



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 186

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 3 de diciembre 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

SENADO DE LA REPUBLICA

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy jueves 3 de diciembre de 1992, a las 10:00 a. m.

I

Llamado a lista.

II

Aprobación de las Actas números 35, 36, 37, 38, 39 y 40, correspondientes a las sesiones ordinarias de los días miércoles 18, jueves 19, martes 24, miércoles 25, jueves 26 de noviembre y martes 1º de diciembre de 1992, publicadas en la Gaceta del Congreso números 82, 179, 181 y ... del presente año.

III

Citaciones a los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

Señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana.
Señor Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes Rodríguez.

Citantes: Honorables Senadores Mario Laserna Pinzón y Tiberio Villarreal Ramos.

Proposición número 99.

Cítense a los señores Ministros de Gobierno y Hacienda, doctores Humberto de la Calle Lombana y Rudolf Hommes, para que concurran a la sesión plenaria de esta Corporación el día jueves 3 de diciembre de 1992, a fin de ilustrar al honorable Senado sobre los siguientes puntos:

1. ¿Cómo se entiende, dentro del sistema constitucional vigente, que deben desarrollarse las relaciones entre el sector privado y el sector público en cuanto a lo que tiene que ver con la presentación y trámite de las leyes relacionadas con asuntos de interés público y, en particular, con las de los sectores

económico, financiero, impositivo, de comercio exterior y de status legal de entidades gremiales?

2. ¿En qué condiciones puede alegarse que existe una presión o intromisión de un sector en los asuntos del otro, que tenga carácter de ilegalidad o de violación de los espacios de autonomía propios de cada sector? ¿Ante quién debe denunciarse tal intromisión a fin de aplicar los correctivos y sanciones que se consideren convenientes?
3. ¿Cómo se encuentran modificados los principios y métodos de la interacción de los dos sectores a partir de la Constitución vigente y la aplicación sistemática de la descentralización en lo político, y del neo-liberalismo en lo económico dentro de los parámetros de la democracia participativa?
4. ¿Existen diferencias fundamentales en lo tratado en el punto anterior frente a situaciones de normalidad y a estados de excepción?

Presentada por los honorables Senadores Mario Laserna y Tiberio Villarreal.

IV

Proyectos de ley para segundo debate.

Proyecto de ley número 160 de 1992 Senado, "por medio de la cual se fija la edad para el ejercicio de la ciudadanía". Ponente para segundo debate, honorable Senador Alberto Santofimio Botero. Ponencia para primer debate publicada en la Gaceta del Congreso número 137 de 1992. Ponencia para segundo debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 151 de 1992. Autores, honorables Senadores Edgardo Vives Campo y José Blackburn C. Originario del honorable Senado.

Proyecto de ley número 150 de 1992, "por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia".

Ponente para segundo debate, honorable Senador Alvaro Uribe Vélez. Proyecto publicado en la Gaceta del Congreso número 83 de 1992. Ponencia para primer debate, publicada en la Gaceta del Congreso número 112 de 1992. Pliego de modificaciones publicado en la Gaceta del Congreso número 112 de 1992. Autores, honorables Senadoras María Isabel Cruz, Claudia Rodríguez de Castellanos, señor Ministro de Hacienda, Rudolf Hommes Rodríguez.

V

Negocios sustanciados por la Presidencia.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 150 Senado de 1992, "por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia".

Honorables Senadores:

En esta oportunidad cumplo con el encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Séptima del honorable Senado de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, presentado a consideración del Congreso de la República por las honorables Senadoras María Isabel Cruz y Claudia Rodríguez de Castellanos, con el aval del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor Rudolf Hommes Rodríguez, el mismo que recibió el apoyo unánime de todos los miembros de la Comisión Séptima en donde fue considerado en primer debate.

Como lo manifiesta en la ponencia para primer debate, debo reiterar en esta oportunidad que el gran mérito del proyecto es retar al Estado colombiano para que asuma las responsabilidades que le incumben con la mujer cabeza de familia, que tiene la doble condición de ser uno de los mayores baluartes del recurso humano de la Patria y simultáneamente un fenómeno social de muchos padecimientos y de tremendo abandono institucional.

La mujer cabeza de familia es evidente en el cotidiano trajinar de la Nación; está presente en la diversidad de regiones, capas sociales, en la vida individual, en el liderazgo comunitario y, por sobre todo, el esfuerzo de su abnegación y de su lucha se enfrenta a un horizonte carente de respaldo colectivo.

El proyecto propone que el Estado asuma obligaciones frente a la mujer cabeza de familia y las personas que de ella dependan en campos tan importantes como la salud y la seguridad social, la educación y la capacitación, la vivienda, la contratación administrativa, el crédito, el fomento empresarial, la promoción de organizaciones comunitarias o de economía solidaria, etc.

Al texto inicialmente propuesto por las autoras del proyecto me permití hacerle algunas modificaciones que se encaminaban básicamente a fusionar algunos artículos; agrupar el articulado por temas; sustituir la proposición de una facultad reglamentaria a término, por facultades extraordinarias precisas y pro-témpore y se definió que las obligaciones que por vía de excepción se impone al nivel territorial de la administración como a los municipios, en ningún momento restringe su autonomía, sino que simplemente condicionan la manera de aplicar recursos provenientes del presupuesto nacional.

Contenido del proyecto.

Para una mejor ilustración de los honorables Senadores, seguidamente relacionaré los aspectos más sobresalientes de esta iniciativa contenida en los 21 artículos de que consta

el texto definitivo aprobado en primer debate y que se encuentra a consideración de la plenaria en el día de hoy:

— El artículo 1º define lo que de acuerdo con la presente ley, se entiende por mujer cabeza de familia.

— El artículo 2º prevé que el Estado definirá mediante reglamento el ingreso de la mujer cabeza de familia y de su familia al sistema de seguridad social.

