



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 106

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 14 de octubre de 1992

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 14 de octubre de 1992, a las 10:00 a. m.

I

Llamado a lista.

II

Aprobación de las Actas números 10, 13 y 16.

III

Citaciones concretas para la fecha, al señor Ministro de Comunicaciones, doctor William Jaramillo Gómez e invitaciones al señor Director de Inravisión y Director de Asomedios, doctor Saulo Arboleda.

Proposición número 54
(votada y aprobada, septiembre 9/92).

Solicito a la honorable Cámara de Representantes apruebe la citación al señor Ministro de Comunicaciones y se invite al Director de Inravisión, a efectos de que el día 14 de octubre del año en curso responda a la plenaria el siguiente cuestionario:

- 1º ¿Con qué criterios se adjudican los telenoticieros, pues se advierte en ellos una clara dependencia de intereses políticos y económicos.
- 2º Cada día más la existencia de oligopolios en la televisión conlleva la desaparición de pequeñas y medianas programadoras, ¿por qué?
- 3º El Gobierno Nacional no ha tenido iniciativa para señalar mecanismos alternativos que permitan una democrática participación de todos los medios de comunicación en la decisión de adjudicar los telenoticieros, ¿por qué?
- 4º ¿Se ha permitido la información libre a los noticieros de televisión sobre hechos con relación al orden público? Ejemplo: la cárcel de Envigado.
- 5º ¿Cuáles son los parámetros que utilizan la dirección de Inravisión y el Ministerio de Comunicaciones para permitir o no la difusión de ciertas noticias?
6. ¿Cuáles son los objetivos que persigue el Gobierno adjudicándole a pocos monopolios el manejo de la programación en general y por qué?
- 7º Durante el racionamiento se les permitió extrañamente a algu-

nos telenoticieros el cambio de horario. Sin embargo, pequeñas y medianas programadoras se quebraron por falta de oportunidad para cambiar también su horario. ¿Cuáles fueron los mecanismos para que Inravisión, el Ministerio de Comunicaciones y el Gobierno hicieran estas concesiones?

- 8º ¿Se puede hablar que existe una televisión objetiva y libre?
 - 9º De todos es sabido que los noticieros de televisión se utilizan para propiciar campañas políticas. ¿Cuál es el control que ejercen la Dirección de Inravisión y el Ministerio de Comunicaciones para que estos noticieros informen de los hechos políticos, sin afirmaciones que sean abiertamente políticas en favor, la mayoría de veces, de sus mismos propietarios, dirigiendo así la información, creando opinión en beneficio de sus dueños?
 10. ¿Debe entenderse que la TV es un servicio público o no? Si lo es, ¿está cumpliendo su finalidad?
 11. ¿Se ha cumplido con el mandato constitucional del artículo 77, en torno a la designación de los miembros de la junta de la entidad autónoma que debería estar manejando la TV en Colombia?
 12. ¿Cuál es el manejo que le está dando el Estado al Espectro Electromagnético utilizado para los servicios de TV? ¿En la actualidad ejerce dicha intervención algún organismo de derecho público?
 13. ¿Cuáles ventajas reportaría para el país la privatización de las cadenas oficiales de la TV Nacional?
- Anexo a la citación para el 14 de octubre de 1992 del señor Ministro de Comunicaciones, doctor William Jaramillo Gómez. Invítese al señor Saulo Arboleda, Director de Asomedios, para que responda en esa misma fecha:
1. ¿Cuál es el criterio de esa asociación sobre la normatividad vigente que rige la TV colombiana?
 2. ¿Cuál es el criterio de la Asociación sobre el manejo de los espacios y programas de carácter informativo?
 3. ¿Cuál es el estudio de afectación económico de la TV por las determinaciones del Gobierno en torno al racionamiento energético?

Presentada por el honorable Representante Arlén Uribe Márquez.

IV

Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva.

V

Proyectos de ley para segundo debate.

Continuación del debate del Proyecto de Ley número 01 de 1992, Cámara, "por la cual se desarrolla el derecho de libertad religiosa y de cultos, reconocido en el artículo 19 de la Constitución Nacional". Publicación del proyecto en la Gaceta del Congreso número 7 de 1992. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 19 de 1992. Ponencia para segundo debate publicada en la Gaceta del Congreso número 60 de 1992. Ponentes primero y segundo debates: honorables Representantes Guido Echeverri Piedrahíta y Julio E. Gallardo Archbolt. Autor del proyecto, honorable Representante Viviane Morales H.

Proyecto de ley número 49 de 1992, "por la cual se establece la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo y se dictan otras disposiciones"; publicación del proyecto Anales del Congreso número 52 de 1992. Ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta número 35 de 1992. Ponencia para segundo debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 97 de 1992. Ponente primero y segundo debates, honorable Representante Oswaldo Darío Martínez Betancourth. Autores del proyecto, doctor Humberto de la Calle Lombana, Ministro de Gobierno; Fernando Carrillo Flórez, ex Ministro de Justicia; Carlos Gustavo Arrieta Padilla, Procurador General de la Nación; Jaime Córdoba Triviño, Defensor del Pueblo.

Proyecto de ley número 06 Cámara de 1992, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 50 años de la creación y existencia del Colegio Nacional Loperena, rinde homenaje a su gloriosa tradición y se dictan disposiciones". Autor, honorable Representante Alfredo Cuello Dávila. Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 8 de 1992. Ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 45 de 1992. Ponente, honorable Representante Alfonso López Cossio.

Proyecto de ley número 18 Senado, 70 Cámara de 1992, "por medio de la cual se aprueba el Convenio para la Protección de los Productores de Fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas". Hecho en Ginebra el 29 de octubre de 1971. Publicado en la Gaceta del Congreso número 17 de 1992. Ponencia para primer debate (Cámara), publicada en la Gaceta del Congreso número 32 de 1992. Ponente, honorable Representante Guillermo Martínezguerra Zambrano.

Proyecto de ley número 25 Senado, 078 Cámara de 1992, "por medio de la cual se aprueba el protocolo relativo a una enmienda al artículo 50 a) del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, hecho en Montreal, el 26 de octubre de 1990". Ponente, honorable Representante Guillermo Martínezguerra Zambrano. Publicación del proyecto para primer debate en la Gaceta del Congreso número 46. Ponencia para segundo debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 69. Ponente, honorable Representante Guillermo Martínezguerra Zambrano.

VI

Lo que propongan los honorables Representantes y Ministros del Despacho.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

El Jefe Sección de Relatoría,

Jaime Arturo Guerra Madrigal.

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 99 DE 1992 CAMARA

(Primer período ordinario).

por medio del cual se reforma el artículo 107 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 107 de la Constitución Nacional, quedará así:

Se garantiza a todos los nacionales el derecho de fundar, organizar y desarrollar partidos y movimientos políticos, y la libertad de afiliarse a ellos o de retirarse. Su organización interna y el desarrollo de sus actividades deberán respetar los principios democráticos.

También se garantiza a las organizaciones sociales el derecho a manifestarse y a participar en eventos políticos.

Artículo 2º Este acto legislativo rige a partir del día de su promulgación.

Presentado a consideración del Congreso por los suscritos Representantes y Senadores:

Armando Estrada Villa, Representante por Antioquia; Eduardo Alvarez, Arturo Sanabria Betten, César Vergara Mendoza, Darío Londoño C. (Siguen otras firmas).

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

Nos permitimos poner a su consideración el Proyecto de acto legislativo reformatorio del artículo 107 de la Constitución Nacional que

tiene como objetivo procurar que la organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos consulte los principios democráticos.

Para una mejor ilustración de los honorables Congresistas dejamos consignadas unas observaciones sobre el alcance y bondad de este proyecto en los siguientes términos:

1. Democracia y partidos políticos.

La democracia es el gobierno de la voluntad popular mayoritaria, y esa voluntad tiene que manifestarse de una forma precisa, lógica, coherente y global. Los ciudadanos aislados está claro que no pueden hacerlo. Se requiere una organización que recoja cada corriente importante de la opinión pública, la sintetice y la exprese de manera que pueda constituir un programa de gobierno. Esa organización no es otra que el partido político, que con ese programa solicita el voto de los electores y ante ellos se compromete a cumplirlo.

La democracia se cimienta en el individuo; la persona individual, en cuanto que es sujeto de derechos y deberes, es la unidad básica, la célula desde la cual y para la cual se piensa y se realiza el estado democrático. Pero resulta que esa persona, que equivale a un voto, aislada no es capaz de ejercer ninguna influencia efectiva en la formación de la voluntad del Estado, porque como lo afirma Hans Kelsen "el individuo aislado carece por completo de existencia política positiva". Por lo tanto, se requiere de organizaciones que agrupen en medio de la diversidad de opiniones, necesidades, ideas, anhelos, expectativas

y propósitos individuales, las voluntades políticas coincidentes. Pues bien, esa agrupación, integración y organización de la voluntad popular la realizan los partidos políticos. Esa es su razón de ser. En la democracia los partidos son sujetos necesarios e insustituibles de la acción política y esa acción consiste en hacer de mediadores entre la sociedad civil y el Estado.

Para poder cumplir con esa acción fundamental, los partidos deben realizar diferentes actividades. La Constitución española les asigna las siguientes funciones: Expresar el pluralismo político, concurrir a la formación y manifestación de la voluntad popular y ser instrumento fundamental para la participación política; en tanto que la ley fundamental de la República Federal Alemana les fija como principal cometido la cooperación en la formación de la voluntad política del pueblo. Para realizar de manera más o menos completa estas funciones y mantener la democracia, los partidos políticos organizan la representación del pueblo en el Estado, mediante la elección de sus representantes; racionalizan la lucha por el poder, por medio de la organización de los aspirantes a su ejercicio y la forma legítima de acceder a los cargos públicos electivos; designan candidatos a los cargos de elección popular o del Gobierno; integran grupos parlamentarios para la defensa de sus intereses; forman a la opinión pública, mediante el proselitismo, la agitación, la propaganda, los programas políticos y el pronunciamiento sobre variados temas para que así la comunidad tome conciencia de los proble-

mas fundamentales y adopte una postura ante ellos.

Esta presencia de los partidos en todos los ámbitos de la vida pública hacen que Hans Kelsen sostenga que "la democracia necesaria e inevitable requiere un estado de partido".

Supuesto que los partidos existen porque en la sociedad hay diversidad de intereses y de ideologías, actúan cuando hay libre competencia por el poder político, se organizan porque los ciudadanos aislados no pueden materialmente conseguir el poder, se constituyen en parte integrante necesaria jurídico-constitucional del ordenamiento democrático fundamental y sirven para formar la voluntad política del pueblo en todos los sectores de la vida pública, especialmente desde el momento en que influyen en la configuración de la opinión pública, estimulan y profundizan la formación política, fomentan la participación activa de los ciudadanos en la vida política, forman ciudadanos capacitados para asumir responsabilidad pública, participan en las elecciones mediante la presentación de candidatos, influyen en la evolución política en el Congreso y en el Gobierno, incorporan al proceso de formación de la voluntad estatal los programas políticos elaborados por ellos y procuran mantener lazos vivos y constantes entre el pueblo y los órganos del Estado, conforme lo predica la ley sobre partidos políticos de la República Federal Alemana.

Desde esta perspectiva, el análisis de la acción política de los partidos cobra una especial significación, porque si bien es cierto que garantiza a los ciudadanos el derecho a la participación democrática, no lo es menos que en la vida cotidiana esa democracia trata de asegurar la convivencia en paz y en libertad en la que se respeten los derechos de todos y en lo que todos tengan algo que decir con posibilidad de ser escuchados y, por lo tanto, de influir. A este respecto, para el caso colombiano es necesario preguntarse si la marcha actual de las cosas en Colombia permite sacar todo el partido posible a su democracia. En el momento presente no sólo se debe exigir más a la democracia colombiana sino que también se puede pretender tener éxito en la tarde. Mas, para que así sea, no basta con instalarse acomodaticamente en la existencia de unas instituciones o en la celebración periódica de unas elecciones, sino que es necesario pedir más a los ciudadanos y a las instituciones.

Ahora bien, la existencia de la democracia en general demanda el reconocimiento de dos elementos políticos claves: la libertad y la igualdad. Dentro de los límites constitucionales, la libertad se concreta fundamentalmente en dos ámbitos específicos: el individual (conciencia, expresión, circulación, integridad, profesión u oficio, intimidad, culto) y el público o político (asociación, participación). Si bien el primero de ellos recibe un tratamiento bastante homogéneo en las democracias, no así, en cambio, el segundo, por cuanto el ciudadano puede ver recortado el abanico de posibilidades de forma muy distinta de acuerdo a determinados aspectos propios de cada país: diferentes frecuencias de las consultas electorales; elegir entre dos partidos o entre más de dos; facilidad o dificultad legal para constituir nuevas organizaciones políticas o de otra índole; participación eficaz en los asuntos nacionales, departamentales o municipales; existencia o no de trabas para el acceso a los medios de comunicación propiedad pública, etc. La gran diversidad de situaciones posibles en relación con todos estos aspectos pone de manifiesto unas muy diferentes concepciones de la libertad política efectiva.

La igualdad ante la ley es otro requerimiento de la democracia, pues asegura que todas las personas gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades, que no habrá ninguna discriminación por razones de sexo, raza, religión, origen nacional o familiar, idioma u opinión política o filosófica y que gozarán de

igual trato y protección de las autoridades. En materia estrictamente política el sufragio universal, es decir, la manifestación de la voluntad popular mediante el voto de todos los ciudadanos sin ninguna restricción, se convierte en la más clara manifestación de la igualdad política. Un hombre, un voto es la fórmula propia del ejercicio democrático, por cuanto ya no es aceptable la limitación de la capacidad electoral del ciudadano o el sufragio restringido por razones económicas de sexo, de raza o de formación intelectual.

Sin embargo, la igualdad no debe predicarse con un contenido apenas individual, pues es necesario extenderla a las organizaciones políticas como tales, dándoles a todos igualdad de oportunidades y derechos, mediante el reconocimiento oficial, la financiación de sus campañas y el estímulo indiscriminado a su formación y funcionamiento.

2. Cambios políticos en la nueva Constitución Nacional.

En nuestro concepto, las principales innovaciones del texto constitucional colombiano están referidos a la participación, el pluralismo, la soberanía popular, la constitucionalización de los partidos y la reforma electoral.

Los calificativos de democrática, participativa y pluralista aparecen en el artículo 1º.

Se dice que una democracia es participativa cuando el pueblo ejerce la soberanía directamente por medio del cuerpo elector en los casos de elección, iniciativa legislativa, referendo, plebiscito, consulta popular y revocatoria del mandato e indirectamente por los poderes representativos. Se presenta entonces combinación en la que los electores ejercen directamente la competencia correspondiente a la soberanía en ciertas cuestiones y casos de trascendencia y la delegan en lo que concierne al Poder Legislativo principalmente. La participación se constituye en principio fundamental de la Constitución de 1991, que reemplaza el esquema político previsto en la Carta Magna de 1986 de democracia representativa.

