro me decía que hasta la semana pasada no sabía que en un Consejo de Ministros o que el Gobierno propiamente dicho, estuviera

por los caminos de traer un proyecto de indulto al Congreso de la República, parece pues que a espaldas del Presidente y de los Ministros, toda esa serie de Consejerías para la paz, para el diálogo, para la concertación, para la concordia nacional, pareciera que se estuviera haciendo a espaldas del mismísimo Presidente, es que lo que aquí reina es la anarquía, en días pasados le preguntaban al Presidente Barco, si él conocía que se estaba buscando a varias personas por la justicia, y él decía que no lo sabía, es que cuando la misma cabeza, la misma cabeza ejecutiva de un país desconoce lo que está sucediendo, qué no pueden hacer a sus espaldas para comprometer a un Gobierno precisamente en un diálogo de concertación para buscar la paz, y es que ellos, no todos ellos, están buscando apenas la concertación para que aquí en el Congreso se apruebe un indulto, un indulto particular, porque nosotros y que levante la mano el que no sea cierto lo que afirmo, nosotros no conocimos el proyecto de indulto sino momentos antes de entrar a esta Comisión y por eso digo que se ha acelerado el proceso, ni siquiera lo pudimos conocer en el día de ayer, porque no tuvimos tiempo, lo estaba leyendo a marchas forzadas, lo entendí porque creo que el señor ponente, el doctor César Pérez obra con honestidad, con paz por buscar la concordia, yo sé que eso es cierto, no como lo han dicho algunos periodistas o algunos amigos aquí, de la opinión nacional que de pronto pudiera haber un gato encerrado dentro de este análisis que se ha hecho y dentro de estas modificaciones, pero en el momento oportuno, también estaremos prestos, atentos a cada uno de los detalles, este Gobierno del Presidente Barco, de mano larga y de pulso firme, parece que la mano le siguió muy larga, porque el pulso no se lo hemos visto, el indulto no es la paz, el indulto es uno de los escalones para buscar la paz, una paz que es difícil alcanzar porque Colombia está en guerra desde hace 40 años; aquí se han concedido en este mismo Congreso tantas amnistías e indultos que bien vale la pena recordar, por ejemplo, el de Rojas Pinilla en 1953 que fue una amnistía que se le concedieron a los militares y que fracasó, una amnistía en el Gobierno de Lleras Camargo en 1967, otra amnistía la del Presidente Turbay en 1981, y una amnistía y un indulto en el Gobierno del Presidente Belisario Betancur, este Gobierno del Presidente Barco, hizo una continuación así no se quiera, del proceso de paz iniciado en el Gobierno de Betancur y no soy yo precisamente el que tenga que hacer la defensa de ese Gobierno ni de ese proceso de indulto, es que es el mismo país quien debe de encargarse para que la historia defina dónde se inició el proceso de pacificación nacional, en dónde está conduciendo, cuáles son las exigencias, qué está dando el Gobierno, porque aquí no se dialoga, no se concerta, aquí uno exigen y el Gobierno da, son requisitos, parece sine qua non, para que haya paz, uno de los cuatrocientos o trescientos cincuenta pasos para que haya paz, aquí no se ha dicho sino de dos no más, aquí no se ha explicado sino que uno es conceder el indulto y el otro la entrega de armas, qué armas me preguntaría, muy difícil saber cuántos son los miembros de fuerzas de otras cuando todos están pretendiendo lo mismo con una y otra filosofía diferente, eso es muy un grupo y de otro, es muy complicado delimitar unas complicadas, pero los otros pasos innumerables y agravantes que vimos en un periódico nacional son situaciones que seguramente si no son concomitantes para su cumplimiento, va a ser muy difícil que haya paz y si el Congreso de la República va a conceder un indulto de carácter particular porque así lo dicen estas solicitudes que se hacen, este indulto va a ser consecuencia de situaciones benévolas para unos grupos insurgentes y alzados en armas, se van a constituir en un partido político seguramente, van a ocupar los escaños, muchos de nosotros no regresaremos, otros regresarán y entonces se están trastocando, se están cambiando las situaciones y los valores, porque a veces pienso que es mejor estar luchando en el monte que estar hablando acá, porque más se gana allá que lo que estamos haciendo hoy aquí que es legislar, van a la consecución de un partido político, de unos beneficios que el Gobierno está dando de carros blindados, 60 escoltas para un Senador, 30 para un Representante, 18 para un Diputado y los actuales parlamentarios escasamente tenemos una Secretaría, pero ellos van a tener la ventaja de tener las armas y de estar luchando y nosotros no tenemos esas prerrogativas porque estamos desarmados, la única arma que tenemos es la palabra, pero una contra la otra no vale, qué busca este indulto, qué soluciona este indulto, yo le preguntaría a todos y ese es un interrogante que deberíamos de hacernos, si es que el indulto soluciona la pobreza que existe en Colombia, o si el indulto soluciona los problemas de Tunjuelito, los problemas de Soacha de anteayer, o si el indulto soluciona los problemas de las minas de esmeraldas de Boyacá, porque allá yo no creo que los mineros de Boyacá que están enfrentados en grandes matanzas se vayan a indultar, ni creo que tampoco se vayan a indultar los mineros del Chocó, es muy difícil saber qué busca el indulto, pero es muy bueno mirar cuál es la ventaja que tiene el conceder un indulto, porque la historia, si es que hay historia en Colombia, nos va a recri-minar esta precipitación con la que estamos legislando hoy, aquí hay una serie de Comisiones desde el Presidente Betancur, Comisión para la paz, primero hubo un Consejo de Ministros, esos Ministros si conocían de lo que quería el Gobierno de Belisario Betancur, porque nombró un Presidente dentro de ese Consejo de Ministros para que hablaran de paz, después hubo un Consejo de verificación, una Comisión para el diálogo