— El artículo 3º reglamenta el préstamo por parte de los establecimientos educativos, de textos escolares para los menores que dependan de las mujeres cabeza de familia.

— El artículo 4º establece la obligación ineludible de permitir el acceso a los servicios de educación o salud para los dependientes de la mujer cabeza de familia.

— El artículo 5º trata de la preferencia para atender el ingreso a los establecimientos de educación primaria y secundaria para los hijos de mujeres cabeza de familia.

— El artículo 6º habla de los programas de capacitación gratuita o subsidiada a cargo del Estado a través del SENA y de otros establecimientos oficiales o particulares.

— El artículo 7º prevé el acceso preferencial a los auxilios educativos y a los servicios básicos de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integrados por mujeres cabeza de familia.

— El artículo 8º establece que el Gobierno Nacional brindará estímulos especiales para el sector privado que desarrolle programas especiales para las mujeres cabeza de familia.

— El artículo 9º introduce la obligación para el Gobierno Nacional de fijar un factor de ponderación que beneficie a la mujer cabeza de familia en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y contratación de servicios.

— Los artículos 10, 11 y 12 reglamentan lo relacionado con los planes de vivienda a los cuales tendrán acceso fácil las mujeres cabeza de familia.

— Dentro de los parámetros de igualdad, el proyecto de ley en sus artículos 13, 14 y 15 prevén el apoyo a las empresas y programas que busquen apoyar a la mujer cabeza de familia.

— El artículo 16 establece sin embargo que los beneficios establecidos en esta ley, no excluyen las obligaciones que deben cumplir las mujeres cabeza de familia, ni eximen de las acciones para exigirlos.

— Dentro del campo social el artículo 17 establece el derecho a exigir judicial y legalmente que un porcentaje de los ingresos o del patrimonio de quien sea responsable de la mujer cabeza de familia o de alguien a su cargo, se destine a atender sus necesidades básicas.

En el párrafo se faculta al Gobierno Nacional para dictar las disposiciones necesarias para la eficacia de esta disposición.

— El artículo 18 se refiere a los planes de crédito para las organizaciones que tengan

VI

Lo que propongan los honorables Senadores, los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

El Presidente,

JOSE BLACKBURN CORTES

El Primer Vicepresidente,

ALVARO PAVA CAMELO

El Segundo Vicepresidente,

JAIME VARGAS SUAREZ

El Secretario General,

PEDRO PUMAREJO VEGA

mayoría mujeres cabeza de familia fija las pautas para que el Departamento Administrativo de Cooperativas acometa planes especiales de financiamiento para promover la constitución de organizaciones de economía solidaria que afilien a mujeres cabeza de familia.

— No obstante algunos beneficios, establecidos en la presente ley para las mujeres cabeza de familia, estos no impiden que las normas que prevean beneficios para la mujer en general, se apliquen en igualdad de condiciones a las mujeres cabeza de familia.

— El artículo 20 establece como causal de mala conducta sancionable, el incumplimiento o entramamiento de la presente ley por parte de los funcionarios oficiales.

— El artículo 21 habla de la vigencia.

Los anteriores artículos recibieron la aprobación de todos los colegas de Comisión y no se consideraron propuestas diferentes a las contenidas en el articulado relacionado sucintamente en este informe y que aparece publicado como texto definitivo del proyecto en mención.

Finalmente es pertinente advertir que cualquier impugnación de constitucionalidad que al proyecto pudiera formularse por la circunstancia de establecer derechos de preferencia para la mujer cabeza de familia y sus dependientes, se despejaría con la simple aseveración de que los estados de indefensión y de precariedad para competir apenas se superan a medias con estas normas, con las cuales, en consecuencia, en lugar de violar se cumple con el artículo 3º de la Carta, que consagra el principio de igualdad. A la luz de este precepto, parece elemental que a los desiguales se les deban preparar tratamientos especiales a fin de que todos queden iguales.

Estas son a grandes rasgos las consideraciones más importantes que a mi juicio se pueden hacer a esta iniciativa que busca adoptar una serie de medidas encaminadas a proteger a la mujer cabeza de familia en los diferentes campos, tales como el de la salud, educación, vivienda, cultura, empleo, etc.

Por lo anterior me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 150 de 1992, "por la cual se expiden normas para apoyar de manera especial a la mujer cabeza de familia".

De los honorables Senadores,

Alvaro Uribe Vélez
Senador ponente.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

En los anteriores términos autorizamos el presente informe que fuera presentado por el ponente junto con el texto definitivo que nos permitimos adjuntar.

El Presidente Comisión Séptima del honorable Senado de la República,

Fernando Botero Zea.

El Secretario General Comisión Séptima del honorable Senado de la República,

Manuel Enriquez Rosero.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado por la Comisión Séptima Permanente del honorable Senado.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Para los efectos de la presente ley, entiéndese por "mujer cabeza de familia", quien siendo soltera o casada, tenga bajo su cargo, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar.

Parágrafo. Esta condición y la cesación de la misma, desde el momento en que ocurra el respectivo evento, deberá ser declarada por la mujer cabeza de familia de bajos ingresos ante notario, expresando las circunstancias básicas de su caso y sin que por este concepto se causen emolumentos notariales a su cargo.

Artículo 2º El Estado definirá mediante reglamento el ingreso de la mujer cabeza de familia y de la familia a su cargo al sistema de seguridad social, buscando la protección integral, cuyos servicios se les prestarán en forma efectiva, bien sea con sistemas preparados, a crédito, y por excepción de manera gratuita.

Artículo 3º Los establecimientos educativos prestarán textos escolares a los menores dependientes de mujeres cabeza de familia que los necesiten, y, mantendrán servicios de intercambio en sus bibliotecas a fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación.