La ampliación y apertura de nuevos escenarios para la participación popular se evidencia en la intervención ciudadana, en la conformación, ejercicio y control del poder público, garantizada por los siguientes mecanismos de práctica de la soberanía popular, de conformidad con el artículo 103: El voto, el plebiscito, los referéndum legislativo, constitucional y departamental, las consultas populares nacionales, departamentales y municipales, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Pero no es sólo en el campo estrictamente político donde se abren nuevos horizontes a la participación popular. También en materia de promoción y defensa de los derechos, discusión de los planes de desarrollo y control de la gestión oficial, entre otros casos, se hace posible la intervención ciudadana. A continuación referimos diversas formas de participación estipuladas en la Constitución Nacional, diferentes a las de contenido político.

La participación ciudadana en la defensa y promoción de los derechos sociales, económicos, culturales y colectivos, por medio de la colaboración activa de los jóvenes (artículo 45), la comunitaria en los servicios de salud (artículo 49), la de los trabajadores (artículo 57), la de la comunidad educativa (artículo 68), la de las organizaciones de consumidores y usuarios (artículos 78 y 369), la de la comunidad y el medio ambiente (artículo 79). La participación ciudadana en el control de la gestión pública establecida en el artículo 270, que delega en el legislador la facultad de organizar las formas y sistemas de participación que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados. La participación ciudadana en la discusión del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que se dará por medio del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos de Planeación de los Departamentos y Municipios que tendrán carácter consultivo y servirán de foro

para la discusión de tales planes. La participación como deber ciudadano consagrada en el artículo 95 que dispone que todo ciudadano está obligado a participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Una democracia expresa, íntegra y representa el pluralismo social, político e ideológico, cuando todas las personas tienen libertad de asociación y disfrutan de la plenitud de derechos políticos. El pluralismo se manifiesta por la presencia simultánea de distintas opciones y ofertas que los partidos o movimientos políticos presentan a consideración de los electores. La amplia y diferente gama de propuestas ideológicas, sociales, económicas y políticas es el rasgo distintivo de la sociedad pluralista y el multipartidismo se constituye en la forma de expresión política de ese pluralismo.

El sistema electoral es el mecanismo mediante el cual se reparten los escaños en el Congreso o se elige el Ejecutivo entre las distintas opciones políticas, según los votos obtenidos. Pero resulta que este sistema no es solamente un medio de escrutar la expresión de la opinión pública sino que influye en esa opinión. Por eso se afirma que el sistema electoral puede fomentar el bipartidismo o el multipartidismo.

De ahí que instituciones como la doble vuelta presidencial, la elección de Senadores por circunscripción nacional, las circunscripciones especiales indígenas, étnicas y de minorías políticas, la aplicación del cociente electoral y el uso del tarjetón, con las modificaciones que implican de nuestro sistema electoral, contribuyen a fomentar el multipartidismo.

El artículo 3º establece que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y de él emana el Poder Público. Antes la soberanía residía en la Nación y no en el pueblo como ahora. La de antes era la democracia representativa, la de hoy es la democracia participativa. La diferencia entre una y otra no es simplemente de palabras. Si el titular de la soberanía es el pueblo, los elegidos para cumplir las funciones del Estado deben atender sus instrucciones o al menos cumplir el programa con el cual adelantaron la campaña electoral, en la resolución de los asuntos públicos, tal como se desprenden del análisis de los artículos 133 sobre responsabilidad de los Congresistas y del 259 sobre voto programático en la elección de alcaldes y gobernadores. Si, por el contrario la soberanía reside en la Nación, como ocurría antes en Colombia, se significa que ella, a la manera de una persona jurídica, produce sus actos válidos sólo por sus representantes, quienes obran con total autonomía según su leal saber y entender y no como mandatarios del pueblo; la elección en su favor los convierte en representantes de la Nación pero no en mandatarios del pueblo elector; éste solamente interviene para designar los representantes de la Nación.

Esta nueva concepción de la soberanía tiene dos consecuencias principales: El mandato imperativo y la revocatoria del mandato. El mandato imperativo significa que el elegido tiene obligación de someterse en su actuación a las instrucciones que reciba de sus electores. La revocatoria del mandato equivale a decir que los electores pueden despojar al miembro de un cuerpo colegiado de la investidura que le han conferido en los comicios.

Dentro de la nueva perspectiva democrática, participativa y pluralista, uno de los asuntos de mayor importancia es el reconocimiento constitucional de los partidos políticos. Ya no se hacen simples menciones de los partidos como acontecía con la anterior Constitución, sino que se establecen las condiciones para que los partidos y movimientos políticos sean reconocidos y se otorgan derechos y garantías para su funcionamiento; se consagra el derecho de los ciudadanos a constituirlos y a participar en ellos; se crea la obligación estatal de contribuir a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los

partidos y movimientos reconocidos; se aprueba el estatuto de la oposición que permite a los partidos que no participan en el Gobierno ejercer su función crítica y plantear alternativas de cambio.

No puede desconocerse que el reconocimiento del papel que desempeñan los partidos y movimientos políticos como expresión del pluralismo y la democracia participativa es importantísimo, lástima si que no se les haya obligado en su estructura u organización interna ni en su funcionamiento o desarrollo de sus actividades a respetar los principios democráticos, como si ocurre con otras instituciones públicas y privadas.

En materia electoral, el marco jurídico creado por la Carta de 1991 es realmente novedoso. Se consagra el voto como derecho del ciudadano, por cuanto si éste es titular de una parte de la soberanía tiene derecho a participar en la organización del Gobierno. Se eleva a norma constitucional el uso del tarjetón en todas las elecciones, lo que garantiza que el voto sea universal, libre y secreto. Se crea por mandato constitucional el Consejo Nacional Electoral como máxima autoridad en este campo. Se aumenta el número de cargos de elección popular. Se eliminan los suplentes en todos los Cuerpos Colegiados. Se separan las elecciones de Presidente y Vicepresidente de las de Congreso y éstas de las de autoridades departamentales y municipales. El Título IX, referentes a las elecciones y a la organización electoral, en sus capítulos 1 y 2, trata lo que corresponde a la nueva normatividad constitucional en materia de elecciones y autoridades electorales.

En conclusión, puede decirse que el nuevo texto constitucional busca dar paso a un tipo de democracia que, por una parte, reconozca en medio de la diversidad y la diferencia de opiniones, la capacidad de los ciudadanos y facilite su acceso a la participación directa en la toma de decisiones y, por otro, no limite su ejercicio al escenario electoral simplemente, sino que pueda concretarse en otros estadios en los cuales la intervención popular tiene indudable cabida. Por lo demás, se constituyen en garantía para que la democracia pueda perfeccionarse la igualdad en la lucha política que la Constitución de 1992 dispone, la creación de instrumentos como la financiación estatal de los partidos y movimientos y de las campañas electorales, el acceso a los medios de comunicación, el tarjetón y la institucionalización de los movimientos y partidos políticos.

3. Democracia, Constitución Nacional y partidos políticos.

Resulta paradójico que nuestra Constitución Nacional consagre como principio fundamental de la organización del Estado la democracia y no la exija para los partidos políticos que son el soporte de la misma, pues mientras ordena el empleo de procedimientos democráticos en todos los centros de poder públicos y privados, a los partidos y movimientos políticos no se les plantea semejante exigencia.

En el ámbito de decisión pública, el texto constitucional extiende el escenario democrático, ampliando de una parte, la participación ciudadana con instituciones como las del plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato y, de otra, aumentando el número de cargos de elección popular, tal como lo dispone el artículo 260:

“En la esfera de decisión privada y en la definición del objeto de la educación, son muchos los artículos de la Carta Magna que se refieren expresamente a los procedimientos, prácticas, métodos y comportamientos democráticos. Veamos algunos de ellos:

El artículo 26 dice que las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstos deberán ser democráticos.

El artículo 41 manifiesta que se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de

los principios y valores de la participación ciudadana.

El artículo 67 declara que la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia.

El artículo 78 expresa que para gozar del derecho de participar en la decisión de asuntos que les concierne, las organizaciones de usuarios y consumidores deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos.

El artículo 103 le crea la obligación al Estado de contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas, o de utilidad común no gubernamentales con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación.

El artículo 222 establece que en las etapas de formación de los miembros de la fuerza pública, se les impartirá la enseñanza de los fundamentos de la democracia y de los derechos humanos (todas las subrayas fuera de texto, son, por consiguiente, de los autores del proyecto).

La simple lectura de estos artículos muestra cómo en la práctica la Constitución Nacional les exige a todas las instituciones la aplicación de mecanismos y procedimientos democráticos, mientras que a los partidos políticos no, tal como se deduce de observación del Capítulo 2 del Título IV sobre partidos y movimientos políticos.

Este hecho constituye una deplorable excepción que es necesario corregir, pues no es aceptable que el Estado colombiano admita la democracia como principio constitutivo de su organización y, en cambio, no la exige para los partidos políticos que son los que sirven de fundamento a esa misma democracia.

A guisa de ejemplo y para información de los honorables Congresistas, mencionamos el tratamiento que algunas constituciones de otros países dan al asunto de la democracia interna dentro de los propios partidos:

a) **Constitución de Chile:** Artículo 19, numeral 15: “... sus estatutos deberán contemplar las normas que aseguren una efectiva democracia interna...”;

b) **Constitución de la República Oriental del Uruguay:** Artículo 77, numeral 11: “ejercer efectivamente la democracia interna en la elección de sus autoridades...”;

c) **Constitución de Venezuela:** Artículo 114: “... el legislador reglamentará la constitución y actividad de los partidos políticos con el fin de asegurar su carácter democrático y su igualdad ante la ley...”;

d) **Ley fundamental de la República Federal de Alemania:** Artículo 21: “... su organización interna deberá responder a los principios democráticos...”;

e) **Constitución Española:** Artículo 69: “... su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos...”;

f) **Constitución de Francia:** Artículo 49: “... deben respetar los principios de la soberanía nacional y de la democracia...”;

g) **Constitución de la República Italiana:** Artículo 49: “... todos los ciudadanos tienen derecho a asociarse libremente en partidos para concurrir con procedimientos democráticos a la determinación de la política nacional...”.

Esta enumeración revela que en repúblicas unitarias y federales, con regímenes parlamentarios y presidenciales, con democracias representativas o de participación, se asigna trascendental significación a los partidos políticos y a la exigencia de que su organización interna y su funcionamiento consulte los principios democráticos.

4. Justificación y alcance de este proyecto.

Como el poder político que procuran conquistar y ejercer los partidos es grande, grande es el riesgo que éstos se extralimiten en el desarrollo de sus actividades, que anulen en su seno los principios básicos del sistema de-

mocrático, que prevalezcan tendencias oligárquicas en el interior de su organización, que incumplan sus compromisos con los electores y, en fin, que caigan en la manipulación y el populismo. Frente a estas manifestaciones nocivas de los partidos políticos, el ciudadano no tiene más control que retirar su militancia en el caso de los miembros de la organización, o su voto en la circunstancia de los electores. Pero es claro que el partido, aun cuando sólo fuera por espíritu de conservación, debe recoger, expresar y practicar la voluntad de unos y otros, es decir, que deben fortalecer la democracia interna y su capilaridad para recoger las aspiraciones ciudadanas y defenderlas. Por eso algunas constituciones, como la alemana, la venezolana, la francesa, la española, la chilena y la italiana, entre otras, exigen a los partidos que la estructura u organización y el funcionamiento o desarrollo de sus actividades obedezcan a principios democráticos. De ahí nuestra recomendación, contenida en este proyecto de acto legislativo, para que en Colombia se les exija a los partidos, tal como ocurre en muchos otros países, que su comportamiento esté acorde con los preceptos que orientan y regulan la democracia. Pero si el mandato constitucional no fuera suficiente, está el instituto de supervivencia de los partidos: Si no responden a las solicitudes de los electores, éstos no votan por ellos y resultan derrotados y hasta pueden llegar a desaparecer por falta de respaldo popular. Por eso las elecciones periódicas son el más firme correctivo de las tendencias o tentaciones malsanas de los partidos.

Si la democracia supone debate, confrontación de ideas, controversia, tolerancia, contradicción, es claro que estas condiciones no sólo se deben dar de partido a partido, sino también en el interior de los mismos. Frente a la discrepancia y el disenso en el seno de los partidos no debe prevalecer el ánimo de sometimiento del discrepante, su reducción al estado de irrelevancia o la expulsión, sino el respeto por las ideas y el desenlace democrático del debate.

Ahora que urge recuperar el sentido de la dedicación a la política como algo noble, sometido a control e imprescindible para la convivencia, y que deben los partidos políticos colocarse a la altura de su misión para alcanzar una patria mejor, hay que afirmar que todo esto sólo es posible en un sistema democrático.

Por eso, el proyecto persigue que los partidos y movimientos políticos practiquen internamente la democracia, con la finalidad de que estén mejor preparados para cumplir sus objetivos y convertirse en el instrumento apto para la conquista de la paz, la justicia social y el progreso de Colombia.

No podemos aceptar, ahora que se han abierto espacios para el pluralismo y la participación del pueblo, que los mejores instrumentos de acción política, es decir, los partidos, no estén obligados al ejercicio cotidiano de la democracia interna en su estructura y funcionamiento.

En razón de lo expuesto, pedimos, con todo respeto, a los señores Congresistas el estudio y aprobación de este proyecto de acto legislativo.

De los honorables Representantes y Senadores,

Armando Estrada Villa, Representante por Antioquia; **Eduardo Alvarez**, **Arturo Sanabria Betten**, **César Vergara Mendoza**, **Dario Londoño Cardona**, **Jorge Humberto González Narváez**; (Siguen otras firmas).

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 30 de septiembre de 1992 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto Legislativo número 99 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Armando Estrada Villa y otros; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General, **Silverio Salcedo Mosquera**.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 60/92 CAMARA

Primer Período Ordinario

por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Creación. En cumplimiento de los deberes asignados al Estado por los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, créase el Certificado de Incentivo Forestal, con el fin de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter protector-productor en terrenos de aptitud forestal, por parte de las personas naturales o jurídicas o de entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado que, mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, en los términos y condiciones señalados en la presente Ley.

Artículo 2º Naturaleza. El Certificado de Incentivo Forestal es el documento otorgado por la entidad competente para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, que da derecho a la persona beneficiaria a obtener directamente, al momento de su presentación, por una sola vez y en las fechas, términos y condiciones que específicamente se determinen, las sumas de dinero que se fijen conforme al artículo siguiente, por parte de la entidad bancaria que haya sido autorizada para el efecto por Finagro. El certificado es personal y no negociable.

