



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO. I - No. 152

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 11 de noviembre de 1992

EDICION DE 8 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

### P O N E N C I A S

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

**Rendimos ponencia favorable para segundo debate del proyecto de ley número 60 Cámara de 1992, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones".**

#### Exposición de motivos:

Señor Presidente, honorables miembros de la Cámara de Representantes, con la presente nos permitimos dar ponencia favorable a este proyecto de ley originario del Ministerio de Agricultura y aprobado el pasado 21 de octubre en primer debate por la Comisión Quinta de esta Corporación.

El proyecto de ley que se somete a consideración de la plenaria de la Cámara, se fundamenta en los mandatos de la nueva norma constitucional en 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).

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

Como consecuencia de la deforestación, se han desencadenado procesos erosivos que actualmente afectan en mayor o menor grado la mitad de la superficie nacional. El país pierde entre 400 y 500 millones de toneladas por año de capa superficial, equivalentes a 230.000 hectáreas por 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, dismi-

nuye la tasa de erosión causada por inadecuadas prácticas de manejo del suelo y permite un control de los 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. Si se hiciera un cálculo en términos económicos de lo que significa para el país la recuperación de estas áreas, el costo mínimo alternativo requerido para contrarrestar los costos futuros de la erosión serían de aproximadamente \$ 227.000 por hectárea (estimaciones de estudios recientes del Departamento Nacional de Planeación y Minagricultura).

Lo anterior, induce a proponer 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 retribuye los costos equivalentes a las externalidades positivas generadas por la actividad forestal.

El proyecto objeto de estudio por parte de esta Corporación, 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 sufi-

ciente 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.

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 estímulos de diversos tipos, entre ellos aportes estatales en dinero que representan el 75% de los costos de siembra y manejo de las plantaciones forestales. Allí, el Estado ha invertido recursos del orden de US\$ 90 millones durante un período 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.

En estudios sobre este tema se señalan 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 nació 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 privada, 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 esos 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.

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

Consideramos que este proyecto de ley generará gran beneficio a nuestra economía y al sector agrario y se ajusta 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, previa la presentación y aprobación de un Plan de Establecimiento y Manejo Forestal.

A continuación nos permitimos anexar el proyecto de ley que incluye las modificaciones aprobadas en la Comisión Quinta en su sesión del 21 de octubre de 1992.

Por lo tanto nos permitimos proponer: Dése segundo debate 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.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 10 de 1992.

Recibimos ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 60 de 1992, Cámara, "por la cual se crea el Certificado de Incentivo Forestal y se dictan otras disposiciones".

CAMARA DE REPRESENTANTES  
COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 1992.

Se autoriza el presente informe.

El Presidente,

Diego Patiño Amariles.

La Vicepresidente,

Graciela Ortiz de Mora.

El Secretario General,

Alberto Zuleta Guerrero.

### TEXTO DEFINITIVO

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, como un reconocimiento del Estado a las externalida-

des 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 y entidades territoriales, 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 por ciento (50%) 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 por ciento (50%) 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 totales netos de establecimiento y mantenimiento de las mismas y fijará el incentivo por árbol, para lo cual podrá tener en cuenta diferencias de carácter regional. Cuando 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, 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 objeto del mismo el desarrollo del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal 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 no podrá rescindirse 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 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.

**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.

**Artículo 6º Recursos.** Para los efectos del funcionamiento del sistema de Certificados de Incentivos 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 im-

pongan 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.

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 podrá solicitarse nuevamente el Certificado de Incentivo Forestal para realizar plantaciones en el mismo suelo, transcurridos 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.

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 establecerá 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. Las áreas en proceso de desarrollo forestal y que estén cubiertas por el Certificado de Incentivo Forestal no serán objeto de reforma agraria.

Artículo 12. **Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Germán Huertas Combariza  
Ponente Coordinador.

Harold León Bentley  
Ponente.

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 73 Cámara de 1992, "por medio de la cual se busca la recuperación, adecuación y desarrollo de la Cuenca del Río Sinú, especialmente en su margen izquierda, en el Departamento de Córdoba".

Honorables Representantes:

Me permito rendir la correspondiente ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, presentado por el honorable Representante Julio Alberto Manzur Abdala,

y avalado por el señor Ministro de Obras Públicas y Transporte, doctor Jorge Bendeck Olivella; y el informe técnico emitido por ese Ministerio sobre la viabilidad tanto técnica como económica del Gobierno Nacional para llevar a cabo las obras de desarrollo que se plantean en el proyecto.

**Justificación.** El Departamento de Córdoba, tradicionalmente agrícola y ganadero, considerado en otrora la despensa agropecuaria de la Costa Atlántica y del interior del país, es hoy en día una región abandonada y asolada por la guerrilla y la delincuencia común, factores que han incidido en la pérdida progresiva de la imagen que años atrás poseía y la ubicaban en los primeros renglones de nuestra economía.

La margen izquierda del Valle del Río Sinú que en términos porcentuales representa aproximadamente el 28.5% del área total del departamento y habitada por el 20.6% de su población, es una zona que por su extensión y ubicación privilegiada es considerada como una verdadera potencia agrícola definida, por poseer magníficas y fértiles tierras. Pero la falta de presencia gubernamental para impulsar obras para la defensa de las inundaciones periódicas a que se ve sometida en época de invierno y la construcción de carretables, diques de contención, canales de drenaje, adecuación de tierras, construcción de acueductos, alcantarillados, centros de salud y planteles de educación entre otras, han tenido a la región sumida en un total atraso. Con todos estos inconvenientes y lo planteado en el presente proyecto de ley, el departamento se convertirá en "verdadero pulmón agrícola de la Nación".

Existen múltiples causas sobre el abandono de la región en mención que a juicio del autor del proyecto y el mío propio acogen en su totalidad, como son las constantes inundaciones que afectan gravemente a sus pobladores y a los cultivos en general, generando enormes pérdidas económicas al país, la desigual distribución del ingreso per cápita presupuestal destinado a inversión; lo que ha originado en la actualidad un nuevo proceso organizativo que se refleja en el nacimiento de asociaciones gremiales tales como Asomcaribe, que agrupa a los municipios costaneros; Asoalto, que aglutina a los gremios agrícolas del Alto Sinú; el Comité Cívico de la Margen Izquierda del Río Sinú compuesto por los grupos comunales y cívicos y la Fundación por la Paz de Córdoba, todos ellos conforman un frente común dispuestos a dar la batalla para que el proyecto en referencia se convierta en una realidad.

**Antecedentes.** El proyecto presenta unos antecedentes técnicos y económicos previos los estudios adelantados por entidades estatales como el Himat, la CVS, la Gobernación de Córdoba y Planeación Nacional, quienes han participado en la elaboración de estudios preliminares en los que se patentizan la importancia y bondades del proyecto, que unido a Urrá constituirá sin lugar a dudas la mayor fuente de desarrollo y oportunidades para esta zona marginada del país.