Para apoyar las bibliotecas de los establecimientos que así lo hicieren, y más a aquellas que suministren o donen los textos a los beneficiarios de este artículo, el Gobierno Nacional podrá crear un fondo especial, el cual quedará facultado para apropiar también recursos provenientes del sector privado.

Artículo 4º En ningún caso podrá negarse el acceso a los servicios de educación o de salud a los hijos o demás personas dependientes de mujeres cabeza de familia con base en esta circunstancia.

Artículo 5º Los establecimientos de educación primaria y secundaria atenderán de preferencia las solicitudes de ingreso de hijos o dependientes de mujeres cabeza de familia, siempre que cumplan con los requisitos y que los resultados de sus exámenes y pruebas sean por lo menos iguales a las de los demás aspirantes, a fin de no afectar el principio de igualdad.

Artículo 6º El Estado a través del Servicio Nacional de Aprendizaje, de otros establecimientos oficiales o de los particulares, brindará programas de capacitación gratuita o subsidiada a mujeres cabeza de familia que necesiten esta instrucción, la cual podrá ser para oficios microempresariales o similares.

Artículo 7º Dentro del campo cultural del desarrollo, el Gobierno Nacional establecerá y los departamentos, los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá podrán establecer en favor de la mujer cabeza de familia o de quienes de ella dependan:

a) Acceso preferencial a los auxilios educativos;

b) Servicios básicos de textos y apoyo educativo a las entidades de economía solidaria integradas en su mayoría por mujeres cabeza de familia.

Artículo 8º El Gobierno Nacional establecerá estímulos especiales para el sector privado que cree, promociones o desarrolle programas especiales de salud, educación, vivienda, seguridad social, crédito y empleo para las mujeres cabeza de familia.

Artículo 9º El Gobierno Nacional, mediante reglamento, introducirá un factor de ponderación, que beneficie las propuestas de la mujer cabeza de familia o de las personas jurídicas en las cuales ella participe mayoritariamente, en los procesos de adquisición y venta de bienes estatales y de contratación de servicios también con el Estado. Dicho factor permitirá que se seleccione la oferta de la mujer cabeza de familia o de la correspondiente persona jurídica siempre que sea por lo menos igual a las de los demás proponentes.

Artículo 10. Las entidades municipales o distritales de vivienda, que en alguna forma reciban recursos del Presupuesto Nacional o participen en programas que tengan financiación de dicho origen, prestarán especial atención para que las mujeres cabeza de familia constituyan o se asocien en organizaciones populares de vivienda; así mismo las asesorarán para que puedan adquirirla a través de los diferentes planes ofrecidos, como el acceso a subsidios para obtener lotes con servicios.

Artículo 11. Los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, cuyos planes de vivienda reciban recursos del Presupuesto Nacional, tendrán normas simplificadas que faciliten la contratación administrativa de prestación de servicios o de ejecución de obras con entidades que estén integradas mayoritariamente por mujeres cabeza de familia. Dichas entidades serán asociaciones u organizaciones populares de vivienda o las que se constituyan dentro del sector de la economía solidaria. Es condición para este tratamiento que las utilidades o excedentes que se obtengan se destinen a la adquisición o mejoramiento de la vivienda de las mujeres asociadas, que sean cabeza de familia.

Artículo 12. El Gobierno Nacional promoverá, y los departamentos, los municipios y el Distrito Capital podrán promover programas y planes sociales de vivienda que le otorguen oportunidades de acceso a las mujeres cabeza de familia.

El Gobierno Nacional podrá reglamentar el acceso de las mujeres cabeza de familia a los programas de vivienda de las cajas de compensación familiar y a aquellos que se desarrollen con apoyo empresarial.

Artículo 13. Las entidades oficiales de crédito y aquellas en las que el Estado tenga alguna participación, organizarán programas especiales de crédito, asesoramiento técnico y vigilancia para las empresas y programas que tengan por objeto apoyar a la mujer cabeza de familia.

Artículo 14. Los departamentos, los municipios y el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, podrán promover y financiar la creación y operación de entidades sin ánimo de lucro, que coordinen las estrategias locales o regionales para apoyar a las mujeres cabeza de familia.

Artículo 15. Dentro del marco del principio de igualdad, las entidades públicas que ofrezcan planes de desarrollo social, deberán en su formulación y ejecución considerar lo que fuera procedente en relación con las mujeres cabeza de familia.

Artículo 16. Los beneficios establecidos en esta ley para las mujeres cabeza de familia y quienes de ellas dependan, no excluyen las obligaciones de diversa índole que a su favor deban cumplir personas naturales o jurídicas, ni eximen de las acciones para exigirlos.

Artículo 17. Dentro del campo social del desarrollo se establece el derecho a exigir judicial y legalmente que un porcentaje del salario, de los ingresos o del patrimonio de quien sea económica y civilmente responsable de la mujer cabeza de familia o de alguien a su cargo, se destine a atenderles sus necesidades básicas.

Parágrafo. Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro del término de un año contado a partir de la publicación de la presente ley dicte las disposiciones necesarias para la eficacia de este artículo.

Artículo 18. Dentro del campo político y administrativo del desarrollo se dispone:

a) El Departamento Nacional de Cooperativas acometerá un plan especial debidamente financiado con recursos propios, del Presupuesto Nacional, provenientes de los particulares u originados en el extranjero, para promover la constitución de organizaciones de economía solidaria que afilien mayoritariamente a mujeres cabeza de familia y que tengan por objeto la satisfacción de las necesidades básicas de los respectivos núcleos familiares;

b) El acceso a líneas de crédito por parte de microempresas, famiempresas y similares que tengan mayoría de mujeres cabeza de familia. Dichas líneas de crédito deben incluir asesoramiento técnico y seguimiento operativo.

Artículo 19. Lo establecido en la presente ley no impide que las mujeres cabeza de familia se beneficien en la misma forma y en los mismos casos que determinen las normas jurídicas en favor de la mujer en general.