Artículo 3º Cuantía. El Certificado de Incentivo Forestal tendrá una cuantía hasta:

a) El setenta por ciento (70%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies nativas, o al cincuenta y uno por ciento (51%) de los correspondientes a plantaciones con especies exóticas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.000 árboles por hectárea. Cuando la densidad sea inferior a esta cifra, sin que sea menor de cincuenta árboles por hectárea, el valor se determinará proporcional por árbol;

b) El cincuenta y uno por ciento (51%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo año hasta el quinto año después de efectuada la plantación, cualquiera que sea el tipo de especie.

Parágrafo. Para los fines de este artículo el Ministerio de Agricultura determinará cuáles especies se consideran nativas o exóticas y señalará el 31 de octubre de cada año el valor promedio nacional de los costos netos de establecimiento y manejo de las mismas, así como el procedimiento para fijar el incentivo por árbol, para lo cual podrá tener en cuenta diferencias de carácter regional. En el evento de que el Ministerio no señale tales valores en la fecha indicada, regirán los establecidos para el año inmediatamente anterior, incrementados en un porcentaje equivalente al índice de precios al productor durante el respectivo período anual.

Artículo 4º Condiciones para el otorgamiento. Son condiciones para el otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal las siguientes:

1. La aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal para un área hasta de 500 hectáreas, por parte de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

2. La demostración de que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal, entendiéndose por tales las áreas que determine para el efecto la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, conforme a las reglas que señale el reglamento.

3. Acreditar que los suelos en que se harán las plantaciones no se encuentran, ni lo han estado en los últimos cinco años, con bosques naturales, de acuerdo con los sistemas probatorios que defina el reglamento.

4. Presentar los documentos que comprueben que el beneficiario del incentivo es propietario o arrendatario del suelo en el cual se va a efectuar la plantación. Cuando se trate de un arrendatario, el contrato respectivo debe incluir como objetivo del mismo el desarrollo del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal que debe someterse a aprobación y su término deberá ser igual al necesario para el cumplimiento del Plan. Una vez otorgado el Certificado de Incentivo Forestal, el término del contrato de arrendamiento deberá ser respetado por la persona o personas que sucedan, a cualquier título, al propietario que lo haya celebrado.

5. Autorización expedida por Finagro, a solicitud de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, para el otorgamiento del correspondiente Certificado de Incentivo Forestal, en la cual se deberá establecer la cuantía y demás condiciones del mismo.

6. Celebración de un contrato entre el beneficiario del Certificado de Incentivo Forestal y la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en el cual, además, de las obligaciones de cumplimiento del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, se pactarán las multas y otras sanciones pecuniarias que se podrán imponer al beneficiario en caso de incumplimiento parcial o total de sus obligaciones contractuales y las garantías que se consideren indispensables, sin perjuicio de las demás cláusulas obligatorias o facultativas previstas en el Decreto 222 de 1983 o en las disposiciones legales que lo sustituyan, modifiquen o reformen. Se pactará en el contrato que, como consecuencia del incumplimiento del mismo declarada por la entidad respectiva, se podrá exigir el reembolso total o parcial, según sea el caso, de las sumas recibidas con fundamento en el Certificado otorgado.

Parágrafo. La evaluación, seguimiento y control del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal y del contrato correspondiente, corresponderá a la respectiva entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, la cual podrá delegar total o parcialmente tales funciones en otras entidades públicas o privadas.

Artículo 5º Administración de recursos. Los recursos que se asignen para atender el otorgamiento de los Certificados de Incentivo Forestal, serán administrados por Finagro, a través de los mecanismos de redescuento o de administración fiduciaria de que trata el artículo 8º de la Ley 16 de 1990, pero de ellos se llevará contabilidad separada. Corresponderá igualmente a Finagro de acuer-

do con la programación anual de la distribución de recursos para el otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal por parte de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, aprobada por el Conpes: Expedir en cada caso la autorización para su otorgamiento mediante acto en el cual se determinarán las cuantías, términos y condiciones respectivas, y las condiciones para hacer efectivo el reembolso de las sumas suministradas en caso de incumplimiento total o parcial del contrato celebrado con la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Artículo 6º Recursos. Para los efectos del funcionamiento del sistema de Certificados de Incentivos Forestales, Finagro recibirá además de las sumas apropiadas en los presupuestos de la Nación o de las entidades descentralizadas, las que se causen por las multas o sanciones pecuniarias que se impongan al beneficiario conforme al numeral 3º del artículo 4º; las que a cualquier título le transfirieran las personas jurídicas públicas o privadas, y las provenientes de crédito externo o interno o de entidades de cooperación internacional.

Artículo 7º Efectos del otorgamiento de Certificados. El otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal produce para los beneficiarios los siguientes efectos:

a) No tendrán derecho a los incentivos o exenciones tributarios que por la actividad forestal prevea la ley;

b) No podrán solicitar nuevamente Certificados de Incentivo Forestal para realizar plantaciones forestales en el mismo suelo, salvo que por fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobado por la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, se haya perdido la plantación que fue objeto de Certificado;

c) Por constituir un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales que origina la reforestación, los ingresos por Certificados de Incentivo Forestal no constituyen renta gravable.

Artículo 8º Reglamentación. En ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente de la República definirá los procedimientos y mecanismos para la expedición, entrega y pago de los Certificados de Incentivos Forestales, así como establecer el contenido del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal y el sistema para asegurar su cumplimiento, control, seguimiento y evaluación.

Artículo 9º Otros sistemas de Incentivo Forestal. Las entidades competentes para el manejo y administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, cumplirán funciones análogas a las previstas en esta Ley, para los efectos del otorgamiento del Incentivo Forestal en desarrollo de sistemas organizados por otras entidades públicas o privadas.

Artículo 10. Aspectos presupuestales. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones y demás operaciones presupuestales que se requieran para dar cumplimiento a la presente Ley.

Artículo 11. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

El Ministro de Agricultura,
Alfonso López Caballero.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Introducción

La actual y creciente preocupación mundial por la calidad del medio ambiente en general, y la protección y conservación de los bosques naturales en particular, incide de manera importante en la definición de políticas orientadas al manejo sustentable de los recursos naturales renovables en las naciones con visión de futuro.

Esta tendencia internacional es compartida por Colombia y ha quedado plasmada en la nueva Constitución, donde expresamente se señala que "el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución (Capítulo 3, artículo 80).

En lo que concierne a la protección, conservación y recuperación de ecosistemas forestales, Colombia se ha sumado decididamente a la estrategia mundial del Plan de Acción Forestal para los Trópicos, impulsada por FAO. El Plan de Acción Forestal para Colombia, puesto en marcha desde 1989, ha sido ratificado como elemento fundamental de la política ambiental definida por el presente Gobierno.

La posición asumida por el país en este campo parte del reconocimiento del estado de considerable deterioro de nuestros recursos forestales. El estimativo de la tasa de deforestación anual para el período 1964-1987 fluctúa entre 400.000 y 600.000 hectáreas, habiéndose ya eliminado una tercera parte de la cobertura boscosa existente tres décadas atrás (78 millones de hectáreas).

La deforestación se ha concentrado en los mejores y más accesibles suelos forestales, ya que son los que ofrecen alguna posibilidad de uso agropecuario aunque no en forma sostenida. El uso inadecuado de estas tierras en agricultura o ganadería, o simplemente la ausencia de cobertura forestal, han desencadenado una serie de problemas ambientales, tales como un severo aumento en la erosión, degradación de suelos, destrucción de hábitats de fauna y flora, pérdida de diversidad biológica, desestabilización de cuencas hidrográficas y aumento en los riesgos de inundaciones en los valles aguas abajo de las áreas deforestadas. La deforestación y quema también han reducido la capacidad del sistema para contrarrestar la contaminación atmosférica con bióxido de carbono.

En términos cuantitativos estos problemas ecológicos y la contribución que a su solución podría derivarse de un incremento de la cobertura forestal en el contexto colombiano, pueden resumirse así:

a) Como consecuencia de la erosión, la cual afecta en mayor o menor grado la mitad de la superficie nacional, el país pierde entre 400 y 500 millones de toneladas/año de capa superficial, equivalentes a 230.000 hectáreas/año de tierra agrícola. En la zona Andina, con pendientes pronunciadas, altos niveles de precipitación, y terrenos propensos a una alta tasa de erosión por su uso inadecuado, se pierde una cuarta parte de la productividad de los suelos cada 25 años.

La sustitución de una hectárea de suelos de aptitud forestal, con pendientes entre 45%-75% y utilizados en ganadería o cultivos tradicionales, por plantaciones forestales, podría disminuir la tasa de erosión causada por inadecuadas prácticas de manejo del suelo y permitir un control de la misma generada por procesos erosivos naturales. Al sembrar con bosque esa misma hectárea de suelos desnudos, se tendría la capacidad para reducir la erosión hasta en 300 toneladas por año;

b) La pérdida de la cobertura vegetal altera los regímenes hídricos y puede afectar de manera significativa la situación de uso

del recurso aguas abajo, bien sea disminuyendo la oferta en distritos de riego, acueductos y embalses, como también aumentando el riesgo de pérdidas en producción agropecuaria por inundaciones.

La reforestación puede contribuir a una mejor regulación de los caudales de los ríos, disminuyendo las diferencias entre los niveles máximos y mínimos;

c) Colombia es uno de los 17 países que más contribuyen a las emisiones de dióxido de carbono. Estas se estiman en 2,3 toneladas métricas por persona-año, un poco más de la mitad de las emisiones per cápita de los Estados Unidos, uno de los países más contaminantes del planeta.

Mediante el proceso de fotosíntesis, los bosques en crecimiento permiten reducciones importantes de dióxido de carbono que se genera principalmente por las actividades industriales. De acuerdo con el PNUMA, un metro cúbico de crecimiento de biomasa forestal absorbe 0,26 toneladas equivalentes de carbono. Se estima que un millón de hectáreas de plantaciones forestales, con crecimiento de 23 metros cúbicos, como ocurre en Colombia, podría compensar en un 10% las emisiones de dióxido de carbono del país, estimadas en 60 millones de toneladas de carbono equivalente;

d) Tanto la tala rasa como la selectiva conllevan a la degradación y destrucción de hábitats de fauna y flora y a la pérdida de diversidad biológica, aún no estimada.

En la medida en que la reforestación comercial incide en la disminución de la presión sobre el bosque natural, es factible esperar un efecto positivo en términos del enriquecimiento en especies de fauna y flora, la consecuente protección de la diversidad genética, la recuperación de las cadenas tróficas y la protección de los ciclos de nutrientes, esenciales para el mantenimiento de los procesos vivos. Cabe anotar que la explotación económica sustentable de recursos de fauna y flora de los bosques tropicales podría ser más productiva que la extracción de maderas.

Además de los problemas de orden ambiental, el conflicto de uso del suelo, generado en parte por la desigual competencia entre el bosque plantado y el bosque natural debido a la subvaloración y explotación ilegal de este último, implica la subutilización de recursos escasos. En la actualidad, hay cerca de 25 millones de hectáreas de suelos forestales dedicadas a usos diferentes a los que aconseja su aptitud.

Las plantaciones forestales tienen una alta capacidad para compensar o contrarrestar los problemas anteriormente señalados, más en países como Colombia donde se tienen ventajas comparativas por las características topográficas y edafológicas, así como por el excepcional rendimiento físico de los bosques cultivados.

2. Marco de política

En la conservación y manejo de los bosques naturales pueden utilizarse instrumentos diversos, tales como el establecimiento de zonas de reserva forestal, parques naturales y áreas de manejo especial; la aplicación de políticas de concesiones y permisos para garantizar un aprovechamiento sostenible; y el cobro de tasas por la extracción selectiva de productos del bosque natural.

Así mismo, la reforestación comercial es un eficaz instrumento de política para el logro del doble propósito de disminuir la presión extractiva sobre los bosques naturales y recuperar suelos en deterioro que han sido despojados de cobertura vegetal.

La política ambiental consignada en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica" (1990-1994), prioriza el estímulo a la reforestación comercial dentro de los objetivos

del Plan de Acción Forestal para Colombia. Para esto se propone la creación de un Certificado de Incentivo Forestal (CIF), a ser otorgado a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones en nuevas plantaciones forestales en terrenos con esta aptitud de uso.

Esta disposición no tiene nada que ver con un ánimo intervencionista o subsidiador. La teoría económica reconoce la conveniencia de conceder incentivos cuando una actividad genera beneficios para la sociedad como un todo que no pueden ser apropiados en forma directa por el inversionista privado, así como cuando existen distorsiones en los costos privados, que los elevan por encima de los costos sociales.

En este sentido algunos de los beneficios que genera la actividad reforestadora no se traducen en una retribución directa para el reforestador por la vía de los precios de mercado. Por lo tanto, el CIF se propone como el instrumento a través del cual se otorga una bonificación correspondiente a las externalidades positivas generadas por la actividad forestal.

Un buen ejemplo de apoyo significativo a la reforestación es el de Chile, cuya política económica está comprometida desde hace varios años con los principios de libertad de mercado, y donde la reforestación recibe incentivos de diversos tipos, entre ellos aportes estatales en dinero que representan el 75% de los costos de siembra y manejo de las plantaciones forestales. Algo parecido ocurre en muchos otros países que son actualmente exportadores de productos forestales, tales como Estados Unidos, Canadá y Finlandia.

Sería absurdo que, por miopía económica, el país permitiera el agotamiento de sus recursos renovables y se viera abocado dentro de algunos años a importar madera, papel y otros productos del bosque necesarios para la industria editorial, la construcción y la industria de muebles de madera. Tanto más cuanto que todo apunta a que los precios reales de la madera aumentarán en el futuro de una manera sostenida debido tanto al agotamiento de los recursos boscosos en muchos países como a la política generalizada dirigida a la preservación de los bosques naturales y en particular los tropicales.

3. El caso colombiano

Los altos niveles de precipitación, las pronunciadas pendientes, el insuficiente drenaje y la baja fertilidad y superficialidad de los suelos hacen que muchas zonas del país no resulten aptas para una explotación agropecuaria sostenida.

En efecto, sólo un 13% de la superficie total tiene características apropiadas para el desarrollo de la agricultura, y un 17% para la producción ganadera. Por otra parte, un total de 78 millones de hectáreas (68,5%), son suelos de potencial predominantemente forestal.

Colombia posee ventajas comparativas para el desarrollo de la reforestación comercial (situación que se refleja en el potencial para la producción de madera) gracias al excepcional rendimiento físico de los bosques cultivados y a la importante disponibilidad de suelos con potencial agroecológico para esta actividad. Se ha identificado un total de 2,7 millones de hectáreas potencialmente reforestables desde el punto de vista económico, dadas sus condiciones de suelos, de infraestructura vial, así como de características ambientales para cumplir funciones de protección.