En lo que respecta a los antecedentes técnicos, hay que anotar que entidades como el Himat y la CVS, previa identificación de varios aspectos entre los que se cuentan los recursos y limitantes en cuanto a suelos, aguas, clima y en concreto lo que corresponde a la Cuenca del Río Sinú en la zona baja (margen izquierda), han diagnosticado que ésta ofrece un amplio potencial para el desarrollo de una gran variedad de cultivos tropicales y la utilización en una ganadería intensiva y tecnificada, generando con ello un mayor valor de las tierras, oportunidades de trabajo, riquezas, producción de alimentos y volúmenes de exportación para el país.

**Aspectos económicos.** En lo que concierne a los aspectos económicos del proyecto, se requiere una inversión estimada en 100 millones de dólares (aproximadamente 75 mil

millones de pesos), lo que sería plenamente compensado por los siguientes aspectos:

a) Un mayor valor de las tierras comprendidas en el área de influencia del proyecto, lo que generará recursos para los municipios por concepto de valorización y catastro y a la Nación por renta y patrimonio;

b) Al adecuar y optimizar las tierras, se incorporarán unas 250 mil hectáreas al proceso agrícola, las cuales pueden ser sembradas durante dos períodos al año. Un primer período en algodón, produciendo aproximadamente 500 mil toneladas, que a razón de 400 mil pesos ganarían activos por 200 mil millones de pesos, y las mismas sembradas en sorgo o maíz producirían en términos promedio 1 millón de toneladas, generando para el país activos por más de 100 mil millones de pesos.

c) Se evitarían las pérdidas económicas y los daños sociales ocasionados por las periódicas inundaciones.

d) Aprovechamiento de las generosidades que presentará el proyecto Urrá en términos de manejo y utilización de las aguas.

**Aspectos jurídicos.** La Constitución actual ha consagrado, como deber del Estado promover los servicios de educación, salud, vivienda, comunicaciones, asistencia técnica y empresarial, a los trabajadores agrarios (artículo 64 y ss. C. Nal.).

Igualmente el Estado como fin primordial debe perseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y la distribución equitativa de las oportunidades.

El proyecto que nos ocupa busca plasmar el mejoramiento de un sector de la población, a través de una serie de obras, que serán naturalmente objeto de un plan de inversiones, adecuándose de esta forma a los lineamientos legales establecidos.

Todas estas ventajas descritas y planteadas en el proyecto, los conceptos y los estudios preliminares realizados por las entidades estatales sobre el mismo, ameritan a mi juicio que este proyecto sea ley de la República, y la consecencial ejecución de las obras solicitadas, con lo que se haría justicia, no sólo con los habitantes de la zona, sino con el Departamento de Córdoba y el país en general.

Por todas las anteriores consideraciones expuestas, solicito a mis compañeros de Comisión su solidaridad y propongo:

Dése segundo debate al proyecto de ley número 73 Cámara de 1992, "por medio de la cual se busca la recuperación, adecuación y desarrollo de la Cuenca del Río Sinú, especialmente en su margen izquierda, en el Departamento de Córdoba", y al pliego de modificaciones elaborado por el suscrito ponente.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo primero quedará así:

Artículo 1º El Gobierno Nacional propenderá por la recuperación, adecuación y desarrollo de la Cuenca del Río Sinú, especialmente en su margen izquierda, en el Departamento de Córdoba.

Para tal efecto el Gobierno Nacional por intermedio de las entidades adscritas a los Ministerios de Obras Públicas, Agricultura, Educación Nacional y las que más adelante estime convenientes, deberán formular los diferentes programas y proyectos de inversión pública, para ejecutar las obras que a continuación se especifican.

El artículo segundo quedará así:

Artículo 2º Las obras de desarrollo prioritario, para cumplir con los objetivos señalados en el artículo primero, entre otras son:

a) Construcción de obras de adecuación de tierras entre otras: suministro de agua, riego, canales de drenaje y diques de contención, que permitan incorporar a una importante área de la región al proceso agrícola, de acuerdo con los estudios que adelantan las instituciones pertinentes.

b) Construcción de carreteras que unan a todas las poblaciones de la margen izquierda del río Sinú.

c) Construcción de una carretera desde Valparíso, hasta empalmar con la carretera Montería-Moñitos.

d) Construcción de un puente sobre el río Sinú a la altura de los límites de los municipios de Cereté y San Pelayo, que sirva de empalme a la carretera propuesta en el inciso b) de este artículo, permitiendo además, la comunicación efectiva entre las márgenes del Río Sinú y la incorporación y transporte de todos los bienes y servicios que allí se originan, especialmente los productos agropecuarios.

e) Construcción de escuelas, colegios y demás centros educativos, de acuerdo con las necesidades de la población.

f) Construcción de acueductos y alcantarillados, dependiendo de las necesidades poblacionales de la región.

Atentamente,

**Rodrigo Barraza Salcedo**  
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 10 de 1992.

Recibimos ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 73 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se busca la recuperación, adecuación y desarrollo de la Cuenca del Río Sinú, especialmente en su margen izquierda, en el Departamento de Córdoba".

CAMARA DE REPRESENTANTES

Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Santafé de Bogotá, D. C., a noviembre 10 de 1992.

Se autoriza el presente informe.

El Presidente,

**Diego Patiño Amariles.**

La Vicepresidenta,

**Graciela Ortiz de Mora.**

El Secretario General,

**Alberto Zuleta Guerrero.**

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE**

al Proyecto de ley número 58 de 1992, Cámara y 11 de 1992, Senado, "por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 42 de la Constitución Política".

Doctor  
**CESAR PEREZ GARCIA**  
Presidente de la honorable  
Cámara de Representantes  
Santafé de Bogotá, D. C.

Referencia: Ponencia para segundo debate Proyecto de ley número 58 de 1992. Régimen matrimonial.

Por encargo del señor Presidente de la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, nos corresponde presentar la ponencia para segundo debate ante la plenaria de esta corporación legislativa, al Proyecto de ley número 58/92 Cámara, 11/92 Senado, "por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 42 de la Constitución Política".

**Historia de la iniciativa.**

Las iniciativas de los honorables Senadores, Luis Guillermo Giraldo Hurtado (Proyecto de ley número 11/92 Senado) y Eduardo Chávez López y Vera Grabe (Proyecto de ley número 12/92 Senado), recibieron ponencias favorables para primero y segundo debates por el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, quien fusionó en un solo texto los artículos originales de ambas propuestas.

Tramitado por el honorable Senado de la República, el proyecto recibió ponencia de los suscritos Representantes, quienes además elaboramos un pliego de modificaciones, objeto de amplia discusión en la Comisión Primera y en una subcomisión conformada para buscar acuerdos sobre los temas debatidos.