Artículo 20. Los funcionarios oficiales que incumplan o entraben el cumplimiento de la presente ley quedarán incurso en causal de mala conducta, que se sancionará de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

Artículo 21. La presente ley rige a partir de su publicación.

Alvaro Uribe Vélez
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 1º de diciembre

CAMARA DE REPRESENTANTES

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy jueves 3 de diciembre de 1992, a las 10:00 a. m.

I

Llamado a lista.

II

Aprobación del acta de la sesión anterior.

III

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

IV

Proyectos de ley para segundo debate.

Proyecto de ley número 17 de 1992 Senado, 077 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", firmado en La Habana el 7 de julio de 1978. Autora, Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Noemí Sanín de Rubio. ponente primer debate Senado, honorable Senador Anatolio Quirá Guauña. Ponente segundo debate Senado, honorable Senador Anatolio Quirá Guauña. Ponente primer debate Cámara, honorable Representante Rafael Camargo Santos. Ponente segundo debate Cámara, honorable Representante Rafael Camargo Santos. Publicaciones: Texto del proyecto, **Anales del Congreso** número 17 de 1992. Ponencia primer debate, **Gaceta del Congreso** número 116 de 1992. Ponencia segundo debate, **Gaceta del Congreso** número 184.

Proyecto de ley número 132 de 1992 Cámara, 154 de 1992 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono", suscrito en Montreal el 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas adoptadas en Londres el 29 de junio de 1990 y en Nairobi el 21 de junio de 1991. Autora, Viceministra de Relaciones Exteriores, encargada de

las funciones de Ministra, Wilma Zafra Turbay. Ponente Senado primer debate, honorable Senador Gustavo Galvis Hernández. Ponente Senado segundo debate, honorable Senador Gustavo Galvis Hernández. Ponente Cámara primer debate, honorable Representante Benjamín Higueta Rivera. Ponente Cámara segundo debate, honorable Representante Benjamín Higueta Rivera. Publicaciones: Texto del proyecto, **Gaceta del Congreso** número 88 de 1992, Senado. Ponencia primero y segundo debates, **Gaceta del Congreso** números 135, 139 Senado. Primer debate Cámara, **Gaceta del Congreso** número 181 de 1992.

Proyecto de ley número 112 de 1992 Cámara, "por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones". Autor, Ministro de Comunicaciones, doctor William Jaramillo. Ponentes: Segundo debate, honorables Senadores Juan Guillermo Angel, Eduardo Pizano. Ponentes Cámara primer debate, honorables Representantes Martha Catalina Daniels, Jairo Bedoya, José Fernando Castro Caicedo, Guillermo Chávez Cristancho. Publicaciones: Texto del proyecto, **Gaceta del Congreso** número 111 de 1992. Ponencia primer debate Cámara con pliego de modificaciones, **Gaceta del Congreso** número 163 de 1992. Ponencia segundo debate, **Gaceta del Congreso** número 184.

V

Lo que propongan los honorables Representantes y altos funcionarios del Estado.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Primer Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El Segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

DIEGO VIVAS TAFUR

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 165 DE 1992 CAMARA

(Primer período ordinario).

"por medio del cual se reforman los artículos 93 y 241 del numeral 10 de la Constitución Política de Colombia".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 93 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

"Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales aprobados por el Congreso, que reconocen los Derechos Humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno.

Los Derechos y Deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad

con los tratados internacionales sobre Derechos Humanos ratificados por Colombia".

Artículo 2º El artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

"Artículo 241. Numeral 10. Decidir definitivamente sobre la exequibilidad de los tratados internacionales y de las leyes que los aprueben. Con tal fin, el Gobierno los remitirá a la Corte, dentro de los seis días siguientes a la sanción de la ley. Cualquier ciudadano podrá intervenir para defender o impugnar su constitucionalidad.

Si la Corte los declara constitucionales, el Gobierno podrá manifestar el consentimiento en obligarse por el tratado; en caso contrario no lo hará. Cuando una o varias normas de un tratado multilateral sean declaradas inexequibles por la Corte Constitucional, el Presidente de la República sólo podrá manifes-

tar el consentimiento formulado por la correspondiente reserva".

Artículo 3º Esta norma rige desde su publicación.

Carlos Julio Gaitán González, Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Santafé de Bogotá, D. C.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La modificación del artículo 93 de la Constitución Política de Colombia sólo pretende un cambio en la forma más no en el fondo de la disposición.

El cambio apunta únicamente a reemplazar la palabra **ratificados** del primer inciso, por la palabra **aprobados**.

Equívocamente el artículo afirma: "Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso ...". Se trata de un

error, de mero descuido, pues a todas luces como de la propia Constitución se deduce (artículo 150, numeral 16, artículo 224, y otros) el Congreso no ratifica los convenios y tratados internacionales sino que los aprueba o imprueba mediante leyes.

El Derecho Internacional y en particular la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados, Convención ratificada por Colombia y aprobada por la Ley 32 de 1985, han estimado que no son los cuerpos colegiados los llamados a ratificar los tratados internacionales.

Con respecto al artículo 241, numeral 10 de la Constitución Política se pretende modificar la afirmación "El Gobierno podrá efectuar el canje de notas; en caso contrario no serán ratificados", por la siguiente sustitutiva: "El Gobierno podrá manifestar el consentimiento en obligarse por el tratado; en caso contrario no lo hará".

El cambio que someto a la respetuosa consideración del honorable Congreso obedece a lo siguiente:

La Convención de Viena de 1969, Ley 32 de 1985, en su artículo 11 afirma: "El consentimiento de un Estado en obligarse por un tratado podrá manifestarse mediante la firma, el canje de instrumentos que constituyan un tratado, la ratificación, la aceptación, la aprobación o la adhesión, o en cualquier otra forma que se hubiere convenido".

Como se observa, el canje de notas no es la única manera como un Estado manifiesta el consentimiento para obligarse por un tratado.