No obstante, tan sólo el 47% de la producción del sector forestal en Colombia proviene de la explotación de bosques comerciales, en tanto que el 53% restante se origina en el aprovechamiento del bosque natural.

Se calcula que existen unas 175.000 hectáreas de plantaciones comerciales, la mayoría

de las cuales fueron establecidas a partir de la segunda mitad de la década de los setenta. El 80% de éstas fue sembrado en los primeros 10 años y solamente un 20% en los últimos 7 años. La reforestación comercial alcanzó un pico máximo en 1981, con la siembra de unas 32.000 hectáreas, para iniciar luego un descenso considerable. El nivel actual de siembras es escasamente de 2.000 a 3.000 hectáreas anuales, el cual es insuficiente para reponer las 5.000 hectáreas que se cortan al año.

La evolución reciente de la actividad de reforestación comercial se evidencia en la baja participación de la silvicultura en el PIB durante la década de los ochenta. Mientras que la contribución promedio al PIB del sector agropecuario alcanzó apenas el 1.7%, el aporte al PIB total fue del 0.4% durante el período en cuestión. Teniendo en cuenta que la participación del subsector ha permanecido relativamente estable, se observa que la reducción de área plantada conllevará a intensificar aún más la presión sobre el bosque natural.

4. Limitantes a la reforestación

En este orden de ideas se infiere que el declive en la tasa de reforestación se debe, en primer lugar, a la oferta abundante y barata de maderas del bosque natural, dadas las bajas tasas de aprovechamiento que el Estado viene cobrando y la deficiencia en los sistemas de control y vigilancia. Los precios de los productos del bosque natural han estado por debajo de los costos promedios de plantación, manejo, aprovechamiento y movilización que confronta el reforestador. Solamente en predios de elevada productividad —en la mayoría de los cuales es factible esperar que el potencial agropecuario sea preferencial al forestal—, localizados en inmediaciones de los centros de transformación y favorecidos por una infraestructura vial adecuada, se presentan condiciones de rentabilidad atractivas para el inversionista forestal.

Un segundo factor limitante de la reforestación es el alto costo del capital, aunado al largo período de maduración de las inversiones forestales. En razón a los múltiples beneficios sociales y ambientales asociados al incremento de la cobertura forestal, el crédito al sector ha estado tradicionalmente subsidiado. Bajo el mecanismo de redescuento de una proporción variable del préstamo para reforestación, este crédito subsidiado se administraba a través del Fondo Financiero Agropecuario (hoy Finagro). Como resultado de su introducción a mediados de los setenta, el área reforestada con fines comerciales aumentó sensiblemente desde unas 1.100 hectáreas en 1974 a 32.000 hectáreas en 1981. El encarecimiento del crédito forestal, el establecimiento de topes de financiamiento por hectárea y la tendencia ascendente de las tasas de interés afectaron la demanda de crédito. Esta situación resultó en una época crítica comprendida desde el año 1984, cuando se reforestaron 8.000 hectáreas hasta 1989, cuando el área reforestada apenas alcanzó 3.000 nuevas hectáreas.

Tras la modificación en 1990 a la línea de crédito para reforestación por parte de la Junta Monetaria, la demanda por crédito para reforestaciones comerciales registró su nivel más bajo, a tal punto que en 1990 sólo se reforestaron 293 hectáreas, mediante la utilización de créditos. A raíz de esta situación la reforestación se financió con recursos privados, canalizados principalmente por industrias procesadoras.

El establecimiento de las líneas de crédito subsidiado antes mencionadas fue complementado por la adopción de incentivos tributarios a la reforestación. Las primeras normas legales de incentivos tributarios y tra-

tamientos especiales datan de 1974, año en el cual se autorizaron descuentos tributarios sobre el costo de la plantación durante el período improductivo, y fueron ampliadas en 1977. Las medidas tributarias de 1986 modificaron los incentivos tributarios para la reforestación.

Los estímulos tributarios actuales son los siguientes:

- a) Un descuento tributario igual al 20% de la inversión, sin que la misma exceda un tope por árbol, ni el descuento supere un 20% de los impuestos del contribuyente;
- b) Una deducción de las inversiones en reforestación de la renta líquida gravable, con un tope del 10% de esa renta.

La legislación colombiana también contempla un tratamiento especial de los costos de la reforestación, el cual consiste en que el 80% de los ingresos brutos por ventas se presume como correspondiente a los costos de explotación. Sin embargo, aunque a veces esa norma se presenta como un "incentivo tributario", el régimen no hace más que reconocer que los costos de producción forestal no están limitados a los del año en que se realiza la tala, sino que incluyen todos los costos capitalizados durante el largo período de maduración de una plantación. Por lo tanto, el propósito de la norma es lograr, en forma expedita, el reconocimiento de los costos fiscales de la reforestación, ante la dificultad práctica de diseñar un sistema de capitalización de costos para propósitos fiscales.

De acuerdo con el diagnóstico efectuado por el Departamento Nacional de Planeación, una importante razón de la ineficacia de los descuentos y deducciones tributarias es que sólo pueden ser aprovechados por empresas que generen un flujo suficiente de utilidades líquidas y de obligaciones tributarias. Es así como estos incentivos no han podido ser utilizados por empresas dedicadas exclusivamente a la reforestación, especialmente si son nuevas y no tienen todavía una renta gravable o una obligación tributaria. Para otras con rentas gravables insuficientes, los incentivos sólo pueden usarse en forma parcial ya que no son transferibles.

Además puesto que los incentivos han sido diseñados básicamente para inducir la reasignación de excedentes de otras ramas de actividad económica en el sector forestal, la inversión ha sido muy sensible al comportamiento de las utilidades en el resto de la economía. Cabe anotar que la época de crisis de la reforestación comercial coincide con la crisis de la economía nacional y el alza en las tasas de interés. Durante esta coyuntura se produjo una reducción significativa de los capitales excedentarios para inversión, se redujo la cuantía global de incentivos otorgados ante la disminución de las ventas y utilidades de las empresas comprometidas en actividades de reforestación, y se vencieron los términos para el pago de los créditos obtenidos.

Las limitaciones para utilizar los actuales incentivos tributarios en su totalidad por un número amplio de beneficiarios, así como su innecesaria dependencia de las utilidades obtenidas en otros sectores, han llevado al Gobierno al convencimiento de que deben ser sustituidos por estímulos más directos y eficaces, tal como sucede en casi todos los países que han tenido éxito en el campo forestal.

5. Incentivo propuesto

Dadas las externalidades positivas de la reforestación con beneficios ambientales y sociales apropiables por el conjunto de la población, el Gobierno Nacional considera conveniente el establecimiento de un incentivo transparente y directo a quienes adelanten inversiones directas en nuevas plantaciones forestales.

El Certificado de Incentivo Forestal, CIF, es un aporte en dinero que cubre parte de los gastos en siembra y manejo durante el período improductivo de la actividad. Los beneficiarios del sistema actual de descuentos y deducciones tributarias no tendrán acceso al CIF para la misma área plantada.

El esfuerzo del Gobierno se concentrará en la ampliación de la base de beneficiarios efectivos del incentivo directo para plantaciones con especies exóticas, y en el reconocimiento de un incentivo superior para plantaciones de especies nativas que tengan mayor capacidad de protección y se destinen a la producción de maderas duras, que puedan sustituir en el largo plazo la oferta de los bosques naturales.

Las características esenciales del Certificado de Incentivo Forestal propuesto son las siguientes:

- a) Transparencia en la identificación del beneficiario. El incentivo será otorgado a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones directas en nuevas plantaciones con especies forestales en terrenos de potencial preferentemente forestal. La subvención debe reservarse a esta clase de suelos porque las externalidades de la reforestación se darán principalmente allí, mientras que en otros suelos su reforestación podría implicar la subutilización de recursos escasos;
- b) Claramente verificable. Con el propósito de garantizar la correcta utilización del incentivo y la perdurabilidad del recurso creado, todo beneficiario del incentivo deberá presentar un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, PEMF. El Plan contempla aspectos técnicos tales como la siembra de especies apropiadas para el área, el empleo de prácticas adecuadas para el desarrollo y aprovechamiento de las plantaciones y la protección de suelos, y las actividades de resiembra del área beneficiaria del CIF, luego de la corta final;
- c) Simplicidad en su administración y tramitación;
- d) Facilidad de control. El CIF no puede estar asociado al diseño de controles adicionales para la verificación de la destinación del incentivo;
- e) Justificable desde el punto de vista económico y atractivo al inversionista por su rentabilidad. Para la definición del monto óptimo del incentivo, se tendrán en cuenta las externalidades positivas de la reforestación, medidas en términos ambientales; el monto teórico actual del incentivo tributario y la rentabilidad mínima exigida por los inversionistas. El incentivo no podrá exceder el valor de las externalidades no apropiables directamente por el reforestador individual.

El programa de plantaciones comerciales asociado al incentivo, busca la creación y recuperación permanente del recurso forestal en suelos aptos para tal fin.

Dadas las metas de reforestación de 500.000 hectáreas hasta el año 2005, los recursos necesarios para la financiación del CIF se estiman en \$ 19.2 mil millones en los primeros tres años de operación del incentivo y \$ 20.8 mil millones adicionales en los siguientes dos años.

En este contexto, el programa del CIF se enmarca dentro de la formulación y puesta en marcha de una política coherente en materia forestal que incluye, entre sus principales componentes: la ejecución de inversiones por un total de USD 18.5 millones (1993/1997), dirigidas a racionalizar la administración y propiciar el manejo sustentable de 5.4 millones de hectáreas de bosque natural en la Costa Pacífica; la conservación de la biodiversidad en aproximadamente 1 millón de hectáreas en parques naturales en esta misma región con un costo estimado de USD 6.6 millones (1993-1997); la puesta en marcha de un programa de investigación, validación y transferencia de tecnología fo-

restal y agroforestal; y la revisión y ajuste del sistema de tasas, así como de las políticas de concesiones y permisos de aprovechamiento del bosque natural.

6. Descripción del proyecto de ley

El proyecto consta de once artículos. El primero de "Creación" del Certificado de Incentivo Forestal, CIF, establece las características principales del CIF y define los beneficiarios de este incentivo directo. Aquí se establecen los requisitos previos a cumplir por parte de los beneficiarios potenciales, a saber: la celebración de un contrato con la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, y el cumplimiento de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, PEMF.

En el artículo 2º se estipula la naturaleza del certificado, la institución que lo otorga, y el derecho a beneficiarse por una sola vez de manera personal y no negociable.

El artículo 3º establece el porcentaje de los costos netos de establecimiento y manejo a bonificar, según especie. De acuerdo con las estimaciones realizadas, se ha determinado que el monto del incentivo propuesto cubrirá el beneficio ambiental producido por la reforestación comercial ubicada en zonas de aptitud forestal y podrá garantizar una rentabilidad mínima para propiciar la canalización de recursos de inversión privada a esta actividad. Allí se explicita la decisión del Gobierno en torno a conceder un incentivo mayor a las plantaciones adelantadas con especies nativas.

Así mismo, se contempla la posibilidad de estimular la reforestación en asocio con cultivos agrícolas y/o actividades ganaderas (sistemas agroforestales y silvopastoriles) en suelos de aptitud forestal a través del CIF.

En el artículo 4º se establecen las condiciones para el otorgamiento del Certificado, tales como la aprobación del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, la demostración de que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal, y la autorización de Finagro para el otorgamiento del CIF. Así se establecen la cuantía y demás condiciones para la celebración del contrato con la entidad administradora de los recursos naturales renovables, aclarándose adicionalmente el punto referente a las multas y sanciones.

El artículo 5º designa al Fondo Financiero Agropecuario, Finagro, como la entidad encargada de administrar los recursos del CIF. Finagro expedirá la autorización para el otorgamiento mediante acto en el que se determinan las cuantías, términos y condiciones respectivas, con base en la distribución de recursos que para el efecto determine el Conpes.

El artículo 6º establece las fuentes de recursos para el funcionamiento del CIF, dentro de las que figuran el presupuesto nacional, crédito externo o interno, y recursos provenientes de cooperación internacional.

En el artículo 7º se presentan las restricciones previstas para el beneficiario del Certificado, en tanto éste no podrá acceder a incentivos tributarios ni solicitar nuevamente CIF en el mismo suelo, salvo en las excepciones que establece la ley.

El artículo 8º se refiere a la reglamentación para los procedimientos y mecanismos para la expedición, entrega y pago de los Certificados.

El artículo 9º le permite a las entidades administradoras de los recursos naturales renovables y del ambiente, cumplir las mismas funciones previstas en la ley en desarrollo de sistemas análogos de incentivos organizados por otras entidades.

Por último, el artículo 10 autoriza al Gobierno Nacional a efectuar las apropiaciones y demás medidas presupuestales para dar cumplimiento a la presente Ley.

Alfonso López Caballero
Ministro de Agricultura.

Santafé de Bogotá, D. C., septiembre 8 de 1992.

Señor Presidente:

Con el objeto de que se someta a reparto, comedidamente doy traslado a su Despacho del Proyecto de ley número 60/92 Cámara, primer período ordinario, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones".

Presentado por el doctor Alfonso López Caballero, Ministro de Agricultura.

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PRESIDENCIA CAMARA DE REPRESENTANTES

Santafé de Bogotá, D. C.

Con el informe presentado por la Secretaría General y en consideración a que el asunto de que trata el Proyecto de ley número 60/92 Cámara, en referencia, compete conocer del mismo a la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Dése por repartido el Proyecto de ley número 60/92, Cámara, remítase a la Secretaría General para las anotaciones correspondientes y envíese copia a la Imprenta Nacional para su publicación en la Gaceta Legislativa.

Cumplase.

El Presidente,
CESAR PEREZ GARCIA

El Secretario General,
Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 110 DE 1992 CAMARA

por la cual se establecen principios para el ejercicio del control interno y se dictan otras disposiciones.

Primer Período Ordinario

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El control interno a que se refiere el artículo 269 de la Constitución Política será ejercido por un auditor interno que dependerá del respectivo jefe del organismo o entidad y ejercerá sus funciones conforme lo señalado en la presente ley.

Artículo 2º Se entiende por control interno el conjunto de planes, sistemas, métodos y procedimientos necesarios para garantizar que todas las actividades, operaciones y actuaciones de los organismos y entidades se realicen de conformidad con las normas constitucionales y legales vigentes; que los bienes y recursos bajo su custodia sean administrados eficiente y debidamente protegidos contra el fraude malgasto y abuso; y que las transacciones financieras sean registradas adecuada y oportunamente, todo esto de acuerdo con los principios generales de la función administrativa contenidos en el artículo 209 de la Constitución Política.