Finalmente, el 14 de octubre fue aprobado el texto de esta nueva normativa para el matrimonio en Colombia, no sin antes haber sufrido, sereno y concienzudo estudio, con audiencia de los más representativos voceros del Episcopado colombiano, el Ministro de Justicia, el Consejero Presidencial para Asuntos de Familia, la vice Canciller y la Directora del ICBF.

**Contenido del proyecto de ley.**

Como quiera que arriba este proyecto a su etapa culminante en la honorable Cámara, no podemos dejar pasar inadvertida la feliz circunstancia de ser ésta una iniciativa promovida y madurada autónomamente desde y por el Congreso de la República. De tal manera, el legislador colombiano ha avocado la tarea de ofrecer una salida legítima para un cúmulo de dramáticas situaciones familiares que hoy, como consecuencia de un anacrónico régimen jurídico, agobia a muchos compatriotas forzándolos a buscar soluciones de aparente legalidad.

En líneas generales, el articulado desarrolla los incisos noveno a decimotercero del artículo 42 de la Constitución Política de 1991 en el sentido de procurar una reglamentación legal del divorcio compatible con el deber que tienen la sociedad y el Estado de garantizar una protección integral de la familia; de aplicar los principios de igualdad y libertad de las diferentes confesiones religiosas e iglesias ante la ley (artículo 19), y de proteger el derecho a la intimidad personal y familiar (artículo 15) cuando los conflictos domésticos deban dirimirse en los estrados judiciales.

Se reconocen las competencias propias y los regímenes de las entidades religiosas en los asuntos matrimoniales. Para este efecto, se prevén instrumentos jurídicos convencionales de origen internacional y de derecho interno con el propósito esencial de acoplar dichos ordenamientos religiosos al marco de derechos constitucionales fundamentales y de principios estructurales de la organización familiar; tales como la monogamia; la heterosexualidad; la igualdad de derechos; los fines de la procreación y educación de los hijos y la ayuda mutua (artículo 113 del Código Civil); la edad mínima y la libertad para contraer matrimonio; la comunidad de vida de los cónyuges y la permanencia del vínculo.

Armonizamos la iniciativa en curso con las cláusulas del Concordato, en cuanto los efectos civiles habrán de regirse por la ley civil y el vínculo sacramental por la legislación canónica; con el régimen civil sustantivo y procesal; con la ley estatutaria de libertad religiosa, actualmente en trámite en la Comisión Primera del honorable Senado de la República, y, sobre todo, con la realidad social de la familia en Colombia.

El trabajo del primer debate, que ahora sometemos a la consideración de la plenaria, puede compendiarse en los siguientes puntos:

**1. Reconocimiento de efectos civiles.**

En desarrollo del inciso décimo del artículo 42 constitucional y en armonía con el proyecto de ley estatutario de libertad religiosa, el Estado colombiano reconocerá plenos efectos jurídicos a los matrimonios religiosos celebrados en ejercicio del derecho a profesar libremente cualquier religión.

El reconocimiento de efectos jurídicos dentro del régimen estatal, da cuenta de la vigencia de una pluralidad de concepciones matrimoniales de naturaleza distinta a la civil

dentro de la comunidad colombiana. Como es natural y deseable en un país pluralista, respetuoso de la diversidad.

**2. Concordato y convenios de derecho público.**

Con el fin de garantizar la libertad e independencia de las entidades religiosas, con sus respectivos ordenamientos y autoridades, y asegurar la eficacia de sus actos jurídicos en el ámbito del Estado colombiano, se precisa adoptar instrumentos que articulen ambas normatividades sustantivas y procesales.

Dichos instrumentos tendrán la naturaleza de tratados o convenios cuando de religiones con personería jurídica internacional se trate; o bien la de acuerdos de derecho público interno en los casos de confesiones religiosas o iglesias que no ostenten el referido estatus.

En cualquier caso las entidades religiosas a las cuales se les otorgue las funciones públicas de oficiar matrimonios, llevar el registro de los mismos y decidir mediante sentencia las causas de nulidad de sus matrimonios, deberán tener la calidad de personas jurídicas, haberse inscrito en el correspondiente registro del Ministerio de Gobierno, poseer un estatuto matrimonial compatible con los principios constitucionales y acreditar la seriedad y continuidad de su organización.

La configuración dada al proyecto de ley por el honorable Senado acusaba vicios de inconstitucionalidad en cuanto sometía a los creyentes no católicos al régimen civil de nulidades, en abierta oposición con el inciso duodécimo del artículo 42 y con los artículos 13 y 19 de la Carta Política.

Hallamos inconveniente y peligrosa la incondicional concesión que hacía el Senado a favor de todos los ritos para ejercer las aludidas competencias, propias en principio del soberano.

**3. Registro del Estado Civil.**

En esta materia la nueva ley habrá de determinar que las actas o partidas de matrimonio religioso se inscriban en la Oficina del Registro del Estado Civil correspondiente, y que a ella deberá anexarse certificación auténtica de la competencia del ministro religioso que ofició el matrimonio.

Similar previsión se formula en el artículo 49 del proyecto para las providencias judiciales de las autoridades religiosas, las cuales surtirán efectos civiles una vez recibidas por el Juez de Familia competente y decretada su ejecución.

Con ello se busca someter los matrimonios religiosos al mismo régimen de publicidad previsto en el Decreto-ley 1260 de 1970 o Estatuto de Notariado y Registro, a fin de darles idoneidad probatoria.

**4. Nulidad matrimonial.**

Nuestra Constitución de 1991 es clara en el reconocimiento de la competencia propia de las autoridades religiosas para resolver mediante providencias judiciales las causas relativas a la nulidad de los matrimonios que por sus ritos se celebren, dentro de los términos que establezca la ley civil.

Entiéndese que la autoridad religiosa competente ejercerá sus atribuciones de acuerdo con la normatividad sustantiva y procesal que rige su credo; pero que no obstante deberá satisfacer las exigencias constitucionales del debido proceso, las garantías fundamentales y los principios generales de Derecho, los cuales estarán contemplados en el instrumento convencional respectivo.

Modificamos el artículo 3º del proyecto proveniente del Senado para dar aplicación a los regímenes de nulidades de las confesiones distintas a la católica.

## 5. Divorcio.

La institución civil del divorcio consagrada entre nosotros a partir de la Ley 1ª de 1976, ha sido extendida a los matrimonios religiosos bajo la modalidad de cesación de los efectos civiles; dejando a salvo, eso sí, el vínculo sacramental, cuya anulación o permanencia se regirá por los cañones o reglas pertinentes según la entidad religiosa de que se trate.

Es esta una de las principales innovaciones que introdujo la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes como fórmula que permitiera conciliar el precepto constitucional del artículo 42 con las obligaciones concordatarias que vinculan al Estado colombiano en el plano internacional y, al mismo tiempo, avenirse a lo dispuesto en el canon 1059, que defiere a la legislación del Estado la normación de todo lo concerniente a los efectos civiles de las uniones conyugales bendecidas por la Iglesia Católica.