La Constitución en una materia tan importante como lo es el control constitucional sobre los tratados internacionales, limita la posibilidad de que el Gobierno colombiano manifieste el consentimiento por un mecanismo distinto al canje de notas.

Parece absurdo que la Ley 32 de 1985 le permita al Gobierno colombiano diversas formas de manifestar el consentimiento, mientras la Constitución Política de Colombia se las reduce a una.

En consecuencia, por la importancia que revisten los artículos 93 y 241 de la Constitución, me permito someter a la respetada consideración del honorable Congreso esta reforma constitucional que subsana una imprecisión jurídica por un lado y por otro le abre posibilidades al Gobierno en las relaciones internacionales.

De los honorables Congresistas,

Carlos Julio Gaitán González, Representante a la Cámara Circunscripción Electoral de Santafé de Bogotá, D. C.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 25 de noviembre de 1992, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto legislativo número 165 de 1992, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Carlos Julio Gaitán González, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

económicas reglamentarias que permitan atender la crisis actual de medianos y pequeños productores de café, representados por 300.000 familias de más de un millón de familias afectadas.

Estas medidas deberán procurar:

1. Mantenimiento del precio interno que compense el aumento de los costos de producción y garantice un ingreso adecuado.

2. Que por vía de la presente adición presupuestal se incluyan partidas para conceder prórroga y/o condonación de los intereses corrientes y de mora de los créditos otorgados a la caficultura.

3. Financiación suficiente y oportuna al Fondo Nacional del Café para la adquisición de la actual cosecha.

4. Incluir en el presupuesto de la Nación, 1993, programas de diversificación agrícola de mediano y largo plazo que incluyan asistencia técnica y de comercialización con tasas de interés de fomento.

Se deben ofrecer valores realmente adecuados de compensación para llevar a cabo una política clara de sustitución, de acuerdo con la clase de cultivo que se vaya a plantar.

5. Incluir en la adición presupuestal, partidas suficientes para programas de educación, salud y seguridad que permitan mantener el estado social de desarrollo ya adquirido en las regiones cafeteras.

Con esta proposición buscamos dejar de lado el control posterior y adelantarnos a los hechos para evitar sorpresas como las que estamos viviendo en estos momentos".

Presentada por: **Camilo Sánchez Ortega,**
Carlos García Orjuela.

En la honorable Comisión Tercera, también se gestionó la aprobación a la supresión del literal c) del artículo 20 de la Ley 9ª de 1991, para anticipar la eliminación de las exacciones que el Presupuesto Nacional venía recibiendo con cargo al ingreso de los caficultores, como rezago de la época en que los cafeteros sostenían buena parte del fisco de la Nación.

Esta honorable Comisión también tuvo la oportunidad de examinar y aprobar la parte de la reforma tributaria en la cual se eximió de los impuestos a la renta y complementarios a la compensación que recibieran los productores por erradicar sus cafetales en aplicación de la política de ordenamiento de la producción de café. Con esta medida del Congreso, se hizo más atractivo dicho programa, al cual vienen acogidos productores de las distintas zonas cafeteras.

No menos importante, la honorable Comisión Tercera tuvo una actuación positiva para apoyar la adición al Presupuesto General de la Nación en cuantía de \$ 172.000 millones, que constituyen el crédito otorgado por la Nación al Fondo Nacional del Café para apoyar la compra de la actual cosecha cafetera.

Finalmente, también ha correspondido al Congreso cumplir un papel decisivo central en la incorporación al Presupuesto de 1993 de las partidas que capitalizarán la Caja Agraria en \$ 53.000 millones, recursos con los cuales el patrimonio de esta entidad será reforzado para la debida atención de los créditos y refinanciaciones que requieran las actividades rurales, entre las que se encuentran los cultivos de café y de productos de diversificación.

El Congreso entonces, ha estado presto a colaborar y ha sido efectivo en el apoyo que le ha solicitado. Lo que ocurre, honorables Representantes, es que las medidas adoptadas o en proceso de aprobación no han sido suficientes para enfrentar una crisis como no la sufría la economía cafetera en muchas décadas.

El Fondo Nacional del Café, ha demostrado su gran utilidad como mecanismo de amortiguación, habiendo sostenido con los recur-

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 141 Senado, 136 Cámara de 1992, "por la cual se refinancian las deudas de los cafeteros y algodoneros".

Señor Presidente y demás honorables Representantes:

El proyecto de ley sobre el cual rindo ponencia, y que fue aprobado en el honorable Senado, ha sido modificado en su forma, y no en su finalidad ni en su alcance, con el objeto de tener en cuenta las observaciones de orden constitucional y de conveniencia manifestadas por el Gobierno Nacional, por la Junta Directiva del Banco de la República, así como las innumerables peticiones y consideraciones expresadas por los Comités Departamentales y Municipales de Cafeteros y Consejos de Administración de las Cooperativas de Caficultores, foros regionales y reuniones locales que los miembros de la Comisión de Ponentes han atendido en el país.

El Pliego de Modificaciones presentado en esta ponencia tiene como objeto fundamental definir el cuadro o marco de referencia al cual deberán ceñirse las autoridades para regular las refinanciaciones de deudas contraídas por los cultivadores en periodos de crisis como el actual. Es una ley que fija normas generales.

I. Antecedentes.

Los cafeteros colombianos han contado desde 1940 con el Fondo Nacional del Café, cuenta pública de origen parafiscal administrada por una organización gremial como es la Federación Nacional de Cafeteros. Gracias al Fondo Nacional del Café, los caficultores colombianos siguen contando con la garantía de compra de la cosecha al precio interno de sustentación. En los periodos en que el pre-

cio internacional ha sido elevado, el Fondo se ha capitalizado además de remunerar al caficultor satisfactoriamente. Esta capitalización se ha concretado en inversiones líquidas, que han beneficiado transitoriamente a otros sectores de la economía y después se le han devuelto a los cafeteros, así como en inversiones permanentes en fideicomisos de crédito a los productores de café y en entidades estratégicas para la industria cafetera, como el Banco Cafetero y la Flota Mercante Grancolombiana.