nacional, llega la continuidad del proceso de paz, llega una Consejería Presidencial para la paz y por último una mesa de trabajo donde están incluidas todas las fuerzas vivas del país incluido el partido de oposición, este proceso de paz y para ello me voy a permitir leer Representante y a lo cual señores Representantes y señores Ministros, me voy a permitir referirme a esa actividad y a esa actitud que tuvo el Partido Social Conservador dentro de esa mesa de trabajo, frente a este proceso de paz y para ello me voy a permitir leer dos cartas presentadas por este Representante del Partido Social Conservador, doctor Víctor G. Ricardo ante el doctor Reynaldo Garay, Asesor de la Consejería para la paz casa de Nariño y otra al señor Viceministro de Gobierno, el señor José Noé Ríos Muñoz que dice:

Doctor Reynaldo Garay.

Apreciado doctor Garay:

El país ha sido testigo excepcional del empeño patriótico del Partido Social Conservador, tendiente a cooperar en todo esfuerzo dirigido a alcanzar la paz y producir las reformas institucionales que son imprescindibles para consolidarla.

Conscientes de que no es posible mantener nuestro sistema democrático sin superar la profunda crisis de violencia y polarización que nos agobia, no hemos ahorrado esfuerzos para propiciar el diálogo e insistir ante el Gobierno, los partidos políticos, los grupos subversivos y la sociedad civil en la necesidad de un gran acuerdo que pueda poner fin a nuestra larga cadena de infortunio, no ha sido una tarea fácil para un partido cuyo compromiso en el juego democrático es actualmente la oposición reflexiva y vigilante sobre los actos del Gobierno; sin embargo, hemos participado en las iniciativas de paz pese a que teníamos sobre ellas reservas y desacuerdos cuya fuente ha sido confirmada en el desenvolvimiento de las mismas, fue el caso de la insistencia gubernamental en manejar de una manera parcelada renunciando a las ostensibles ventajas de una estrategia global de pacificación, en la cual involucrara todo el conjunto de las fuerzas vivas de la Nación colombiana, el Partido Social Conservador trabajó con disciplina e interés en la mesa de trabajo, en las mesas de concertación y análisis y en la Secretaría Ejecutiva, evaluando las propuestas, presentando alternativas con ánimo constructivo, atendiendo exclusivamente la conveniencia nacional.