Artículo 3º Los representantes legales de las Ramas del Poder Público en todos sus órdenes, la organización electoral, los organismos de control, con excepción de la Contraloría General de la República, el Banco de la República y los órganos autónomos e independientes creados o que se creen para el cumplimiento de las demás funciones del Estado, deberán designar un auditor interno quien será un funcionario de libre nombramiento y remoción.

El auditor interno contará con el personal que le asigne el jefe del organismo o entidad de acuerdo con la naturaleza de las funcio-

nes. La selección de dicho personal no implicará aumento en las plantas de personal existentes.

En ningún caso podrá el auditor interno hacer parte de los procedimientos a través de autorizaciones o conceptos previos.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el inciso 2º del presente artículo, las entidades u organismos que posean dependencias que ejerzan algún tipo de control interno, deberán redefinir las funciones de las mismas con el objeto de adecuarlas a la presente ley.

Artículo 4º El cargo de auditor interno será ejercido por un profesional altamente calificado y estará asesorado por personal multidisciplinario, de acuerdo con las funciones que se cumplan en cada organismo o entidad.

Artículo 5º El establecimiento y puesta en marcha de los sistemas de control interno en los organismos y entidades será responsabilidad del representante legal. Así mismo la aplicación de los métodos y procedimientos, al igual que la calidad y eficiencia del control interno, será responsabilidad de los jefes de cada una de las dependencias de los organismos o entidades.

Parágrafo. Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo, los representantes legales tendrán un plazo de 12 meses a partir de la vigencia de la presente ley para determinar e implantar sistemas de control interno en su respectivo organismo o entidad.

Artículo 6º Serán funciones del auditor interno:

a) Determinar las políticas, normas, sistemas, métodos y procedimientos necesarios para garantizar el desarrollo permanente del control interno en el organismo o entidad de acuerdo con los objetivos y funciones de las unidades ejecutoras;

b) Evaluar el cumplimiento de las normas constitucionales, legales y reglamentarias;

c) Evaluar y dar su concepto sobre el manejo de la información financiera y estadística del organismo o entidad y velar porque los registros contables sean veraces, oportunos y confiables y que la preparación de los estados financieros o estadísticos, se ajuste a las normas legales vigentes imputando las transacciones a las cuentas correspondientes;

d) Requerir de las dependencias el trámite de asuntos con sujeción a la normatividad interna y asegurar que se cumplan las disposiciones sobre autorización de transacciones;

e) Velar por el cumplimiento de las normas y procedimientos inherentes a cada cargo dentro de la organización, por el ejercicio de la debida diligencia de los trabajadores en cumplimiento de sus funciones e informar al jefe del organismo o entidad sobre los funcionarios que incumplan las normas respectivas;

f) Promover el cumplimiento de los programas del organismo o entidad dentro de los criterios de austeridad y eficiencia del gasto público;

g) Coordinar con las dependencias del organismo o entidad el establecimiento de correctivos que permitan mejorar la eficiencia, eficacia, celeridad y oportunidad en la prestación de los servicios y funciones públicas;

h) Atender quejas y reclamos que presenten los ciudadanos sobre el mal desempeño de las dependencias o personas que conforman el organismo o entidad, iniciar las investigaciones preliminares y, si hay mérito, dar traslado a la autoridad competente dentro o fuera del organismo o entidad;

i) Velar porque en todos los organismos los funcionarios realicen sus labores con la debida diligencia y el buen desempeño cumpliendo con los deberes, obligaciones y responsabilidades propias de las funciones. Así mismo, evitar que incurran en ninguna de las prohibiciones establecidas en las normas generales y específicas para cada entidad;

j) Identificar los posibles conflictos de interés de los funcionarios;

k) Informar a las autoridades correspondientes de oficio o a petición de parte sobre los resultados de las evaluaciones realizadas;

l) Las demás que le designe el jefe del organismo o entidad.

Artículo 7º Los organismos y entidades a que se refiere el artículo 3º de la presente ley deberán establecer comités de evaluación de procesos técnicos de acuerdo con la naturaleza de sus funciones.

El auditor interno hará parte de dichos comités, que tendrán como función principal la de evaluar las calidades y especificaciones técnicas del proceso, la utilidad de los equipos y la utilización de los recursos humanos, físicos y financieros, de tal forma que se garantice la mejor calidad con el menor costo posible. El auditor interno establecerá la periodicidad de las reuniones así como de los informes.

Artículo 8º Los jefes de los organismos o entidades, salvo los de seguridad y defensa nacional, podrán contratar con entidades privadas colombianas la definición y diseño de los procedimientos de control interno, así como la evaluación periódica de su cumplimiento. Estos contratos no podrán ser permanentes.

Artículo 9º Los informes del auditor interno deberán elaborarse teniendo en cuenta las normas de auditoría generalmente aceptadas. Tendrán valor probatorio en los procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales en que las autoridades pertinentes los soliciten.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga los artículos 12 y 13 de la Ley 43 de 1990 y las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Rudolf Hommes Rodríguez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Proyecto de ley que hoy se somete a consideración del Congreso pretende modernizar la administración pública acorde con el fin de lograr la calidad total de las entidades y organismos que la conforman en todos sus órdenes.

Entre los principios rectores que deben regir la administración pública y que fueron estudiados por la Comisión Quinta de la Asamblea Nacional Constituyente se propuso la eliminación del control previo por parte de la Contraloría General de la República y a su cambio, establecer un control interno ejercido por las mismas entidades.

Los controles previo y perceptivo que venía ejerciendo la Contraloría General se trasladan en buena medida a la Administración, que asume la responsabilidad sobre el manejo diario de sus propios recursos, la custodia de activos y valores y el registro y reporte financiero y contable de sus actuaciones.

Los elementos del control interno presuponen la búsqueda de la legalidad en todas las operaciones y en especial en las transacciones financieras, la salvaguardia de los activos y recursos de la entidad, el registro adecuado, oportuno y exacto de las cifras contables y estadísticas oficiales, la adecuada autorización de operaciones financieras y el cumplimiento de los principios constitucionales para la administración pública.

El control interno, aparte de ser una metodología general con la cual se lleva a cabo la Administración dentro de una entidad dada, provee numerosos mecanismos para valorar y supervisar las diferentes actuaciones dentro de la misma.

Al exigirse la presencia de sistemas de control interno, se dota a la Administración Pública de elementos para la evaluación y retroalimentación de su gestión fiscal, se fortalece el principio de responsabilidad en ca-

beza de los administradores y se previene la posible co-administración por parte de los organismos de control, facilitando a los distintos órganos del Estado decidir sobre la conveniencia y oportunidad de todos los actos inherentes al ejercicio del poder.

Como resultado se logra una administración responsable y comprometida en la prevención de fraude, malgasto y abuso, enfocada a buscar la eficiencia y eficacia de su gestión, desligándola de una función de control externo universal y redundante, permitiendo la independencia suficiente que deberá acudir a los organismos de control para el examen posterior que les compete, a la luz de la nueva Constitución Política.

Por esta razón el proyecto de ley no se limita únicamente a establecer mecanismos de control contable, sino a señalar que dentro de cada institución se establezcan los medios idóneos necesarios para lograr los fines que la Constitución o las leyes le han asignado a las diferentes entidades de la administración pública a nivel nacional, departamental o municipal y lograr "los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de sus funciones", de acuerdo con lo contenido en el artículo 209 de la Constitución Política.

CONTENIDO DEL PROYECTO

1. Definición.

Tal como se ilustró en el aparte anterior el control interno definido en el artículo 2º del proyecto comprende el conjunto de planes, sistemas, métodos y procedimientos necesarios para el debido funcionamiento de las entidades y que permitan un manejo racional de la administración, exigiendo la eficiencia en la utilización de recursos y prevención del fraude, malgasto o abuso, de acuerdo con los principios generales de la administración pública, facultad administrativa que no poseían de manera explícita las entidades y que en la actualidad le es prohibida de expresamente a la Contraloría General de la República.

2. Auditor interno.

Con el fin de establecer una adecuada coordinación en los elementos de los sistemas de control interno, se crea la figura del auditor interno y una dependencia en cada una de las entidades para que ejerzan funciones de auditoría y supervisión de los sistemas de control interno.

La creación de la dependencia mencionada no debe significar el incremento de las plantas de personal existentes en cada una de las entidades debido a que en algunas o la gran mayoría de ellas existen oficinas o divisiones que de una u otra forma ejercen funciones de control, tales como las de control interno, auditoría interna, administración y finanzas, o aún oficinas encargadas de diseñar sistemas y procedimientos y evaluar la operación de las dependencias como son las de organización y métodos o planeación.

En todo caso el proyecto de ley permite la redefinición y el ajuste de funciones para las dependencias que ejerzan algún tipo de control interno.

De igual manera, se establece en el proyecto, que el cargo de auditor interno será de libre nombramiento y remoción en cada una de las entidades y no se obliga a los representantes legales a que nombren una persona que posea una profesión determinada, debido a que la naturaleza de las entidades mismas puede requerir de profesiones diversas, tales como médicos para el ramo de la salud o ingenieros para las obras públicas o transportes.

El proyecto de ley fija unas funciones generales para los auditores internos; pero, a

su vez, le confiere discrecionalidad a los representantes legales de cada entidad para asignar funciones específicas de acuerdo con las características de la entidad y la especialidad de sus operaciones.

3. Responsabilidad del control interno.

En este aspecto, el proyecto es muy claro porque establece en el artículo 5º dos clases de responsabilidad:

a) La que asiste a los representantes legales de las entidades respecto de la creación y puesta en marcha de sistemas eficientes de control interno, para lo cual cuentan con un plazo de 12 meses contados a partir de la vigencia de la ley.

Con el fin de que las entidades puedan cumplir con el plazo mencionado, el proyecto autoriza a los representantes legales para contratar con empresas privadas colombianas el diseño de los procedimientos de control interno, salvo en los organismos de seguridad y defensa nacional;

b) Los jefes de cada una de las dependencias que conforman el respectivo organismo o entidad deben responder porque todos los mecanismos de control interno que se establezcan sean aplicados en la dependencia a su cargo.

4. Valor probatorio de los informes del auditor interno.

Con la perspectiva de facilitar la ágil administración de procesos disciplinarios, administrativos, judiciales y fiscales, los informes elaborados por el auditor interno servirán como prueba en ellos. Se exige que su presentación se someta a las normas de auditoría generalmente aceptadas.

5. Artículos que deroga.

El proyecto de ley deroga los artículos 12 y 13 de la Ley 43 de 1990, mediante los cuales se circunscribió la práctica de la auditoría interna exclusivamente a la profesión de la Contaduría Pública. Condicionar la función de control administrativo únicamente al ejercicio contable, constituye un retroceso de los sistemas de control y vigilancia, por cuanto la particular naturaleza de los fines y objetivos de las entidades exige especialización y formulación de conceptos técnicos que solamente podrían plantearlos personas cuyas disciplinas técnico-científicas garanticen que los criterios de valoración sean los adecuados, en beneficio de la función desarrollada por las entidades.

6. Comentarios finales.

Con buen tino, la Constitución Política previene que la gestión fiscal que compete a la Administración sea dotada de mecanismos eficientes para su auto-evaluación, señalando los criterios que deben regir esta función pública.

El control fiscal o vigilancia de la gestión fiscal, ejercido por la Contraloría General de la República, se verá beneficiado al ganar independencia y autonomía, elementos necesarios para una evaluación de gestión posterior justa y equitativa.

A puertas del siglo XXI, la dinámica del desarrollo tecnológico y la gran complejidad de los sistemas administrativos han exigido que la evolución del control interno facilite la prevención de riesgos y un mejor uso de la información y de los recursos físicos, financieros y logísticos confiados a la administración, ampliando la cobertura del mismo a otras áreas diferentes de las financieras.

Siendo el control interno un elemento indispensable para completar el ciclo administrativo junto con las actividades de planeación, dirección, coordinación y ejecución, el Gobierno pone a consideración de ustedes, honorables Congressistas, el presente proyecto de ley, con el ánimo de colaborar en el noble propósito de legislar este tema de interés ge-

neral y que es tan necesario para que la Administración Pública sea llevada a cabo eficientemente y con plena transparencia.

De los honorables Congressistas,

Atentamente,

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
Rudol Hommes Rodríguez.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

El día 7 de octubre de 1992 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 110 de 1992 con su correspondiente exposición de motivos por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público Rudolf Hommes Rodríguez. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

P O N E N C I A S

INFORME PARA PRIMER DÉBATE

Señor Presidente, honorables Representantes Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, con la presente nos permitimos dar ponencia favorable a este proyecto de ley originario del Ministerio de Agricultura.

Dice el señor Ministro de Agricultura doctor Alfonso López Caballero en su exposición de motivos que en desarrollo de la nueva norma constitucional se señala que "el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución". Ello, sumado al uso inadecuado de las tierras en agricultura o ganadería, o simplemente la ausencia de cobertura forestal, que han desencadenado una serie de problemas ambientales tales como un severo aumento en la erosión, degradación de suelos, destrucción de hábitats de fauna flora, pérdida de diversidad biológica, desestabilización de cuencas hidrográficas y aumento en los riesgos de inundaciones en los valles aguas abajo de las áreas deforestadas, llevan a proponer la creación de un certificado de incentivo forestal.

Este proyecto de ley a mi juicio reviste gran importancia para la reactivación de un sector de la producción hasta hoy poco favorecido como prioridad del Gobierno. Así mismo, en el análisis de su articulado se podrá determinar los beneficios ambientales que genera la reforestación, los cuales son apropiables por el conjunto de la sociedad.

En la conservación y manejo de los bosques pueden utilizarse instrumentos diversos, tales como el establecimiento de zonas de reserva forestal, parques naturales y áreas de manejo especial; la aplicación de políticas de concesiones y permisos para garantizar un aprovechamiento sostenible; y el cobro de tasas por la extracción selectiva de productos del bosque natural.

Así mismo, la reforestación comercial es un eficaz instrumento de política para el logro del doble propósito de disminuir la presión extractiva sobre los bosques naturales y de recuperar suelos en deterioro que han sido despojados de cobertura vegetal.

La política ambiental consignada en el Plan de Desarrollo "La Revolución Pacífica" (1990-1994), prioriza el estímulo a la reforestación comercial dentro de los objetivos del Plan de Acción Forestal para Colombia. Para esto se propone la creación de un Certificado de Incentivo Forestal (CIF), a ser otorgado a las personas naturales o jurídicas que realicen inversiones en nuevas plantaciones forestales en terrenos con esta aptitud de uso.