No es la primera vez que ante el agravamiento de la crisis cafetera durante 1992, el Congreso de Colombia, y particularmente la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes se interesan por contribuir con aportes sustantivos a las soluciones que debe ir dando el país.

Hace varios meses la honorable Comisión Tercera, como uno de sus primeros actos, aprobó la Proposición número 10 de 1992, en la que anticipando la crisis de ingresos que se veía venir, hacía un exhorto al Gobierno para declarar una emergencia cafetera nacional, que permitiera adoptar las medidas oportunas y suficientes de apoyo a los caficultores, cuyo texto me permito transcribir a continuación:

"Proposición número 10 de 1992

La Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes, considerando que comienzan a observarse graves síntomas de miseria, de disminución de empleo, baja de los salarios reales de los campesinos, al igual que del precio de las tierras y altos índices de violencia en las zonas tradicionales y de influencia cafetera, exhorta al Gobierno Nacional para que declare la Emergencia Económica Cafetera Nacional, para que por medio de ésta, expida los decretos y medidas

esos que acumuló en épocas mejores los niveles de precio al productor más altos entre los países exportadores de café. En otras épocas, cuando la minibonanza cafetera de 1986, el Fondo financió con los recursos que había acumulado a la Nación y a sectores estratégicos que estaban atravesando su propia crisis. Recuérdese cómo Colombia pudo presentar un comportamiento excelente en el servicio de la deuda pública externa y lograr refinanciaciones con la banca comercial sin perder el acceso al crédito de la banca internacional; gracias a que los cafeteros le prestaron sus dineros al presupuesto nacional y a las empresas del sector eléctrico. Recuérdese también cómo los recursos del Fondo Nacional del Café financiaron al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en momentos de grave emergencia para la banca. Esos créditos ya se le han devuelto al Fondo Nacional del Café, y corresponde ahora dentro de un natural ejercicio de reciprocidad, que tanto la Nación como el sector financiero hagan lo propio con un sector que oportuna y suficientemente los apoyó en el pasado reciente.

Es necesario fortalecer financieramente al Fondo Nacional del Café, pieza básica de regulación y fomento de la industria cafetera colombiana, para que sus recursos se orienten prioritariamente a la compra de la cosecha cafetera, con los consiguientes efectos sociales de redistribución del ingreso, pues es bien sabido que los principales beneficiarios de la garantía de compra son los pequeños y medianos cultivadores.

II. La crisis de la Cartera Cafetera.

Desde julio de 1989, momento en el cual se rompió el Acuerdo de Cuotas, el precio externo ha tenido un continuo deterioro. De niveles promedio de US\$ 1.50 por libra antes del rompimiento, cayó hasta US\$ 0.50 por libra. En la actualidad se halla en el orden de US\$ 0.70 por libra. Este deterioro, gracias a la existencia del Fondo Nacional del Café no se ha transmitido en la misma magnitud al caficultor colombiano. En efecto, mientras la caída en términos reales del precio externo ha sido de 53%, la del precio interno de sustentación ha sido del 35%. El nivel actual del precio es el más bajo de la última década, el cual sólo en pequeña proporción ha sido compensado por los aumentos en productividad.

La sustentación del precio al nivel anterior, ha obligado al Fondo Nacional del Café a utilizar todas sus inversiones líquidas, y a endeudarse en una cuantía considerable. Estas deudas se han contraído también con los mismos caficultores a través del TAC, por un monto aproximado de US\$ 260 millones; con el Gobierno Nacional, quien le ha otorgado créditos en 1992 por US\$ 300 millones; y a través de reintegros anticipados (deuda comercial externa con la banca internacional) del orden de US\$ 170 millones.

Debido al deterioro del precio del grano en el presente año, la rentabilidad operacional del cultivo se ha erosionado. Diversos estimativos muestran que ésta oscila entre 4% a 14% para cultivos tecnificados, nivel bajo para una inversión de riesgo, sin contabilizar el costo de la tierra ni los intereses del capital utilizado. Esta rentabilidad podría anularse o volverse negativa si se confirma la merma de la cosecha en la zona central cafetera, adicionado al problema de la broca. En razón de lo anterior, no es sorprendente que haya venido aumentándose el porcentaje de la Cartera Cafetera vencida. De un total de \$ 136.800 millones de Cartera para café que había a mediados del presente año, \$ 14.200 millones se encontraban vencidos, o sea el 10.4%, nivel muy superior al del promedio del sistema bancario que ascendía a 4.3% en la misma fecha.

Si se considerará el globo de la Cartera a productores de café, incluyendo los créditos para

diversificación y para renovación de cafetales por distintas fuentes, los saldos a octubre llegaban a \$ 167.200 millones en total. De estos, los fideicomisos del Fondo Nacional del Café habían aportado recursos por \$ 57.200 millones, es decir, la tercera parte; las otras dos terceras partes de la Cartera, unos \$ 110.000 millones, habían sido otorgadas por el Banco Cafetero y por la Caja Agraria en proporciones del 70% y el 30%, respectivamente.

Desde el punto de vista del origen de los recursos, se observa que Finagro se concentra en créditos de mediano plazo para renovación y beneficiaderos, y es la principal fuente de financiamiento de los créditos cafeteros de la Caja Agraria. En contraste, Finagro sólo ha financiado la tercera parte de la cartera del Banco Cafetero. Esta última entidad tenía colocados unos \$ 52.100 millones en créditos de corto plazo para sostenimiento de los cultivos y a través de la Tarjeta Cafetera, la cual cumple una finalidad similar.