No desconoce usted que en el ejercicio de la democracia, el cumplimiento de los pactos y de los acuerdos entre las instituciones y los partidos y de éstos entre sí, constituye un mecanismo fundamental para el diálogo civilizado y el eficaz funcionamiento de las estructuras democráticas, más aún, las políticas de concertación tienen como regla de oro en toda sociedad moderna el cumplimiento de la palabra empeñada como lo dijo en días pasados el Jefe de mi Partido, señor ex Presidente Pastrana, "la concertación es el Norte de las democracias pluralistas y tabla de salvación de los momentos de incertidumbre, concertación implica diálogo y el diálogo para que no se transforme en la divagación abstracta, requiere acuerdos que a su vez se basan en la palabra empeñada".

Desafortunadamente las condiciones creadas en la actualidad con el Gobierno, resuelve unilateralmente suscribir un acuerdo con el M-19 desconociendo la decisión de los integrantes de la mesa de trabajo, la cual era que el Gobierno y el M-19 se reunieran para presentarles a su consideración los puntos de coincidencia haciéndolo público antes de obtener el consenso de la mesa de trabajo, consenso que era la regla de oro de esa estrategia, además de las manifestaciones del señor Presidente de la República en distintas convenciones en las cuales ha dicho que el éxito de los acuerdos de paz con ese movimiento, son por exclusiva gestión del actual Gobierno, cambiaron fundamentalmente las reglas del juego, naturalmente es claro que los objetivos de la paz están por encima de los simples compromisos partidistas, pero también es cuestionable que el desconocimiento de los acuerdos base de toda gestión de la concertación para el Partido Social Conservador, no se le puede encerrar en problemas de simple mecánica operativa, sería un contrasentido mantener la presencia de la Secretaría Ejecutiva de la iniciativa de paz en la mesa de trabajo, más aún, cuando no estamos seguros que por factores externos a ese mismo proceso de paz se puede correr el riesgo de que en un mediano o corto plazo el Gobierno le informe a las partes comprometidas que no está en condiciones de garantizar los acuerdos pactados, motivo por el cual me excuso de asistir a la reunión convocada para el día de hoy, el Partido Social Conservador continuará en su lucha por la paz y los cambios más allá de la voluntad del Gobierno de que este compromiso histórico se siga cumpliendo fuera de los espacios de la concertación fiel a su palabra empeñada, el Partido Social Conservador, continuará contribuyendo en el Congreso de la República para que los avances de la iniciativa de paz con el M-19 no se frustren ni retrocedan lo cual sería de extrema gravedad para todos los colombianos y por ello apoyará los puntos que fueron producto del consenso en las mesas de análisis y concertación, con estas consideraciones, aspiramos a que nuestra decisión se interprete como corresponde, como un nuevo esfuerzo del partido de oposición para que se reafirmen sin ambigüedades las proyecciones de un proceso que así lo exige y para que la paz se afiance sobre fundamentos sólidos y acuerdos inquebrantables.

Víctor G. Ricardo.

La nota enviada al señor Viceministro, señor José Noé Ríos Muñoz:

Apreciado señor Viceministro:

Doy respuesta a la comunicación 00567 emanada de su despacho que he recibido en el día de hoy, mediante la cual me convoca por encargo del señor Ministro de Gobierno a la sesión de la mesa de trabajo el 26 de octubre a partir de las 6 p.m., en el Club de Ejecutivos.

Al respecto debo manifestarle que me reafirmo en todos y cada uno de los términos de la comunicación que el pasado 23 de octubre dirigí al Asesor de la Consejería de la Presidencia de la República para la reconciliación y la paz, sabe usted que en la última reunión por haber asistido que en la última reunión de la mesa de trabajo, con asistencia de los miembros de pleno derecho y los de la Secretaría Ejecutiva, los representantes del social conservatismo hicimos constar expresamente nuestro rechazo a la violación del consenso sobre determinaciones que se habían adoptado bajo la misma modalidad, por lo anterior reitero la posición del Partido Social Conservador y por tanto fiel a su palabra empeñada continuará contribuyendo en el Congreso de la República para que los avances de la iniciativa de paz con el M-19, no se frustren ni retrocedan la cual como he tenido oportunidad de expresarlo sería de extrema gravedad para todos los colombianos y por ello apoyaremos los puntos que fueron producto del consenso en las mesas de análisis y concertación.