Así las cosas, el fenómeno jurídico del divorcio proyecta sus efectos en dos planos nitidamente diferenciables, según el origen del matrimonio: habrá disolución del vínculo en tratándose de matrimonios derivados del rito civil, y simple cesación de los efectos civiles para los matrimonios de fuente religiosa. De esta guisa, los legisladores humanos no estaríamos despreciando la prohibición evangélica de no separar lo que Dios ha unido.

En todo caso, el divorcio contemplado en la legislación positiva del Estado se subordina a la institución del matrimonio. Al regularlo reconocemos el carácter de institución básica de la sociedad que por su naturaleza y fines corresponde a la familia. La finalidad práctica y la razón de ser del divorcio estriban en la posibilidad de obtener la libertad para contraer un nuevo matrimonio civil.

## 6. Causales de divorcio.

En punto a las causales para la decretación del divorcio, tendríamos idéntica serie de supuestos jurídicos y de hecho para la disolución del vínculo civil y para la cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos. Básicamente las mismas causales de la Ley 1ª de 1976, que ya cuentan con valiosos desarrollos jurisprudenciales y doctrinarios.

Se retomó la causal de las relaciones sexuales extramatrimoniales, en lugar del concepto difuso de la infidelidad matrimonial que traía el texto del Senado, susceptible de toda suerte de ambigüedades e incertidumbres; se descartó del pliego de modificaciones de los Representantes ponentes la presunción de las relaciones sexuales extramatrimoniales por la celebración de un nuevo matrimonio, viciado de nulidad.

La Comisión Primera de la honorable Cámara tuvo a bien acoger la propuesta de los ponentes de eliminar la causal novena de la condena privativa de la libertad superior a cuatro años, consagrada por la Ley 1ª de 1976 y el proyecto del Senado. Supresión sustentada en razones de política de rehabilitación carcelaria, toda vez que la familia sería el mejor núcleo capaz de ofrecer facilidades para la reinserción de los convictos en la vida social; y en que el divorcio en tales circunstancias significaría una "condena civil" por responsabilidad objetiva y, desde otro punto de vista, una pena adicional a la impuesta en la sentencia penal.

Se amplía la causal de la separación de cuerpos judicialmente decretada que perdure más de dos años a la separación de hecho de los esposos por igual lapso, evento frecuente en la sociedad colombiana que, además, abre la posibilidad de obtener un divorcio por mutuo consentimiento, aunque en este caso únicamente el cónyuge inocente podría impletarlo.

Luego de prolongadas discusiones, la Comisión Primera optó por incluir la causal del consentimiento de ambos cónyuges manifes-

tado ante el Juez de Familia o Promiscuo de Familia y reconocido por éste mediante sentencia. Se tomaron las necesarias medidas procesales para verificar la firme voluntad de divorciarse en ambos esposos, y se dispuso la obligación del juez de proponer términos de avenimiento para mantener la unidad familiar.

## 7. Procedimientos judiciales.

Por iniciativa de la sub-comisión conformada para estudiar el Proyecto de ley número 58/92 en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes, se dispuso adicionar los artículos 427 y 435 del Código de Procedimiento Civil con las disposiciones para rituar por el procedimiento verbal el divorcio contencioso, y por los trámites del verbal sumario el divorcio basado en el consentimiento de ambos cónyuges. Este último, al no ser contencioso, carecería de segunda instancia.

Merece aliviarse la decisión de que únicamente los jueces de familia o promiscuos de familia y las salas especializadas de familia en los Tribunales Superiores, puedan conocer y fallar los procesos de divorcio, puesto que sólo tales jueces de la República detentan la potestad jurisdiccional requerida para ejercer un pleno control de juridicidad sobre todos los asuntos involucrados en la familia a la que el Estado debe garantizar una protección integral (artículo 42 de la Constitución).

La naturaleza del divorcio por la causal del consentimiento de ambos cónyuges precisaba algunas normas procesales igualmente específicas que se adicionarían al artículo 444 del Estatuto Procesal Civil, a saber: Desde la presentación de la demanda los solicitantes deberán manifestar, además de su consentimiento, la forma como cumplirán sus obligaciones alimentarias entre sí y respecto a los hijos comunes; la residencia de ambos cónyuges; el cuidado personal de los hijos comunes y su régimen de visitas, así como el estado en que se encuentre la sociedad conyugal.

Se estructuró la audiencia propia del procedimiento verbal sumario de modo que a ella tengan que concurrir obligatoriamente los cónyuges, a efecto de que el Juez pueda proponerles en primer lugar términos de avenimiento en procura de mantener la unidad familiar; y para no congestionar los despachos judiciales con frustrados procesos de divorcio, se propone que si no asistiere sin justa causa alguno de ellos a la audiencia o en ella se lograra su avenimiento, el Juez dará por terminado el proceso. La contumacia se interpreta, en estos casos, como la modificación a la voluntad inicial de divorciarse.

Serán puntos a decidir en la sentencia de divorcio: las obligaciones alimentarias —para las cuales encontramos razones de índole social más que suficientes—; la residencia de los cónyuges; el cuidado personal de los hijos comunes y su régimen de visitas; la disolución de la sociedad conyugal si estuviere vigente y, obviamente, la inscripción de la parte resolutiva del fallo en el Registro del Estado Civil.

## 8. Otras innovaciones.

— Se elimina la prohibición de probar por confesión las causales contenciosas de divorcio, que prescribe el inciso 2º del artículo 156 del Código Civil, que ya no se justificaría existiendo la causal del consentimiento de ambos cónyuges.

— El Proyecto de ley número 58/92 contempla que para todos los matrimonios civiles y religiosos rijan idénticas causales, competencias y procedimientos para decretar la separación de bienes por la vía judicial o notarial, y la separación de cuerpos y el divorcio, siempre ante jueces de familia.

— En la fase final del debate del proyecto en la Comisión Primera de la honorable Cámara se incluyó una juiciosa propuesta de amparar con la reserva judicial los expedien-

tes de divorcio y de separación de cuerpos, con el fin de salvaguardar asuntos que pertenecen al ámbito de la intimidad personal y familiar (artículo 15 de la Constitución).

— En artículo transitorio acogemos la tesis de la aplicación directa de la Constitución, para convalidar las sentencias de cesación de los efectos civiles de los matrimonios católicos proferidas entre el 4 de julio de 1991 y la fecha de entrada en vigencia de la presente ley. Nos parece que tal disposición transitoria configurará un precedente legislativo para que la jurisprudencia nacional acepte la aplicación directa de la Norma de Normas en otras materias.

## Proposición final.

De conformidad con el inciso 2º del artículo 176 de la Ley 5ª de 1992, culminamos el presente informe a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes con la proposición de dar segundo debate al Proyecto de ley número 58/92 Cámara y 11/92 Senado, "por la cual se desarrollan los incisos 9, 10, 11, 12 y 13 del artículo 42 de la Constitución Política".