En resumen, las cifras anteriores permiten algunas conclusiones relevantes para este proyecto de ley:

a) No basta con limitar las refinanciaciones a la cartera redescotada con recursos de Finagro, pues ello sólo ayudaría a reestructurar una pequeñísima parte de los vencimientos del próximo año;

b) El Fondo Nacional del Café ya viene aportando la tercera parte del crédito cafetero y presumiblemente tendría que afrontar, ahora que tiene recursos limitados, las reestructuraciones que sean necesarias sobre su cartera de fideicomisos, que vale \$ 57.200 millones. Por esta situación es perentorio que las refinanciaciones de la cartera cafetera obtengan otras fuentes de recursos;

c) Asegurar el financiamiento de los nuevos créditos para el sostenimiento de los cafetales durante 1993 es tan necesario como proveer a las refinanciaciones adecuadas. De lo contrario, una disminución en el flujo de crédito para los nuevos préstamos, produciría la misma estrechez financiera a los productores, que es lo que queremos evitar con este proyecto de ley.

En el curso del segundo semestre de 1992, las distintas entidades financieras vinculadas al sector agropecuario han venido adoptando medidas para refinar la cartera cafetera de diversificación de cultivos, arroz, maíz, algodón y sorgo. Vale la pena mencionar los programas de normalización de cartera del Banco Cafetero y de la Caja Agraria. Además, el Fondo Rotatorio de Crédito del Fondo Nacional del Café ha atendido a los pequeños agricultores que estaban vencidos en sus créditos, financiándoles los recursos que requieren abonar a los bancos, de acuerdo con lo establecido por la Resolución 2053/89 de la Superintendencia Bancaria, para normalizar su situación de cartera. Por otra parte, en días pasados, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario autorizó a las entidades financieras para reestructurar los créditos redescotados en Finagro que presenten problemas de pago, cuyos vencimientos hayan ocurrido entre el 1º de enero y el 30 de noviembre de 1992. Se dispone de un monto de recursos de redescuento para estas reestructuraciones hasta por \$ 20.000 millones.

Debemos tener en cuenta, honorables Representantes que, no obstante los avances en las negociaciones del Pacto Cafetero aún no se ha superado la crisis de precios internacionales del grano. Mirando al futuro, va a transcurrir buena parte del año cafetero 1992/93, sin un alivio en el precio interno para los caficultores y de acuerdo con los técnicos, la broca ha entrado en una fase de dispersión a áreas cada vez más importantes de la zona cafetera. Es previsible entonces que el problema de la cartera vencida aumentará y por lo tanto se justifica ampliamente este proyecto de ley.

III. Pliego de modificaciones.

El pliego de modificaciones que se presenta a la honorable Comisión Tercera de la Cámara contiene importantes ajustes y ampliaciones al proyecto aprobado por el honorable Senado de la República que harán más funcional la refinanciación a los cafeteros, pues establece los mecanismos para enfrentar esta emergencia y otras hacia el futuro, con criterios claros y sanos, dentro de un propósito bien definido.

Pautas.

1. **Estudio individual de cada caso.** La refinanciación de los créditos por parte de las entidades financieras, de los productores con dificultades para atender normalmente el servicio de sus obligaciones, por razones de fuerza mayor asociadas a caídas de los precios internacionales, a pérdidas intensas de la producción o de su calidad, y a circunstancias de orden público, debe ser el resultado de un análisis previo de los deudores, en donde se tenga en cuenta la capacidad de pago como cultivadores, el flujo de ingresos esperado por producción, y el tamaño de la calamidad, entre otros.

2. **Canasta de recursos para las refinanciaciones.** Los recursos necesarios para la refinanciación deben provenir de fuentes sanas de financiamiento. Esto significa que no se busca interferir con la política monetaria. Dependiendo de la naturaleza y alcances de las refinanciaciones, así como de las perspectivas de las operaciones y de los flujos de caja previstos de las entidades que eventualmente pudieran contribuir a las refinanciaciones, los recursos pueden provenir de fuentes como las siguientes:

a) Cuentas y fondos fiscales, del Presupuesto Nacional, inclusive de deuda pública interna, de la Tesorería General de la República y de entidades del Estado;

b) Recursos propios del sistema financiero, incluyendo redescuentos en Finagro, captaciones, recuperación de cartera, recursos patrimoniales, realización de inversiones y transformaciones de activos, y en general toda la masa de recursos que concurre a formar la unidad de caja de los establecimientos de crédito para el desarrollo de la actividad financiera; y

c) Recursos propios de fondos de orden parafiscal, como el Fondo Nacional del Café.

Sólo en última instancia, de no obtener los recursos suficientes, se podrá solicitar recursos al Banco de la República, quien de acuerdo con lo previsto en la Carta Política, sólo otorgará como resultado de una decisión unánime de su Junta Directiva, recursos que provengan de inversiones sustitutivas de los encajes o de cualquier otra fuente que afecte la efectividad de la política monetaria, cambiaria y crediticia del Banco.

3. **Marco genérico de referencia constitucional.** El Proyecto de ley 141/92 (Senado), por las materias de que trata, hace necesario referirse al marco genérico definido por la Carta Política, en los siguientes artículos:

“Artículo 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

“Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

“19. Determinar las normas generales, y señalar en ellas los objetos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

a) Organizar el crédito público;

b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;

c) Modificar, por razones políticas, comerciales, los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;

d) Regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora, y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;

f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones Públicas Territoriales y éstas no podrán arrogárselas".

"21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica".

"22. Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva".

"Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema autoridad administrativa:

"25. Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio; modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas; regular el comercio exterior y ejercer la intervención en las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos provenientes del ahorro de terceros de acuerdo con la ley".

Artículo 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, ni autorización de ley.

La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

"Artículo 334. La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos.

También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

"Artículo 335. Las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y proveerá la democratización del crédito".

"Artículo 371. El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio.

Serán funciones básicas del Banco de la República, regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del Gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general.