Esta disposición no tiene nada que ver con un ánimo intervencionista o subsidiador. La teoría económica afirma el Ministro López, reconoce la conveniencia de conceder incentivos cuando una actividad genera beneficios para la sociedad como un todo que no pueden ser apropiados en forma directa por el inversionista privado, así como cuando exis-

ten distorsiones en los costos privados, que los elevan por encima de los costos sociales.

En este sentido algunos de los beneficios que genera la actividad reforestadora no se traducen en una retribución directa para el reforestador por la vía de los precios de mercado. Por lo tanto, el CIF se propone como el instrumento a través del cual se otorga una bonificación correspondiente a las externalidades positivas generadas por la actividad forestal.

El proyecto objeto de estudio por parte de esta Comisión, crea un Certificado que incentiva la reforestación en el país, dejando vigente los actuales incentivos tributarios que son:

a) Un descuento tributario igual al 20% de la inversión, sin que la misma exceda un tope por árbol, ni el descuento supere un 20% de los impuestos del contribuyente.

b) Una deducción de las inversiones en reforestación de la renta líquida gravable, con un tope del 10% de esa renta.

Estos estímulos sólo pueden ser aprovechados por empresas que generan un flujo suficiente de utilidades líquidas y de obligaciones tributarias, lo que ha impedido que sean utilizados por empresas dedicadas exclusivamente a la reforestación, más si son nuevas y no tienen una renta gravable o una obligación tributaria.

La reforestación es una magnífica oportunidad para proteger el medio ambiente y conservar el patrimonio nacional, además ofrece la generación de nuevos empleos en zonas rurales, estabilizando la economía agraria, evitando así, la masiva migración a los centros urbanos. Adicionalmente, permite constituirse en un nuevo renglón generador de divisas para el fortalecimiento de la economía nacional.

Es típico advertir el ejemplo del caso chileno, donde el Estado ha invertido en bonificaciones del orden de US\$ 90 millones durante un periodo de 15 años y como retorno ha obtenido exportaciones que llegan al orden de US\$ 800 millones al año, así como trabajo estable para miles de ciudadanos, aspectos que demuestran las bondades de este tipo de iniciativa.

El Presidente de la Asociación Colombiana de Reforestadores, Acofore, Rodrigo Cid Jaramillo, en un estudio sobre este tema señala las ventajas considerables que reúne Colombia frente a los países tradicionalmente productores de madera. Mientras en estos países se requiere alrededor de 25 años para tener un árbol utilizable en pulpa, en Colombia este árbol estará listo entre 10 y 15 años, y mientras un árbol para aserrío requiere 30 años en Chile y 60 años en Suecia, Finlandia y Estados Unidos, en Colombia ese mismo árbol estaría listo en tan sólo 20 años. A pesar de estas ventajas la reforestación en Colombia nace tímidamente hacia los años 50 con un enfoque conservacionista. Sin contar con mayor experiencia y tradición silvicultural se inició en la década de los 60 la constitución de las primeras empresas reforestadoras que surgieron por iniciativa pri-

vada, con la colaboración del Estado y la Federación Nacional de Cafeteros. Estas empresas aportaron las primeras enseñanzas sobre esta actividad nunca antes desarrollada en nuestro medio. Sin embargo, mucho de la actividad desplegada durante estos años, no obedecía a una planeación adecuada, situación que se reflejó en la insuficiencia de recursos, en la falta de experiencia, en la falta de manejo de las plantaciones y en la utilización de terrenos con características inadecuadas.

Como si lo anterior fuera poco, el crédito para reforestación que en un principio fue subsidiado subió a términos comerciales, con lo cual se desmejoró aún más la tasa interna de retorno. La reforestación pasó a ser una actividad poco atractiva de mucho riesgo y de largo plazo, lo que llevó a un receso absoluto de la actividad.

El proyecto presentado por el Gobierno pretende en buena hora conceder un incentivo transparente y directo a quienes adelanten inversiones en nuevas plantaciones forestales.

En razón a que este proyecto de ley genera gran beneficio a nuestra economía y al sector agrario, nos pareció conveniente a los ponentes hacer unas concertaciones con el sector. Es así como, nos reunimos en primera instancia con el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura, funcionarios del Departamento Nacional de Planeación, de la Federación Nacional de Cafeteros y desde luego, muy ampliamente con los beneficiarios del estímulo que se crea, los reforestadores. Unos representantes por la Asociación Colombiana de Reforestadores, que integra a personas naturales y jurídicas y pequeños reforestadores de distintas regiones del país, quienes nos plantearon algunas observaciones e inquietudes a este proyecto de ley. De este trabajo de concertación llegamos a establecer un pliego de modificaciones al proyecto original que consideramos se ajusta aún más a los propósitos del Estado y de quienes ejercen la actividad reforestadora en el país.

En una síntesis al articulado del proyecto de ley podemos afirmar lo siguiente: el Certificado de Incentivo Forestal es un aporte en dinero que cubre parte de los gastos en siembra y manejo durante los primeros cinco años de la actividad, se otorga a personas naturales o jurídicas que realicen inversiones directas en nuevas plantaciones forestales, previo la presentación y aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.

A continuación me permito anexar las principales modificaciones que se le introdujeron al proyecto original, de las cuales hay aceptación tanto por el Gobierno como por quienes ejercen la actividad reforestadora.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1º quedará así:

Artículo 1º. Creación. En cumplimiento de los deberes asignados al Estado por los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, créase el Certificado de Incentivo Forestal, como un reconocimiento del Estado a las externalidades positivas de la reforestación en tanto los beneficios ambientales y sociales generados son apropiables por el conjunto de la población. Su fin es el de promover la realización de inversiones directas en nuevas plantaciones forestales de carácter comercial protector-productor en terrenos de aptitud forestal. Podrán acceder a éste las personas naturales o jurídicas de carácter privado, entidades descentralizadas municipales o distritales cuyo objeto sea la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado que, mediante contrato celebrado para el efecto con las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del ambiente, se comprometan a cumplir un plan

de establecimiento y manejo forestal, en los términos y condiciones señalados en la presente ley.

El artículo 2º permanece igual al original. El artículo 3º quedará así:

Artículo 3º Cuantía. El Certificado de Incentivo Forestal tendrá una cuantía hasta:

a) El setenta por ciento (70%) de los costos totales netos de establecimiento de plantaciones con especies nativas, o al cincuenta y uno por ciento (51%) de los correspondientes a plantaciones con especies exóticas, siempre y cuando se trate de plantaciones con densidades superiores a 1.00 árboles por hectárea. Cuando la densidad sea inferior a esta cifra, sin que sea menor de cincuenta árboles por hectárea, el valor se determinará proporcional por árbol.

b) El cincuenta y uno por ciento (51%) de los costos totales netos de mantenimiento en que se incurra desde el segundo año hasta el quinto año después de efectuada la plantación, cualquiera que sea el tipo de especie.

Parágrafo. Para los fines de este artículo, el Ministerio de Agricultura determinará cuáles especies forestales se consideran nativas o exóticas, señalará el 31 de octubre de cada año el valor promedio nacional de los costos netos de establecimiento y manejo de las mismas y fijará el incentivo por árbol, para lo cual podrá tener en cuenta diferencias de carácter regional. En el evento de que el Ministerio no señale tales valores en la fecha indicada, regirán los establecidos para el año inmediatamente anterior, incrementados en un porcentaje equivalente al índice de precios al productor durante el respectivo período anual.

El artículo 4º quedará así:

Artículo 4º Condiciones para el otorgamiento. Son condiciones para el otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal las siguientes:

1. La aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, por parte de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

2. La demostración de que las plantaciones se realizarán en suelos de aptitud forestal, entendiéndose por tales las áreas que determine para el efecto la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, conforme a lo establecido en el reglamento.

3. Acreditar que los suelos en que se harán las plantaciones no se encuentran, ni lo han estado en los últimos cinco años, con bosques naturales, de acuerdo con los sistemas probatorios que defina el reglamento.

4. Presentar los documentos que comprueben que el beneficiario del incentivo es propietario o arrendatario del suelo en el cual se va a efectuar la plantación. Cuando se trate de un arrendatario, el contrato respectivo debe incluir como objetivo del mismo el desarrollo del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal que debe someterse a aprobación, y su término deberá ser igual al necesario para el cumplimiento del Plan. Una vez otorgado el Certificado de Incentivo Forestal, el término del contrato de arrendamiento deberá ser respetado por la persona o personas que sucedan, a cualquier título, al propietario que lo haya celebrado.

5. Autorización expedida por Finagro, a solicitud de la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, para el otorgamiento del correspondiente Certificado de Incentivo Forestal, en la cual se deberá establecer la cuantía y demás condiciones del mismo.

6. Celebración de un contrato entre el beneficiario del Certificado de Incentivo Forestal y la entidad competente para la adminis-

tración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, en el cual, además de las obligaciones de cumplimiento del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal, se pactarán las multas y otras sanciones pecuniarias que se podrán imponer al beneficiario en caso de incumplimiento parcial o total de sus obligaciones contractuales y las garantías que se consideren indispensables, sin perjuicio de las demás cláusulas obligatorias o facultativas previstas en el Decreto 222 de 1983 o en las disposiciones legales que lo sustituyan, modifiquen o reformen. Se pactará en el contrato que, como consecuencia del incumplimiento del mismo declarado por la entidad respectiva, se podrá exigir el reembolso total o parcial, según sea el caso, de las sumas recibidas con fundamento en el Certificado otorgado.

Parágrafo. La evaluación, verificación de campo, seguimiento y control del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal y del contrato, corresponderá a la respectiva entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, la cual podrá delegar total o parcialmente tales funciones en otras entidades públicas o privadas.

Adiciónase parágrafo nuevo al artículo 5º

Artículo 5º Administración de recursos. Los recursos que se asignen para atender el otorgamiento de los Certificados de Incentivo Forestal, serán administrados por Finagro, a través de los mecanismos de redescuento o de administración fiduciaria de que trata el artículo 8º de la Ley 16 de 1990, pero de ellos se llevará contabilidad separada. Corresponderá igualmente a Finagro, de acuerdo con la programación anual de la distribución de recursos para el otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal por parte de las entidades competentes para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, aprobada por el Conpes: expedir en cada caso la autorización para su otorgamiento mediante acto en el cual se determinarán las cuantías, términos y condiciones respectivas, y las condiciones para hacer efectivo el reembolso de las sumas suministradas en caso de incumplimiento total o parcial del contrato celebrado con la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

Parágrafo. Anualmente el Conpes fijará la distribución de los recursos disponibles, garantizando porcentualmente la adecuada participación del pequeño reforestador en dicha asignación.

Adiciónase parágrafo nuevo al artículo 6º

Artículo 6º Recursos. Para los efectos del funcionamiento del sistema de Certificados de Incentivo Forestal, Finagro recibirá, además de las sumas apropiadas en los presupuestos de la Nación o de las entidades descentralizadas, las que se causen por las multas o sanciones pecuniarias que se impongan al beneficiario conforme al numeral 6º del artículo 4º; las que a cualquier título le transfieran las personas jurídicas públicas o privadas, y las provenientes de crédito externo o interno o de entidades de cooperación internacional.

Parágrafo. La administración y captación de recursos podrá ser delegada a otras entidades, para lo cual el Gobierno señalará los requisitos especiales dentro de los cuales se entrarán a manejar tales recursos en concordancia con los preceptos de esta Ley.

El artículo 7º quedará así:

Artículo 7º Efectos del otorgamiento de Certificados. El otorgamiento de Certificados de Incentivo Forestal produce para los beneficiarios los siguientes efectos:

a) No tendrán derecho a los incentivos o exenciones tributarios que por la actividad forestal prevea la ley;

b) Sólo podrán solicitar nuevamente el Certificado de Incentivo Forestal para realizar plantaciones en el mismo suelo, transcurrido 20 años después del otorgamiento de dicho Certificado. Salvo que por fuerza mayor o caso fortuito, debidamente comprobado por la entidad competente para la administración y manejo de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, se haya perdido la plantación que fue objeto de Certificado;

c) Por constituir un reconocimiento por parte del Estado de los beneficios ambientales que origina la reforestación, los ingresos por Certificados de Incentivo Forestal no constituyen renta gravable.

Los artículos 8º, 9º, 10 y 11 permanecen igual a los presentados en el proyecto original.

Proposición

Por todo lo anterior, señor Presidente y honorables Representantes, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Quinta de la Cámara se dé el primer debate reglamentario al Proyecto de ley número 60 Cámara de 1992, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones".

Germán Huertas Combariza

Ponente Coordinador

Harold León Bentley
Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

del Proyecto de ley 70 (Cámara) sobre Presupuesto General de la Nación para 1993.

Para dar cumplimiento al mandato Constitucional y a lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación, Ley 38 de 1989, se presenta a consideración de los honorables Representantes, la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 07 (Cámara) del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993.

Las apropiaciones para gastos consignados en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación y en su carta de modificaciones, prevé los gastos que se derivan de los cambios introducidos por la Nueva Constitución Política del país, por el nuevo ordenamiento institucional y en la Hacienda Pública. Así mismo, se han tenido en cuenta los lineamientos del Plan de Desarrollo aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, y las orientaciones emanadas de ese organismo sobre la cuantía y composición del gasto público y consistencia del mismo respecto a la política macroeconómica.

El impacto sobre las apropiaciones presupuestales derivado de la Nueva Constitución, modifica con profundidad la distribución de los recursos públicos, concentrándolos en áreas como la salud, la educación y el fortalecimiento de los fiscos regionales, a través de las mayores transferencias que dependen de la dinámica y estructura tributaria. El ordenamiento institucional demanda recursos para atender el adecuado funcionamiento de los nuevos entes como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, la Veeduría del Tesoro y el Defensor del Pueblo. Particularmente el Presupuesto de la Nación, contempla una partida significativa para el funcionamiento de la Veeduría, con el fin de atender sus actividades a todo el territorio nacional y facilitar el ejercicio de su tarea

que debe estar ceñida a los criterios de la ética y de la moral públicas con el fin de preservar el espíritu democrático de la Nación.

El total de gastos de funcionamiento del Presupuesto General de la Nación crece en un 7.3% frente al presupuesto definitivo para 1992, discriminado así: servicios personales, 32.3%; gastos generales, 26.4%; transferencias, -3.7%; gastos de operación comercial, 23.8%; servicio de la deuda, 18.0% y gastos de inversión -21.5%.

La tasa negativa de variación del proyecto de presupuesto para 1993 frente a los aforos definitivos que se estiman para 1992, se explica principalmente, por el aumento para este último año, de las apropiaciones en los numerales de transferencias e inversión, de partidas que no hacen parte de la estructura básica del gasto público, las cuales se realizaron para conjurar la crisis del sector eléctrico, el apoyo financiero que se da al sector cafetero mediante la concesión de crédito y el cubrimiento de la deuda de la Nación con el sector educativo.