Con el mayor comedimiento,

**Mario Uribe Escobar**  
Representante por Antioquia  
Ponente.

**Rodrigo Villalba Mosquera**  
Representante por Huila  
Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de octubre de 1992.

**Cámara de Representantes**  
**Comisión Primera Constitucional Permanente.**  
**Secretaría General.**

En los anteriores términos autorizamos el presente informe.

Presidente,

**Juan Carlos Vives Menotti.**

Vicepresidente,

**Julio E. Gallardo Archbold.**

Secretaría General,

**Luz Sofía Camacho Plazas.**

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1º del proyecto de ley, quedará así:

Artículo 1º El artículo 115 del Código Civil se adicionará con los siguientes incisos:

"Tendrán plenos efectos jurídicos los matrimonios celebrados conforme a los cánones o reglas de cualquier confesión religiosa o iglesia que haya suscrito para ello concordato o tratado de derecho internacional o convenio de Derecho Público Interno con el Estado colombiano.

"Los acuerdos de que trata el inciso anterior sólo podrán celebrarse con las confesiones religiosas e iglesias que tengan personería jurídica, se inscriban en el Registro de Entidades Religiosas del Ministerio de Gobierno, acrediten poseer disposiciones sobre el régimen matrimonial que no sean contrarias a la Constitución y garanticen la seriedad y continuidad de su organización religiosa.

"En tales instrumentos se garantizará el pleno respeto de los derechos constitucionales fundamentales".

El artículo 2º del proyecto, quedará así:

Artículo 2º El artículo 68 del Decreto-ley 1260 de 1970 se adicionará con los siguientes incisos:

"Las actas de matrimonio expedidas por las autoridades religiosas deberán inscribirse en la Oficina de Registro del Estado Civil correspondiente al lugar de su celebración.

"Al acta de inscripción deberá anexarse certificación auténtica acerca de la competencia del ministro religioso que ofició el matrimonio".

El artículo 3º del proyecto, quedará así:

Artículo 3º El artículo 146 del Código Civil, quedará así:

"El Estado reconoce la competencia propia de las autoridades religiosas para decidir mediante sentencia u otra providencia, de acuerdo con sus cánones y reglas, las controversias relativas a la nulidad de los matrimonios celebrados por la respectiva religión".

El artículo 4º del proyecto, quedará así:

Artículo 4º El artículo 147 del Código Civil, quedará así:

"Las providencias de nulidad matrimonial proferidas por las autoridades de la respectiva religión, una vez ejecutoriadas, deberán comunicarse al Juez de Familia o Promiscuo de Familia del domicilio de los cónyuges, quien decretará su ejecución en cuanto a los efectos civiles y ordenará la inscripción en el Registro Civil.

"La nulidad del vínculo del matrimonio religioso surtirá efectos civiles a partir de la firmeza de la providencia del juez competente que ordene su ejecución".

El artículo 5º del proyecto, quedará así:

Artículo 5º El artículo 152 del Código Civil, quedará así:

"El matrimonio civil se disuelve por la muerte real o presunta de uno de los cónyuges o por divorcio judicialmente decretado.

"Los efectos civiles de todo matrimonio religioso cesarán por divorcio decretado por el Juez de Familia o Promiscuo de Familia.

"En materia del vínculo de los matrimonios religiosos regirán los cánones y normas del correspondiente ordenamiento religioso".

El artículo 6º del proyecto, quedará así:

Artículo 6º El artículo 154 del Código Civil, modificado por la Ley 1ª de 1976, quedará así:

"Son causales de divorcio:

1ª Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los dos cónyuges, salvo que el demandante las haya consentido, facilitado o perdonado.

2ª El grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges de los deberes que la ley les impone como tales y como padres.

3ª Los ultrajes, el trato cruel y los maltratos de obra.

4ª La embriaguez habitual de uno de los cónyuges.

5ª El uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica.

6ª Toda enfermedad o anormalidad grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial.

7ª Toda conducta de uno de los cónyuges tendiente a corromper o pervertir al otro, o a un descendiente o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo.

8ª La separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años.

9ª El consentimiento de ambos cónyuges, manifestado ante juez competente y reconocido por éste mediante sentencia".

El artículo 7º del proyecto, quedará así:

Artículo 7º El párrafo primero del artículo 427 del Código de Procedimiento Civil se adicionará con el siguiente numeral:

"6. La cesación de los efectos civiles de los matrimonios religiosos".

El literal b) del artículo 5º del Decreto 2272 de 1989, quedará así:

"b) Del divorcio, cesación de efectos civiles y separación de cuerpos de mutuo acuerdo".

El numeral 1º del artículo 5º del Decreto 2272 de 1989, quedará así:

"De la nulidad y divorcio de matrimonio civil y de la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso".

El artículo 8º del proyecto, quedará así:

Artículo 8º El numeral 4c del párrafo primero del artículo 435 del Código de Procedimiento Civil, quedará así:

"4º El divorcio, la cesación de efectos civiles de matrimonio religioso y la separación de cuerpos, por consentimiento de ambos cónyuges".

El artículo 9º del proyecto, quedará así:

Artículo 9º El artículo 444 del Código de Procedimiento Civil se adicionará así:

"Párrafo 5º En el proceso de divorcio con base en el consentimiento de ambos cónyuges se observarán las siguientes reglas:

"1. En la demanda los cónyuges manifestarán, además de su consentimiento, la forma como cumplirán sus obligaciones alimentarias entre ellos y respecto a los hijos comunes, la residencia de los cónyuges, el cuidado personal de los hijos comunes y su régimen de visitas, así como el estado en que se encuentre la sociedad conyugal.

2. En la audiencia, a la que deberán comparecer obligatoriamente los cónyuges, el Juez propondrá en primer lugar, términos de avenimiento para mantener la unidad familiar. Si no asistiere alguno de ellos sin justa causa o hubiere avenimiento, se dará por terminado el proceso.

3. De persistir en ambos cónyuges la voluntad de divorciarse, el juez continuará el proceso de divorcio.

4. La sentencia que decrete el divorcio decidirá, además sobre las obligaciones alimentarias, la residencia de los cónyuges, el cuidado personal de los hijos comunes y su régimen de visitas; declarará disuelta la sociedad conyugal que estuviere vigente y ordenará su liquidación y dispondrá su inscripción en los respectivos folios del Registro Civil".

Parágrafo 6º Los expedientes de los procesos contenciosos de divorcio y de separación de cuerpos quedan sometidos a reserva. En consecuencia, sólo podrán ser consultados por las partes, sus apoderados, el Ministerio Público y el Defensor de Familia.

No podrán expedirse copias de las piezas que integran tales expedientes, salvo por orden del Juez, Agente de la Fiscalía General de la Nación o del Ministerio Público para adelantar investigaciones penales, disciplinarias o tributarias o para que obren como prueba trasladada en otro juicio.