Atentamente.

Víctor G. Ricardo, Representante del Partido Social Conservador en la Secretaría Ejecutiva para las mesas de análisis y concertación y buscar la paz nacional.

Eso, señor Presidente, me permito dejarlo como constancia de esta discusión del Proyecto de ley 103, Cámara, como ustedes notarán, honorables Representantes, el Partido Social Conservador que estaba representado por un digno miembro de esta colectividad, dejó claras constancias del desconcierto y desasosiego en que se encontraba el partido frente a las interrupciones y al incumplimiento de los pactos por consenso que se habían establecido, eso dio pie para que el Partido Social Conservador se reuniera pero dio pie también para que el Partido Social Conservador pudiera dialogar clara y diáfana sobre todos y cada uno de los puntos benéficos para la nacionalidad colombiana, fruto excelente para la paz que debemos buscar todos los colombianos; estamos seguros que cuando se empiece a discutir el articulado podamos, señor Presidente, intervenir en cada uno de estos temas. Muchas gracias.

El señor Presidente:

Tiene la palabra el señor ponente.

En uso de la palabra el honorable Representante César Pérez García:

Recogiendo los argumentos presentados por el Representante Lucena Quevedo y el honorable Representante Pineda Chillán, me parece que se podría en aras de conseguir un procedimiento para la discusión de este proyecto y expresarnos de una manera exegética el que le diéramos trámite a la proposición y como todos vamos a expresar una serie de inquietudes acerca del proyecto, pues yo creo que no habría ningún inconveniente hacia el artículo primero... Con mucho gusto, honorable Representante.

En uso de una interpelación el honorable Representante Jorge Eliseo Cabrera:

... Doctor César Pérez, lo que pasa es que algunas personas que queremos intervenir, queremos hacerlo antes de la intervención del señor Ministro de Gobierno, que supongo será la última en esta etapa de discusión para que pueda dar respuesta a unos interrogantes que tenemos...

Responde el doctor César Pérez:

Eso estamos haciendo, honorable Representante, en el sentido que la discusión del proyecto va a centrarse posteriormente a la proposición y desde luego lo que nosotros necesitamos es la intervención de los Ministros y de los Congresistas, pero como hasta el momento estamos discutiendo sin entrar en lo que se tienen muchas dudas, para que podamos hacerlo, podríamos, si lo tienen a bien, honorables Congresistas, votar la proposición, leer el artículo 1º y extendernos en la discusión sobre ese aspecto...

Interpela, con la venia de la Presidencia, el honorable Representante Luis Eduardo Córdoba Barahona.

En uso de la palabra el honorable Representante Luis Eduardo Córdoba Barahona:

Ha sido costumbre discutir la filosofía del proyecto, cuando se pone a discusión la proposición con que termina el informe, de tal manera que los Parlamentarios en esa oportunidad fijan sus puntos de vista de manera general y ya al entrar en el articulado hace sus observaciones, sus mociones de aprobación o rechazo al articulado del proyecto, pero como acá el artículo primero nos va a dar a nosotros una orientación sobre cuál es la posición de cada uno de los Parlamentarios, en principio yo no veo mal su propuesta por quienes al discutirse el artículo 1º que precisamente autoriza al Presidente de la República para conceder el indulto, tendríamos la oportunidad de ex-

presar nuestros puntos de vista sobre la totalidad del proyecto sin perjuicio de hacerlo en el curso de los debates al estudiar el articulado, pero yo no sé si en la bancada del Partido Liberal o del Social Conservatismo exista unanimidad respecto a discutir el proyecto, no me atrevería yo a hacer esa aseveración, pero si usted tiene información concreta sobre el particular, todos estamos de acuerdo con que entremos al articulado, personalmente no le veo ningún inconveniente, reservándonos eso sí, señor Presidente, la facultad de intervenir de manera amplia y generosa al discutir los tres primeros artículos especialmente el primero que nos da esa oportunidad...