Si descontamos el monto de las apropiaciones anteriormente referidas (Cuadros números 1 y 1A) tenemos que la tasa de variación del proyecto de presupuesto de 1993 frente a las cifras definitivas de 1992 llega al 32.5%. Tales resultados son consistentes con las metas fiscales, monetarias, cambiarias y de endeudamiento del sector público, por lo que su ejecución permitirá alcanzar una situación fiscal equilibrada.

En cuanto al Presupuesto de la Nación, el incremento en servicios personales es del 35%, el cual refleja las previsiones salariales y los efectos de expansión existentes debido a los regímenes especiales autorizados para el sector central. Por su parte, las transferencias muestran un aumento del 45%, sobresaliendo, el incremento esperado en la participación con destino a los municipios que reforzará significativamente el proceso de descentralización regional.

En la formulación del Presupuesto de Inversión para la vigencia fiscal de 1993 se emplearon todos los mecanismos de programación, concertación y regionalización previstos en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, los cuales se conciliaron necesariamente con las restricciones presupuestales existentes.

El aspecto más relevante del Presupuesto de Inversión que se presenta, es su composición sectorial en consonancia con las directrices del Plan de Desarrollo. Con base en los lineamientos establecidos en el Plan Operativo Anual de Inversiones para 1993, aprobado por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, se programa un presupuesto de inversión por \$ 2 billones 520.9 mil millones equivalente al 5.76% del PIB. El 53.1% de la inversión se realizará con recursos de la Nación y el 46.9% restante con los recaudados directamente por los establecimientos públicos. Dicho valor representa, una vez descontadas las apropiaciones extraordinarias en 1992, un incremento total del 10.9% con relación a 1992. Los aportes nacionales con un monto de \$ 1 billón 337.5 mil millones crecen en un 8.4%, mientras que los recursos administrados por valor de \$ 1 billón 183 mil millones aumentan en un 13.9%. Cabe resaltar que la disminución de la inversión financiada con recursos del Gobierno Central se trasladó del servicio de la deuda que se cancelaba por el presupuesto de inversión al presupuesto del rubro que realmente le corresponde.

Para la determinación del Plan de Inversiones se tuvo como criterio, primero, la necesidad de financiar a los sectores y programas prioritarios involucrados en el Plan de Desarrollo; segundo, la conveniencia de compatibilizar el gasto público con la política macroeconómica. Para ello, el presupuesto se elaboró con base en las metas de pagos del

Plan Financiero y, finalmente, se determinó financiar proyectos completos y culminar los que se encuentran actualmente en ejecución, evitando la atomización de recursos que se traduce en incremento de costos. Además, se busca en la medida de lo posible que el presupuesto de inversión se componga realmente de proyectos de inversión y no de partidas o de gastos de funcionamiento.

En la carta de modificaciones del Proyecto de Presupuesto, fueron "desglobalizados" en su gran mayoría los proyectos de obras públicas y de entidades como el DRI y el Fondo de Caminos Vecinales. Se había dejado en algunos proyectos la leyenda "Distribución Previo Concepto DNP" o "Previo Concepto DNP", en razón a que faltaba algún tipo de información básica de las metodologías exigidas por el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, o por falta de evaluación económica. Una vez el Ministerio de Obras y esas entidades suministraron dicha información, se procedió a distribuir las partidas y a eliminar las palabras Previo Concepto DNP y Distribución Previo Concepto DNP.

En términos de la clasificación del Presupuesto General de la Nación por programas, como otra forma de organizar las operaciones del Gobierno que permite el análisis de los procesos de programación, ejecución y evaluación del gasto público, se destacan los incrementos de las apropiaciones en gasto social, infraestructura física, orden público y seguridad y defensa nacional. Con toda razón, el verdadero impacto de la actual Administración en la composición sectorial del gasto se observa en las prioridades establecidas en la formulación de su presupuesto.

El Gasto Público Social (Cuadro número 2) recibe un apoyo sustancial en el presupuesto de la próxima vigencia. Con él se da aplicación, por primera vez, al artículo 350 de la Constitución Política y se sientan las bases para su desarrollo legal posterior. En cifras, este gasto ascenderá a \$ 4 billones 126.6 mil millones, y representa más de la tercera parte del Presupuesto General de la Nación, junto con una tasa de crecimiento del 37.9% respecto a las cifras observadas en el período anterior. El trabajo y la seguridad social, la educación y la salud constituyen más del 90% de la cuantía total, con \$ 3 billones 795 mil millones, y su presupuesto de inversión es 14.3% mayor al de 1992.

El gasto social, a la vez que sienta las bases para su crecimiento futuro, refleja también la orientación del Gobierno respecto a la importancia que le concede a la realización de programas de contenido social que contribuyan a la erradicación de las extremas desigualdades sociales y económicas existentes en la sociedad colombiana, empezando por la infraestructura básica del desarrollo: Seguridad social, educación y salud.

Es de resaltar en este aparte del gasto social, que en la búsqueda de instrumentos jurídicos idóneos para atender el desarrollo comunitario, base para la ejecución de programas de contenido social, se encontró obstáculos por las normas establecidas en torno al artículo 355 de la Constitución Política que expresamente prohíben la destinación de recursos oficiales para entidades de derecho privado, a no ser que más adelante, mediante la ley del Plan de Desarrollo, pueda definirse un mecanismo para apoyar la acción comunal.

En este mismo orden, con respecto a las becas otorgadas por el Ministerio de Minas y Energía, se transcribe textualmente lo pertinente de la consulta número 456 elevada ante el Consejo de Estado:

"En rigor, las becas no son auxilios ni donaciones, por el contrario, consisten en el pago que la entidad, en este caso, el Ministerio de Minas y Energía, hace a la institución de educación directamente para sostener por un tiempo determinado a los beneficia-

rios, para que adelanten los estudios académicos autorizados".

"De lo anterior se deduce que las becas y los préstamos implementados por el Ministerio de Minas y Energía, que tienen como recursos principales las contribuciones parafiscales de las personas explotadoras de petróleo y de los titulares de derechos mineros, no son auxilios ni donaciones y por lo mismo no están incluidos en la prohibición del artículo 355, inciso 1º de la Constitución Nacional. De manera que el Ministerio de Minas y Energía, por este motivo, no debe de abstenerse de continuar concediendo becas y préstamos educativos a sus empleados y familiares, según las disposiciones de las normas vigentes".

En consecuencia, es dable deducir que las becas y auxilios educativos se pueden conceder siempre y cuando exista un vínculo legal o reglamentario entre el organismo o entidad y sus servidores públicos. Por otra parte, no es posible otorgar este tipo de ayudas a los particulares. En otros casos el Gobierno Nacional, cuando no esté en capacidad de prestar directamente el servicio, debería contratar con las entidades de educación privada, el número y valor de los cupos de educandos de sectores de la población con bajos ingresos que recibirán educación en esos centros.

Por otra parte, la infraestructura física (obras públicas, energía y comunicaciones) incrementa sustancialmente su presupuesto de conformidad con los lineamientos del Plan de Desarrollo. Este sector representa el 27% de la inversión de 1992 y pasará a representar casi el 38% en 1993 (Cuadros números 3 y 4). Refleja no sólo la importancia concedida al plan vial y a las comunicaciones, dentro de la estrategia de la apertura, sino también el decidido apoyo proporcionado al sector energético para situarlo nuevamente a tono con los requerimientos del desarrollo.

Otro elemento que no se descuida en el proyecto de presupuesto y que se ha convertido en vital para asegurar los efectos multiplicadores de la inversión es la seguridad. En esta área, el gasto destinado al mantenimiento del orden público, la seguridad y la defensa nacional pasará del 5.6% del total en 1992 al 7.7% en 1993 con un reforzamiento importante de la inversión que crecerá en más del 200%.

Finalmente, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha presentado una segunda solicitud de modificación al Presupuesto General de la Nación por \$ 370.886.1 millones. En buena medida, esta modificación recoge las discusiones sostenidas entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, con base en las cuales se determinó la necesidad de darle un mayor impulso al gasto de carácter social y de infraestructura vial. Se adicionará \$ 116 mil millones a los programas sociales, principalmente en salud, educación, acueductos y alcantarillados y vivienda, y \$ 40 mil millones para obras viales. Con estos recursos se fortalecerán los programas previstos en el Plan de Desarrollo de la Revolución Pacífica para la Infraestructura Social y Física del País.

A pesar de los importantes crecimientos presupuestales observados en estos sectores durante los últimos años, tal y como están previstos en el Plan de Desarrollo, sin embargo los mayores esfuerzos realizados en estas materias son vitales para dinamizar el desarrollo económico y social.

El mayor efecto del gasto público se logra mediante la orientación de los recursos hacia los sectores en los cuales la inversión del Estado concilie el objetivo de maximizar la capacidad de crecimiento económico con la solución de los problemas de los segmentos más pobres de la población. Esto es precisamente lo que se espera realizar, canalizando los recursos adicionales a la atención de gastos de carácter social y la adecuación de las

condiciones que permitan a los productores nacionales hacer más competitivo sus productos en los mercados internacionales y reducir de manera importante sus costos para el consumo interno.

En materia de inversión en capital humano se tiene previsto incrementar los recursos, con lo cual se espera aumentar las coberturas en educación primaria y secundaria, y ampliar el grupo de personas que se puedan beneficiar con el suministro de agua potable. Así mismo se prevén importantes inversiones en el sector salud especialmente en lo relativo a la ampliación de coberturas en atención primaria y preventiva, y en terminación, adecuación y dotación de centros hospitalarios.

Se invertirán \$ 40 mil millones adicionales en infraestructura de carreteras troncales de acuerdo con el Plan Vial de la Apertura, a fin de continuar con el proceso de articulación del país con el exterior y permitir la reducción de costos del transporte de los diferentes productos.

La adición de recursos mencionada es posible luego de una revisión de las metas ma-

croeconómicas y financieras del Gobierno Nacional, que ha permitido establecer que el programa de inversiones adicionales propuesto sea consistente con la capacidad de endeudamiento interno del Gobierno y con las metas fiscales previstas. Con los recursos adicionales el déficit fiscal proyectado para 1993 asciende al 1.3% del PIB, el cual no afectará la estabilidad de la economía ni el cumplimiento de las metas en las demás variables macroeconómicas.

De otro lado, el Gobierno Nacional mediante traslados presupuestales que no afectan el monto total del presupuesto, invertirá \$ 10 mil millones adicionales en el sector de educación, con el objeto de financiar la ampliación de la cobertura en educación primaria y secundaria. La primera se fortalecerá en \$ 2.735 millones, con los cuales se apoyará a los municipios para que contraten más docentes; y en \$ 7.265 millones a los departamentos, para igual fin en la educación secundaria. Este mecanismo de apoyo por el sistema de cofinanciación permitirá a los entes territoriales contratar más de 10 mil nuevos maestros, recibiendo una cofinanciación de la Nación de \$ 1 millón por educador.

Con las modificaciones anteriores, el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993 asciende a once billones doscientos setenta mil millones treinta y tres mil novecientos ochenta y siete pesos (\$ 11.270.000.033.987.00) moneda corriente.

Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 07 del honorable Senado y de la honorable Cámara de 1992, "por el cual se aprueba el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1993".

Ponentes Cámara de Representantes:

Eduardo Alvarez Suescún, Agustín Gutiérrez, Arjaid Artunduaga, Eduardo Tinoco Bessa, Jorge Ariel Infante Leal, Alfonso Uribe Badillo, Fernando Tello Dorransoro, Gilberto Flórez Sánchez, José Gimber Chávez Tibaquiza, Rafael Serrano Prada, Jesús Edgar Papamija Diago, Julio A. Manzur Abdala, Alvaro García Romero, Salomón Saade, Jairo Antonio Romero.

CUADRO NUMERO 1

Presupuesto General de la Nación 1991 - 1993

(Millones de pesos)

	1991			1992			1993			Variación porcentual	
	Nación (1)	Administrados (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Administrados (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)	Administrados (8)	Total (9)=(7+8)	92/91 (10)=(6/3) (%)	93/92 (11)=(9/6) (%)
Funcionamiento	2.698.703.1	1.132.692.8	3.741.395.9	3.912.458.8	1.815.587.5	5.728.046.4	4.283.433.1	1.860.497.7	6.143.930.7	53.1	7.3
Servicios Personales	577.704	241.855	819.558.2	810.713.3	286.679.9	1.097.393.2	1.095.285.1	356.597.6	1.451.882.8	33.9	32.3
Gastos Generales	154.882	255.385	410.266.9	250.137.3	338.327.7	588.465.1	310.480.7	433.050.2	743.530.9	43.4	26.4
Transferencias	1.876.118.0	486.179.9	2.362.297.9	2.851.608.3	986.632.1	3.838.240.3	2.877.667.3	818.413.6	3.696.080.9	62.5	-3.7
Operación Comercial	0.0	149.272.9	149.272.9	0.0	203.947.8	203.947.8	0.0	252.436.2	252.436.2	36.6	23.8
Servicio de la Deuda	864.036	123.486	987.522.2	1.558.825.1	335.217.0	1.894.042.1	1.945.338.7	288.909.6	2.234.248.3	91.8	18.0
Externa	711.134.4	53.406.6	764.541.0	1.245.386.6	64.544.8	1.309.931.4	1.324.062.5	65.112.4	1.389.174.9	71.3	6.0
Interna	152.901.9	70.079.3	222.981.2	313.438.5	270.672.2	584.110.7	621.276.2	223.797.3	845.073.4	162.0	44.7
Inversión	988.753.1	858.408.7	1.847.161.8	2.124.141.9	1.085.335.5	3.209.477.4	1.337.514.7	1.183.420.2	2.520.934.9	73.8	-21.5
TOTAL	4.461.492	2.114.587	6.576.079.9	7.595.425.8	3.236.140.0	10.831.565.9	7.566.286.4	3.332.827.5	10.899.114.0	64.7	0.6

NOTA: Incluye las partidas que aún se encuentran suspendidas.

FUENTE: Dirección General del Presupuesto.

/SH/RESU91 93.WK1.