El registro de las sentencias respectivas se efectuará mediante oficio en el que conste solamente que se decretó el divorcio o la separación de cuerpos y su constancia de ejecutoria.

La reserva durará veinte (20) años, contados a partir de la terminación del proceso.

Sin embargo, las providencias de la Corte Suprema de Justicia y de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial podrán publicarse, omitiendo los nombres de las partes, sus apoderados, los testigos y cualquiera otra circunstancia que viole la reserva establecida".

El artículo 10 del proyecto, quedará así:

Artículo 10. El artículo 156 del Código Civil, modificado por el artículo 6º de la Ley 1ª de 1976, quedará así:

"El divorcio sólo podrá ser demandado por el cónyuge que no haya dado lugar a los hechos que lo motivan y dentro del término de un año, contado desde cuando tuvo conocimiento de ellos respecto de las causales 1ª y 7ª, o desde cuando se sucedieron, respecto a las causales 2ª, 3ª, 4ª y 5ª en todo caso las causales 1ª y 7ª sólo podrán alegarse dentro de los dos años siguientes a su ocurrencia".

El artículo 11 del proyecto, quedará así:

Artículo 11. El artículo 160 del Código Civil, modificado por la Ley 1ª de 1976, quedará así:

"Ejecutoriada la sentencia que decreta el divorcio, quedará disuelto el vínculo en el matrimonio civil y cesan los efectos civiles del matrimonio religioso. Así mismo, se disuelve la sociedad conyugal, pero subsisten los deberes y derechos de las partes respecto de los hijos comunes y, según el caso, los derechos y deberes alimentarios de los cónyuges entre sí".

El artículo 12 del proyecto, quedará así:

Artículo 12. "Las causales, competencias, procedimientos y demás regulaciones establecidas para el divorcio, la cesación de efectos civiles del matrimonio religioso, la separación de cuerpos y la separación de bienes, se aplicarán a todo tipo de matrimonio, celebrado antes o después de la presente ley".

El artículo 13 del proyecto, quedará así:

Artículo 13. "De conformidad con el Concordato, se reconocen efectos civiles a los matrimonios católicos celebrados en cualquier tiempo. Para las demás confesiones religiosas e iglesias, la presente ley será aplicable una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo 19 de la presente ley".

El artículo 14 del proyecto, quedará así:

Artículo 14. Transitorio. "Las sentencias proferidas con fundamento en las causales de la Ley 1ª de 1976, por aplicación directa del inciso undécimo del artículo 42 de la Constitución, tendrá todo el valor que la ley procesal les señala".

El artículo 15 del proyecto, quedará así:

Artículo 15. "La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga el artículo 5º de la Ley 1ª de 1976, modificadorio del artículo 155 del Código Civil, el Decreto 2458 de 1988, el Decreto 1900 de 1989 y las disposiciones que le sean contrarias".

**Mario Uribe Escobar**, Representante por Antioquia, ponente. **Rodrigo Villalba Mosquera**, Representante por Huila, ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de octubre de 1992.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

del Proyecto de ley número 37 Cámara de 1992, "por la cual se establece la cuota de fomento del subsector hortofrutícola nacional, se crea un fondo y se dictan normas para su recaudo y administración.

Señor Presidente, honorables Representantes: Cumpló con satisfacción el honroso encargo que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes me diera, con el fin de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 37 Cámara de 1992, "por la cual se establece la cuota de fomento del subsector hortofrutícola nacional, se crea un fondo y se dictan normas para su recaudo y administración".

Al tenor de lo expuesto anteriormente y de acuerdo con las investigaciones realizadas, deseo sustentar mi ponencia en la siguiente forma:

### Consideraciones generales.

La producción agrícola en Colombia particularmente se ha enrutado hacia aquellas variedades que producen altos ingresos no sólo a la Nación sino a los agricultores. En primer lugar, tenemos como producto bandera de nuestras exportaciones en el sector agrícola al café, que genera el principal rubro de divisas para el país. En segundo lugar podríamos tener al banano, en tercer lugar las flores y los demás, como el arroz y la papa, que en forma eventual se exportan cuando se presentan casos de superproducción, pero que no dan seguridad a los agricultores por lo esporádico de los mismos.

A raíz de la caída del Pacto Cafetero se ha hecho necesario buscar la diversificación agrícola del país para aprovechar todas las regiones que en primer lugar producían café y ya no lo hacen y, en segundo lugar, aquellas regiones de los diferentes climas existentes en nuestro territorio aptos para la producción progresiva de frutas y hortalizas. En este mismo sentido y con el fin de brindar a los agricultores de estas áreas posibilidades de incrementar y hacer rentable su producción, es necesaria la creación de un fondo mediante la asignación de una cuota de fomento para que la Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas, entidad creada en el año de 1975, reconocida legalmente por medio de la personería jurídica número 287 del 15 de octubre del mismo año, pueda adelantar los programas que se estipulan en el proyecto de ley puesto a consideración del Congreso Nacional.

La necesidad de establecer programas en el sector agrícola, que tiendan a la diversificación y a la generación de empleo y mayor riqueza para el agro colombiano, hace que a esta iniciativa se le preste especial atención, sobre todo ahora que Colombia ha entrado en la Apertura Económica.

La gran variedad de frutas y hortalizas que se produce en Colombia y la cantidad de terrenos existentes en las distintas regiones, hacen que sea necesario establecer un mecanismo que permita incrementar estos mercados.

Los márgenes que se prestablecen para el recaudo o cobro de la cuota de fomento son los que según los estudios realizados por la Federación hacen que no sólo sean fáciles de percibir, sino que mediante el estímulo a los agricultores para que aumenten su producción, harían que el monto permitiera cumplir con los programas de asistencia técnica, comercialización, transporte y expansión.

Según datos de Agrin-Fast de octubre de 1992, el incremento que ha tenido el sector frutícola del país del año 1987, cuando el volumen de exportación de jugos concentrados fuera de 1.432 toneladas, ha sido muy importante, puesto que ya para el año de 1991 las exportaciones fueran del orden de 3.987 toneladas, colocándose de esta forma Colombia como el primer productor exportador de jugos concentrados de frutas tropicales, por encima de Tailandia, Brasil, Perú, Ecuador, Suráfrica, Estados Unidos y otros.

El comportamiento de las exportaciones hacia los distintos países de los años 86-90 nos permitió observar que la demanda de los mismos se ha desarrollado en la forma siguiente:

El 62.3% para la CEE; el 25% a los Estados Unidos; el 0.4% al Grupo Andino y el 12.3% a otros países, entre ellos, Japón.