Continúa el honorable Representante César Pérez García:

Sí, señor Presidente, es que es una cuestión de procedimiento, desde luego, concluir la discusión sobre la proposición, someterla a discusión y después de la lectura del artículo 1º, que siga la discusión sobre todo el espectro del proyecto. Gracias, señor Presidente.

El señor Presidente:

Tiene la palabra el honorable Representante Tiberio Villarreal.

En uso de la palabra el honorable Representante Tiberio Villarreal:

Sí, señor Presidente, luego de oír aquí los criterios de quienes me han precedido en el uso de la palabra sobre las contradicciones del Ejecutivo, sobre las soluciones que este proyecto busca a nivel de paz, las cuales venimos buscando hace 40 años y no la hemos encontrado, tocará traer la lámpara de Diógenes, sobre los conejos que nos trató aquí el honorable Representante Ernesto Lucena y sobre tantas otras cosas, yo sí diría y es mi criterio personal, si la Comisión lo considera bien y si no también, porque ese es el resultado de la democracia, aceptar lo que indiquen las mayorías, a mí me parecería que debiéramos oír también aparte del señor Procurador General de la Nación, al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia, con relación a conocer sus criterios, respecto a este proyecto de indulto y en consecuencia presento la siguiente proposición sustitutiva a la actual, que dice: "Cítese al señor Procurador General de la Nación e invítese al señor Presidente de la Corte Suprema de Justicia para conocer sus criterios con relación al Proyecto de ley número 103 en discusión y mientras tanto suspéndase el debate de esta iniciativa".

El señor Presidente:

Honorable Representante, la Presidencia informa que la proposición debió presentarse durante la primera media hora de la sesión, por consiguiente, a esta altura del debate no se puede presentar a consideración... Es que es de suspensión del debate, señor Presidente.

El señor Presidente:

Pero es de citación al mismo tiempo, honorable Representante, con mucho gusto la Presidencia le puede invitar para una sesión siguiente a los funcionarios que usted ahí menciona, pero la proposición es irraglamentaria, honorable Representante.

El señor Presidente:

Tiene la palabra el honorable Representante Fernando Carvajalino.

En uso de la palabra el honorable Representante Fernando Carvajalino:

Gracias, señor Presidente: primeramente comparto el criterio del honorable Representante César Pérez García en el sentido de que se le dé aprobación al informe que ha rendido, pero desafortunadamente el Ministro de Gobierno acaba de retirarse de la sesión y yo hubiese querido hacer una aclaración, posiblemente los medios de comunicación pensando única y exclusivamente de que el indulto también se le podía entregar por parte de la Presidencia de la República y por parte del Congreso Nacional a los narcotraficantes, han olvidado un cierto galimatías que encuentro yo en la redacción del proyecto de indulto presentado por el Gobierno Nacional; desafortunadamente el Ministro de Gobierno se fue, porque aquí se habla de indulto, el señor ponente hace una comparación entre lo que es indulto y lo que es amnistía, pero también, señor Ministro de Justicia, que se encuentra acá y yo no voy a presumir de Profesor Universitario o de Jurista, simplemente que yo considero que dentro de este proyecto hay un galimatías supremamente grave que antes de darle nosotros aprobación debíamos estudiarlo con mucha claridad, mucha sapiencia, el doctor César Pérez ha hecho un gran esfuerzo y nos ha puesto a nosotros a regresar nuevamente a la Cátedra de Derecho Penal, cuando le hacen a uno las primeras enseñanzas en la Universidad donde uno cursó sus estudios, y es la comparación entre lo que es la amnistía y lo que es el indulto, yo no encuentro en este momento que haya diferencia entre lo que es amnistía y lo que es indulto, pero lo que sí encuentro, señor Ministro, es una cosa supremamente grave: que se haya establecido en este proyecto de indulto, se haya incluido el cese de procedimiento, eso es una amnistía o es un perdón más, o es una gracia más, o es un subrogado penal más, que establece el Gobierno Nacional, yo no veo cómo en un proyecto de indulto se pueda otorgar el cesamiento del procedimiento para los delitos que se encuentran en averiguación, se le

CONTINUA EN PROXIMA EDICION.