CUADRO NÚMERO 1A

Presupuesto General de la Nación 1991 - 1993

(Millones de pesos)

	1991*			1992*			1993			Variación porcentual	
	Nación (1)	Administrados (2)	Total (3)=(1+2)	Nación (4)	Administrados (5)	Total (6)=(4+5)	Nación (7)	Administrados (8)	Total (9)=(7+8)	92/91 (10)=(6/3) (%)	93/92 (11)=(9/6) (%)
Funcionamiento	2.190.703.1	1.132.692.8	3.323.395.9	3.040.046.2	1.461.827.5	4.501.873.7	4.283.433.1	1.860.497.7	6.143.930.7	35.5	36.5
Servicios Personales	577.703.6	241.854.6	819.558.2	810.713.3	286.482.3	1.097.195.6	1.095.285.1	356.597.6	1.451.882.8	33.9	32.3
Gastos Generales	154.881.5	255.385.4	410.266.9	250.137.3	333.038.7	583.176.1	310.480.7	433.050.2	743.530.9	42.1	27.5
Transferencias	1.458.118.0	486.179.9	1.944.297.9	1.979.195.6	679.023.1	2.658.218.7	2.877.667.3	818.413.6	3.696.080.9	36.7	39.0
Operación Comercial	0.0	149.272.9	149.272.9	0.0	163.283.4	163.283.4	0.0	252.436.2	252.436.2	9.4	54.6
Servicio de la Deuda	864.036.2	123.485.9	987.522.2	1.298.718.1	151.267.0	1.449.985.1	1.945.338.7	288.909.6	2.234.248.3	46.8	54.1
Externa	711.134.4	53.406.6	764.541.0	1.141.041.6	64.544.8	1.205.586.4	1.324.062.5	65.112.4	1.389.174.9	57.7	15.2
Interna	152.901.9	70.079.3	222.981.2	157.676.5	86.722.2	244.398.7	621.276.2	223.797.3	845.073.4	9.6	245.8
Inversión	988.753.1	858.408.7	1.847.161.8	1.233.626.9	1.039.552.7	2.273.179.6	1.337.514.7	1.183.420.2	2.520.934.9	23.1	10.9
TOTAL	4.043.492.5	2.114.587.5	6.158.079.9	5.572.391.2	2.652.647.2	8.225.038.4	7.566.286.4	3.332.827.5	10.899.114.0	33.6	32.5

* En 1991 se descuentan \$ 418 m. m. de cruce de cuentas con el sector eléctrico y en 1992 por cruces y créditos \$ 2.606 m. m.

(Ver Cuadro número 1B).

09-Oct-92

FUENTE: Dirección General del Presupuesto.

/SH/RESU91 93.WK1.

04:29 PM

CUADRO N° 2
Participación del gasto social
en el presupuesto general de la Nación
1992-1993
(millones de pesos)

Concepto	1992	Part. %	1993	Part. %	Var. % 93/92
Educación	766.169.9	7.1	978.168.8	9.0	27.7
Salud	467.547.3	4.3	591.791.2	5.4	26.6
Agua potable y saneamiento ambiental	41.772.9	0.4	44.137.6	0.4	5.7
Cultura, deporte y recreación	29.499.5	0.3	38.907.2	0.4	31.9
Trabajo y seguridad social	1.837.281.7	17.0	2.226.088.2	20.4	21.2
Vivienda	247.316.1	2.3	247.578.3	2.3	0.1
Subtotal gasto social	3.389.587.4	31.3	4.126.671.2	37.9	21.7
Total presupuesto	10.831.565.9		10.899.113.9		0.6

Nota: La apropiación definitiva de 1992, incluye las partidas suspendidas.
Fuente: Dirección General del Presupuesto.

Cuadro número 3
PROYECTO DE PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1993 - DEFINITIVO
(Millones de pesos)

09-Oct-92 04:32 P.M.

Programas	Servicios personales (1)	Gastos generales (2)	Transf. (3)	Operación comercial (4)	Deuda externa (5)	Deuda interna (6)	Inversión (7)	Total presupuesto (8) - (1 A 7)	Partic. %	Varic. 93/92
Sin clave	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	36.175.1	36.175.1	0.3	
Administración superior del Estado	145.309.1	52.022.0	115.776.0	143.6	0.0	0.0	72.373.1	385.623.7	3.5	-7.2
Des. regional e Integr. territorial	99.8	100.0	525.642.3	0.0	0.0	0.0	33.178.9	559.021.0	5.1	17.1
Orden público y seguridad	251.791.6	39.924.4	13.309.4	136.0	0.0	0.0	21.970.9	327.132.3	3.0	44.8
Defensa Nacional	222.297.6	121.050.8	22.144.0	0.0	0.0	95.2	148.113.6	513.701.2	4.7	34.4
Justicia	272.710.5	57.354.9	24.527.8	1.705.1	0.0	0.0	36.588.7	392.887.0	3.6	48.3
Agricultura y Rec. Nat. renovables	33.964.8	10.588.2	14.271.2	0.0	0.0	0.0	231.214.3	290.038.5	2.7	38.2
Comercialización agropecuaria	6.816.0	760.3	38.486.3	48.9	0.0	0.0	38.508.5	84.620.0	0.8	-65.0
Recursos naturales no renovables	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	19.031.4	19.031.4	0.2	-96.6
Energía	11.475.4	58.845.6	142.260.6	171.450.6	0.0	0.0	240.247.1	624.279.3	5.7	-57.8
Industria, comercio y turismo	11.960.8	8.993.0	112.370.5	63.167.3	0.0	0.0	11.372.7	207.864.3	1.9	0.4
Obras públicas y transporte	25.096.2	11.220.0	5.311.6	0.0	0.0	0.0	485.060.1	526.687.9	4.8	7.7
Comunicaciones	106.754.2	90.921.6	213.9	14.266.9	0.0	0.0	237.358.3	449.514.9	4.1	44.9
Ciencia y tecnología	12.907.7	3.313.6	957.8	522.7	0.0	(304.5)	77.356.8	94.754.1	0.9	23.5
Educación	103.738.4	15.485.9	767.328.3	995.1	0.0	0.0	90.621.1	978.168.8	9.0	27.7
Salud	45.419.7	35.798.2	267.161.6	0.0	0.0	0.0	243.411.7	591.791.2	5.4	26.6
Agua potable y saneamiento ambiental	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	44.137.6	44.137.6	0.4	5.7
Cultura, deporte y recreación	9.341.2	3.589.0	7.112.1	0.0	0.0	0.0	18.864.9	38.907.2	0.4	31.9
Ordenamiento urbano y rural	0.0	0.0	700.0	0.0	0.0	0.0	1.126.0	1.826.0	0.0	-38.3
Vivienda	7.689.9	5.675.3	44.963.8	0.0	0.0	145.0	189.104.4	247.578.3	2.3	0.1
Trabajo y seguridad social	183.945.6	227.616.6	1.590.801.6	0.0	0.0	0.0	223.724.3	2.226.083.2	20.4	21.2
Deuda pública	0.0	0.0	0.0	0.0	1.389.174.9	845.137.8	874.3	2.235.187.0	20.5	11.8
Catástrofes y calamidades públicas	564.0	271.6	2.742.2	0.0	0.0	0.0	20.521.2	24.099.0	0.2	9.1
Total	1.451.882.6	743.530.9	3.696.081.0	252.436.2	1.389.174.9	845.073.5	2.520.934.9	10.899.113.9	100.0	0.6
Participación %	13.3%	6.8%	33.9%	2.3%	12.7%	7.8%	23.1%	100.0%		

Cuadro número 4
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1992 - DEFINITIVO
(Millones de pesos)

09-Oct-92 04:32 P.M.

Programas	Servicios Personales (1)	Gastos Generales (2)	Transf. (3)	Operación Comercial (4)	Deuda Externa (5)	Deuda Interna (6)	Inversión (7)	Total Presupuesto (8) - (1 A 7)	Particip. %
Administración Superior del Estado ...	124.262.8	48.375.4	117.473.7	4.2	0.0	0.0	125.500.7	415.616.7	3.8
Des. Regional e Integr. Territorial ...	0.0	0.0	432.584.9	0.0	0.0	0.0	44.715.7	477.300.6	4.4
Orden Público y Seguridad	178.178.7	31.319.9	12.087.7	136.0	0.0	0.0	4.266.4	225.988.6	2.1
Defensa Nacional	166.285.7	95.132.3	18.639.1	0.0	0.0	0.0	102.222.4	382.279.6	3.5
Justicia	162.704.6	44.120.9	12.620.1	1.534.8	0.0	0.0	44.017.1	264.997.5	2.4
Agricultura y Rec. Naturales Renovables.	24.576.4	10.777.2	2.789.4	0.0	0.0	0.0	171.735.1	209.878.1	1.9
Comercialización Agropecuaria	5.774.8	826.8	19.659.6	0.7	0.0	0.0	215.429.1	241.691.0	2.2
Recursos Naturales no Renovables ...	22.7	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	564.942.7	564.965.4	5.2
Energía	9.786.3	28.943.6	1.025.856.2	144.225.7	0.0	0.0	270.427.0	1.479.238.9	13.7
Industria, Comercio y Turismo	8.650.8	7.245.5	6.495.0	45.926.5	0.0	0.0	138.702.6	207.020.3	1.9
Obras Públicas y Transporte	20.732.4	5.794.4	2.484.4	0.0	0.0	0.0	459.857.4	488.868.5	4.5
Comunicaciones	87.390.6	69.359.8	685.1	11.125.7	0.0	0.0	141.587.7	310.149.1	2.9
Ciencia y Tecnología	9.950.7	2.607.1	917.7	436.8	0.0	0.0	62.817.9	76.730.2	0.7
Educación	83.412.7	11.156.4	582.886.7	557.2	0.0	6.634.7	81.522.1	766.169.9	7.1
Salud	35.100.6	25.042.8	215.200.5	0.0	0.0	0.0	192.203.5	467.547.3	4.3
Agua Potable y Saneamiento Ambiental.	0.0	0.0	583.3	0.0	0.0	0.0	41.189.7	41.772.9	0.4
Cultura, Deporte y Recreación	7.135.2	2.868.5	5.170.2	0.0	0.0	0.0	14.325.6	29.499.5	0.3
Ordenamiento Urbano y Rural	0.0	0.0	478.1	0.0	0.0	0.0	2.479.1	2.957.2	0.0
Vivienda	8.362.9	4.720.9	49.074.3	0.0	0.0	2.467.0	182.691.0	247.316.1	2.3
Trabajo y Seguridad Social	164.024.7	177.427.5	1.329.853.8	0.0	0.0	0.0	165.975.7	1.837.281.7	17.0
Deuda Pública	0.0	0.0	0.0	0.0	1.304.067.1	575.009.0	120.376.9	1.999.452.9	18.5
Catástrofes y Calamidades Públicas ...	457.4	222.6	147.6	0.0	0.0	0.0	21.267.1	22.094.7	0.2
Partidas Suspendidas sin Clave	583.4	22.523.3	2.553.2	0.0	5.864.3	0.0	41.225.0	72.749.1	0.7
TOTAL	1.097.393.2	588.465.1	3.838.240.3	203.947.8	1.309.931.4	584.110.7	3.209.477.4	10.831.565.9	100.0
Participación %	10.1%	5.4%	35.4%	1.9%	12.1%	5.4%	29.6%	100.0%	

INFORME PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley 12/91 Senado, 39/92 Cámara "por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República.

Honorables Representantes:

Gustosa rindo informe para primer debate, al proyecto de ley, cuyo título encabeza el presente escrito.

Con acierto encomiable, el honorable Senador José Guerra de la Espriella, presentó al estudio del Congreso, la iniciativa de formalizar una ley de la República, que autorice al Gobierno Nacional, por intermedio de la Cancillería, proteger a los colombianos en el exterior en su vida, honra y bienes, mediante asesoría ante las autoridades de los países con los cuales Colombia mantiene relaciones diplomáticas y consulares, especialmente en lo que concierne a la defensa de los Derechos Humanos de nuestros connacionales.

El Manual o Guía para el Servicio Diplomático y Consular de nuestra Cancillería en su artículo 156, contempla la obligación de "proteger los intereses del Estado colombiano y de sus nacionales, sean personas naturales o jurídicas". En la teoría, esta determinación, es una medida sabia, justa y oportuna, sólo que lo practicable es casi inoperante por la falta de recursos económicos en el presupuesto de las Embajadas y Consulados, que no permiten que estas instituciones colombianas en el exterior, cumplan a cabalidad oportuna y exitosamente con el espíritu contenido en la norma consignada en el citado artículo, arriba mencionado.

La contratación de profesionales del derecho en cada país hace oneroso a veces en extremo el pago de honorarios que la agencia diplomática o consular no está en capacidad de sufragar por la inexistencia —repito— de recursos económicos. Es más, no existen rubros presupuestales que le permitan al embajador o cónsul respectivo, el pago de estos servicios profesionales. De ahí la importancia de crear estos cargos, claro está llevando a esas posiciones, profesionales idóneos que hayan homologado u homologuen sus títulos en el respectivo país, de acuerdo con los convenios de reconocimiento de títulos y estudios profesionales que Colombia tiene con varios países extranjeros. Así, el profesional colombiano, que debe conocer el idioma del país donde vaya a litigar, tiene grandes posibilidades de sacar adelante los casos que le encargue la embajada o el consulado respectivo para alegar en la causa de un colombiano o colombianos con problemas de alta o poca monta en el país donde se encuentren.

El colombiano, como cualquier ciudadano del mundo, se ve envuelto en situaciones de tipo penal, civil, comercial, de policía, de inmigración, de aduanas, etc., que requieren necesariamente de la asistencia de un profesional del derecho para no verse atropellado, la más de las veces, por funcionarios de menor categoría, que gozan conculcando las mínimas protecciones de los ciudadanos extranjeros, ya sean residentes, transeuntes o simples turistas. Con mayor razón cuando se trata de personas indocumentadas se extralimitan en los atropellos y se llega el caso de perseguir y maltratar psicológica y aún materialmente a personas en tránsito.

La institución que se crea por medio de esta ley, si no termina con estas conductas antijurídicas e inhumanas, si remediará en grado sumo

la situación de inferioridad e indefensión de nuestros connacionales en el extranjero.

Considero, señor Presidente y honorables Representantes, que la generalidad del articulado está ajustado a las aspiraciones de los colombianos que por alguna razón tienen que viajar o residen en un país extranjero, sin que tengan a la mano los servicios de funcionarios idóneos que en uso del principio universal de observación y respeto por los Derechos Humanos consignados en normas internacionales como convenciones multilaterales, tratados internacionales, notas verbales, etc., defiendan las más elementales solicitudes de aplicación de la justicia para nuestros compatriotas en el exterior.

Tengo una pequeña inquietud que me permito plantear al señor Presidente antes de que este informe siga su curso reglamentario en la Comisión para primer debate. Se trata de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, para que el proyecto se amolde a las normas constitucionales y legales y pueda tener una culminación exitosa que lo convierta en ley de la República.

Por lo anterior me permito proponer muy respetuosamente: Dése primer debate al proyecto de ley, "por medio de la cual se adoptan medidas de protección a los colombianos en el exterior a través del Servicio Consular de la República", una vez surtan efecto las disposiciones contempladas en el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

Vuestra Comisión,

Lucelly García de Montoya
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre de 1992.