El desenvolvimiento de la producción frutícola del país se puede medir en la forma siguiente:

En el año de 1988, para el cultivo de las diferentes especies de frutas, era de 60 mil quinientas cincuenta hectáreas, cuya área total sembrada se encuentra con 28 clases de frutas más el conjunto de cítricos, cuyas participaciones son: 29% cítricos; 11% piña; 10% aguacate; 8% guayaba; 4% mango; 4% papaya y 34% distribuido entre las 23 frutas restantes, con una producción total de 952.101 toneladas. De esta cantidad de hectáreas sembradas, apenas 7.137 fueron explotadas técnicamente, mediante la siembra de 14 especies de frutas que produjeron 94.115 toneladas, dentro de las cuales las más importantes fueron maracuyá, con el 25 por ciento; granadilla, 24%; piña, 14%; mango, 14%. En cuanto al mango y a la pitahaya, el hectareaje sembrado se ha incrementado alrededor de 3.000 hectáreas tecnificadas que significaron en el mango el 60% en el Tolima, y 40% en la Costa Norte, las cuales en buena parte fueron financiadas por Proexpo, y alrededor de 1.300 hectáreas de pitahaya, con el apoyo de Federecafé y Proexpo.

Existen en el país 69 empresas exportadoras que su volumen de exportación varía entre 200 kilogramos y 2.000 toneladas para el año de 1989 el área sembrada fue de 63.500 hectáreas y la producción de 980.601 toneladas, y para el año de 1990 el área fue de 65.400 hectáreas, para una producción de 1.000.501 toneladas.

Así mismo, las hortalizas, que para el año de 1985, tuvieron un área sembrada de 6.920 hectáreas para una producción de 174.024 toneladas, con un rendimiento de 25.148 kilogramos por hectárea, para el año de 1986 el área sembrada fue de 9.510 hectáreas, con una producción de 201.778 toneladas y un rendimiento de 21.217 kilogramos por hectárea.

El crecimiento del área cultivada de 1985 al 90 fue del orden del 30%, con un incremento de producción del 16%. Ello no significa una disminución generalizada de la producción, pues como es de público conocimiento, los factores climáticos inciden directamente en los rendimientos. Se puede coleccionar también que no se observa un incremento sustancial, en primer lugar, porque no se ha logrado un aumento considerable en el área cultivable, sino que por falta de asistencia los agricultores dedicados a esta actividad no han tenido en cuenta las ventajas de la modernización y tecnificación que harían que la producción fuese más elevada, generando no sólo mayores ingresos para los cultivadores, sino que se podrían aumentar considerablemente los márgenes de consumo. Incide fundamentalmente en la producción, además de los factores antes mencionados, el hecho de no existir mecanismos o entidades con suficiente autoridad y presupuesto que les permita adelantar campañas agresivas en el sector, para hacer tomar conciencia a los cultivadores de la importancia que para el desarrollo del país significa el hecho de dar la oportunidad, mediante un creciente incremento en la producción, de generar no sólo alimento para el pueblo colombiano, mano de obra para ocupar a tanta gente que carece de empleo, facilitar la industrialización de los productos, ofrecerles a los consumidores mejor calidad a menor precio, sino que en un momento dado podría generar mayor flujo de divisas para el país mediante el incremento de las exportaciones de mayores excedentes a los distintos mercados, tanto de la Comunidad Económica Europea, a otros países, como los Estados Unidos y a los miembros del Grupo Andino, que pese a que en la mayoría de ellos tienen las mismas variedades, no gozan de los mismos factores climáticos de Colombia.

La producción nacional de frutas, que en el año de 1988 fuera de 952 mil toneladas y el consumo en ese mismo año fuera de 946 mil toneladas, estableciendo así un consumo per cápita de 31.5 kilogramos, que confrontado con lo recomendado por el ICBF, debería ser de 91 kilogramos por habitante, este análisis permite deducir que ya en este año existía un déficit de 1.556 toneladas que, para cubrirlo, se hubiere requerido sembrar a partir de ese año, 100 mil nuevas hectáreas, observándose que del incremento del área cultivada, que en el año mencionado era de 60.550 toneladas, apenas para el año 91 tuvo un incremento de 20.000 hectáreas.

#### Constitucionalidad del proyecto.

El proyecto puesto a consideración del Congreso jurídicamente es legal, de acuerdo con el artículo 154 de la Constitución Nacional, que a la letra dice: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 ó por iniciativa popular, en los casos previstos en la Constitución". Y el artículo 338 de la misma, que preceptúa: "En tiempo de paz, solamente el

Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos".

En ese mismo sentido las diferentes agremiaciones agrícolas, por medio de leyes, establecieron cuotas de fomento para el incremento de su producción, tales como:

Los cerealistas, que mediante Ley 51, de septiembre de 1966 (Fenalce), reglamentada por medio del Decreto 530 del 28 de mayo de 1967, que cobijan al trigo, maíz, cebada, sorgo, millo, avena, centeno y los demás cereales menores crearon su cuota de fomento, el arroz, que mediante la Ley 67, de diciembre de 1983 y que fue reglamentada por medio del Decreto 1000 del 24 de abril de 1984, creó su propia cuota; la Ley 40, del 4 de diciembre de 1990, establece las normas no sólo para la producción de panela sino que crea una cuota de fomento, buscando con esto salvaguardar los intereses de las personas o empresas dedicadas a esta actividad y estimular el desarrollo de la misma mediante los incentivos de capacitación y orientación, técnica y mercadeo.

#### Conveniencia del proyecto.

Vale la pena analizar el factor de pérdida creciente de cosechas por carecer los hortofruticultores de mecanismos oficiales o técnicos que permitan darles un manejo post-cosecha a sus productos, adecuado, para evitarlas o disminuirlas, ya que el país, ni en las actuales ni en otras circunstancias, puede darse el lujo de permitir tanta pérdida, que va en contra de la economía colombiana. Por lo tanto, la creación de la cuota de fomento no sólo permite salirles al paso a estos factores negativos sino que se lograría el incremento de la producción tecnificada.

Para incursionar en los mercados internacionales se hace necesario invertir cuantiosas sumas de dinero en la promoción y divulgación de nuestros productos, para finalmente lograr un margen de divisas que indudablemente robustecerían nuestra producción y mercadeo. Vale la pena poner como ejemplo de esta idea, el caso de Nueva Zelanda, que con inversiones de promoción de sus productos, superiores a los cien millones de dólares, logró introducir en el mercado internacional frutas totalmente desconocidas, como el kimi, la feijoa y el tomate de árbol.

Con relación a la Apertura Económica es imperativo disponer de mecanismos que hagan que la producción agrícola tecnificada permita competir con los productos de importación de otros países, que en su gran mayoría gozan de subsidios otorgados por los gobiernos que los producen, resumiendo que para poder competir con estos mercados se hace doblemente útil la modernización y tecnificación del agro colombiano.

Se hace necesario para incursionar en los países asiáticos que la Federación implemente mecanismos que permitan hacer un efectivo control de calidad que pueda garantizar la expansión del tiempo que podría darse en los contratos con diferentes países, si se pueden garantizar el volumen y la calidad de los productos.

Finalmente podríamos coleccionar que acciando la creación de la cuota de fomento y dándole aplicación estricta para los fines que se propone, se podrían lograr los siguientes objetivos:

- Aprovechar la disponibilidad de suelos aptos para su cultivo;
- Aprovechar la diversidad de climas que permiten gran variedad de especies;
- Elevar el nivel alimentario, hoy día inferior a la recomendación nutricional;
- Generar empleo industrial, ya que da lugar a su necesaria transformación para sa-

tisfacen nacionalmente los gustos y existencias de algunos mercados;

e) Aprovechar la alta competitividad relativa de algunos que son viables de exportar, generando divisas sanas a la Nación;

f) Aprovechar el arraigo que la horticultura produce en las gentes del campo, evitando al desordenado éxodo a las ciudades;

g) Mejorar las condiciones de cosecha y manejo fresco en post-cosecha, a fin de reducir las costosas pérdidas económicas y cualitativas de los productos hortifrutícolas, dada su alta perecibilidad;

h) Mejorar la estabilidad y abundancia de la oferta alimentaria, reduciendo así la presión inflacionaria que este renglón ejerce como componente de la canasta familiar;

i) Industrialización parcial de la producción de perecederos como estabilizadora de la calidad y de la oferta, mediante la investigación y el desarrollo de tecnologías de proceso especiales para productos tropicales; pues si bien existen para elaborar jugos de manzana, uva, tomate, cítricos, aceitunas, etc., para los tropicales como mango, banano, guayaba, piña, maracuyá, chontaduro, etc., las técnicas de proceso no existen o existen incompletas, dispersas o desagregadamente disponibles.

La gran viabilidad de mejora ostensible en las áreas anteriormente mencionadas constituyen algunas de las razones que hacen altamente promisorio la hortifruticultura nacional.

Concluyo dejando clara manifestación del respaldo a esta iniciativa no sólo por las distintas agremiaciones de hortofruticultores tales como: Asopitahaya, Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas, Fedemangos, Colguanábana, Analex, Comité Hortofrutífero del Valle, Frutapatía.

El Ministerio de Agricultura, a través de la Oficina Jurídica y el Ministerio de Hacienda, por intermedio del doctor Camilo Ospina Bernal, Asesor de la Dirección General de Presupuesto, analizaron el proyecto e hicieron algunas recomendaciones que fueron consideradas positivamente y en virtud a esto se efectuaron modificaciones a varios artículos del proyecto y se agregó uno, por lo cual me permito presentar el respectivo pliego de modificaciones, así:

Los artículos 1º, 2º y 3º quedan como el original.

El artículo 4º Quedará así:

"A partir de la vigencia de la presente ley se crea la Cuota de Fomento Hortofrutícola, la cual está constituida por el equivalente al uno por ciento (1%) del valor de la venta de frutas y hortalizas en el territorio nacional y

el cuarto por ciento (0,25%) de las exportaciones de dichos productos.

Parágrafo. Se exceptúan del pago de la Cuota de Fomento del Subsector Hortofrutícola Nacional los productores de banano. Cualquier participación será concertada entre la agremiación que los represente y la Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas".

El artículo 5º quedará así:

"Las siguientes personas naturales o jurídicas estarán obligadas al pago de la Cuota de Fomento Hortofrutícola: Procesadores, comercializadores y exportadores de frutas y hortalizas.

Parágrafo. Cuando en una misma persona natural o jurídica se reúnan dos o más de las condiciones para ser sujeto obligado al pago de la cuota, se entenderá cumplida su obligación con el pago realizado en la primera instancia".

El artículo 6º quedará así:

"La Cuota de Fomento Hortofrutícola percibida por la Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas, de las entidades o empresas que compran, procesan o comercialicen los productos, entre las cuales se encuentran las centrales de abastos, los supermercados y las plantas agroindustriales, y que serán responsables del monto total de la misma, será redistribuida entre las organizaciones de productores establecidas y que se establezcan en el país proporcionalmente a su volumen de producción y recaudo. Igual responsabilidad tendrán las entidades o empresas que exporten frutas y hortalizas, frescas y procesadas. Los recursos de las cuotas de fomento deberán aparecer en el presupuesto nacional".

El artículo 7º quedará así:

"El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura, contratará con la Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas o con la entidad que ella señale, la administración y recaudo de los fondos, la cual actuará como entidad administradora de los recursos, en razón de lo dispuesto en la presente ley, con destino al desarrollo del subsector.

En el contrato administrativo se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos del Fondo, la definición y establecimiento de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la Federación, el plazo del contrato y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración y recaudo de la cuota, cuyo valor podrá ser hasta el 10% del recaudo anual".

El artículo 8º quedará así:

"Con los recursos obtenidos, se creará un fondo nacional, el cual será manejado por la Federación o la entidad que ella señale en cuanto al recaudo y destino de los dineros; la cuenta para manejar los dineros se denominará Fondo de Fomento Hortofrutícola".

El artículo 9º quedará así:

"La Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas, como entidad administradora de la cuota, rendirá las cuentas correspondientes por recaudo e inversión de los recursos, a la Contraloría General de la República, de acuerdo con los procedimientos que esta entidad tenga establecidos. Para el ejercicio del control fiscal referido, la autonomía de la entidad gremial, ni dificulte la ejecución de los programas y proyectos que se adelante, de acuerdo con sus disposiciones".

Se modifica el Título VI y quedará así:

"De los objetivos del Fondo de Fomento Hortofrutícola".

Su artículo 10 quedará igual al original.

El artículo 11 quedará así:

"Como órgano de dirección del Fondo de Fomento Hortofrutícola actuará una junta directiva, compuesta por el Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá; un (1) representante del Ministerio de Agricultura y por tres (3) miembros elegidos por las juntas directivas de la Federación Nacional de Productores de Frutas y Hortalizas".

Artículo nuevo, que será el número, 12 y quedará así:

"E Ministerio de Agricultura determinará los mecanismos para el manejo de los recursos que se perciban por concepto de cuotas, los plazos para entregar los valores correspondientes a la entidad administradora, establecerá la vigilancia para efectuar el control y el seguimiento de los programas y proyectos que se ejecuten con recursos provenientes de la cuota, así mismo, los términos dentro de los cuales se señalarán los precios de referencia de los productos objeto del recaudo de la cuota".

El artículo 12 del original quedará como número 13 y queda como el original.

Finalmente, por lo anteriormente expuesto me permito proponer a la Comisión, désele primer debate al Proyecto de ley 37 Cámara de 1992, "por la cual se establece la Cuota de Fomento del Subsector Hortofrutícola Nacional, se crea un fondo y se dictan normas para su recaudo y administración".

Orlando Duque Satizábal  
Representante a la Cámara  
por el Valle del Cauca.