El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.

"Artículo 372. La Junta Directiva del Banco de la República será la autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley. Tendrá a su cargo la dirección y ejecución de las funciones del Banco y estará conformada por siete miembros, entre ellos el Ministro de Hacienda, quien la presidirá. El gerente del Banco será elegido por la Junta Directiva y será miembro de ella. Los cinco miembros restantes, de dedicación exclusiva, serán nombrados por el Presidente de la República para periodos prorrogables de cuatro años, reemplazados dos de ellos, cada cuatro años. Los miembros de la Junta Directiva representarán exclusivamente el interés de la Nación.

El Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, la forma de su organización, su régimen legal, el funcionamiento de su Junta Directiva y del Consejo de Administración, el período del gerente, las reglas para la constitución de sus reservas, entre ellas, las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

El Presidente de la República ejercerá la inspección, vigilancia y control del Banco en los términos que señale la ley.

"Artículo 373. El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda. El Banco no podrá establecer cupos de crédito ni otorgar garantías a favor de particulares, salvo cuando se trate de intermediación de crédito externo para su colocación por medio de los establecimientos de crédito, o de apoyos transitorios de liquidez para los mismos. Las operaciones de financiamiento a favor del Estado requerirán la aprobación unánime de la Junta Directiva, a menos que se trate de operaciones de mercado abierto. El legislador, en ningún caso, podrá ordenar cupos de crédito a favor del Estado o de los particulares".

Análisis de la proposición jurídica.

En el estado democrático de derecho, se supone que las competencias no otorgadas específicamente a Ramas del Poder Público diferentes al Congreso, en el cual está representada la voluntad general, pertenecen a éste, en razón del principio de "cláusula general de competencia", conforme al cual, el Legislativo está facultado para legislar en todas aquellas materias que no hayan sido otorgadas expresamente como competencia específica a otras Ramas del Poder Público.

El numeral 21 del artículo 150 consagra que el Congreso expedirá las leyes de intervención económica previstas en el artículo 334, determinándose así que el estado social y de derecho, es, según se dijo, un estado interventor, donde las pautas generales de intervención están fijadas por el Legislativo.

Pero el constituyente no se quedó allí, en el número 21 del artículo 150 fijó unas for-

malidades que deben ser respetadas por las leyes a través de las cuales se ejercita la facultad interventora, dichas formalidades son:

- Precisar sus fines;
- Determinar sus alcances;
- Señalar los límites a la libertad económica.

Al lado de esta facultad de intervención genérica, sujeta al cumplimiento de unos requisitos de forma y radicada en cabeza del Legislativo, existen otras actividades de intervención específicas, sobre sectores económicos puntuales. Tal es el caso del comercio exterior, el cambio internacional, régimen de aduanas, aranceles y tarifas, régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales y, en lo que para esta ponencia interesa, el de la regulación de la actividad "financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público".

Centrando la atención en este último campo de intervención, tenemos que ésta puede calificarse como una actividad de intervención común y permanente dentro del giro propio de las actividades del Estado Social de Derecho. En efecto, el campo sobre el que se ejerce esta intervención es, sin duda alguna, neurálgico para la economía. En él, como en ningún otro sector, están presentes los intereses comunitarios, ya que la captación y manejo de recursos provenientes del público involucra a la sociedad en general en el buen uso y destino de esos bienes. Sabido que, de conformidad al artículo 334 de la Constitución Política, al Estado compete la dirección de la economía, es forzoso concluir que este de manera común y permanente interviene sobre el sector dedicado al "aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público".

La importancia trascendental de las actividades financieras, bursátil y aseguradora dentro del desarrollo económico determina la necesidad de exceptuar este campo del procedimiento de intervención señalado por el artículo 150 numeral 21. La razón es obvia, mientras que de conformidad con el principio señalado en el artículo 333: "La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común", siendo excepcional por lo tanto la intervención del Estado, que para efecto de desplegar su actividad interventora debe contar con la voluntad general representada en el Legislativo, que además debe expresar, en protección de los valores de seguridad y certeza jurídica, su voluntad legal de manera formal, existen dentro de lo económico, sectores neurálgicos en donde la actividad interventora del Estado, no es episódica o extraordinaria, sino por el contrario, común y permanente. En estos sectores, el procedimiento interventor no requiere de la mediación de la voluntad general representada en el Congreso y manifestada en ley, pues la misma se ha expresado, a través del constituyente, en favor de que esta intervención exista como un mecanismo usual dentro del giro de la actividad estatal; consentimiento a la intervención que se ha dado, al definirse el Estado como Social y de Derecho y al preverse los mecanismos de desarrollo de esa intervención.

Por otra parte, por ser un sector de alta dinámica y fluidez, dejar la competencia de intervención en el Legislativo, equivaldría a hacerla nugatoria en tanto que el procedimiento legislativo es mucho menos rápido que las exigencias planteadas por los acontecimientos; el trámite legislativo, el pluralismo de opiniones, la decisión colegiada que requiere el consenso para la formación de la mayoría, los intereses políticos, harían que, para cuando la medida de intervención eco-

nómica en el sector fuese tomada, la realidad fuese otra muy distinta, gobernada por la fuerza de los acontecimientos, moldeada por los grupos de interés más fuertes, y no por la dirección del Estado.

Por otra parte, el artículo 66 establece que **"las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, también como los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales"**.

Este artículo hay que asociarlo con el artículo 150 numeral 21, a su vez concordante con el 334. Conforme a este último el Estado puede intervenir en las actividades crediticias a fin de reglamentar condiciones especiales de crédito agropecuario, dadas las condiciones específicas del sector y en atención a sus riesgos; según el primero, la forma de intervenir, es la ley. Sólo que para el efecto debe tenerse en cuenta la distribución de competencias que la misma Constitución establece.

El texto del proyecto se ha ajustado al formato propio de las leyes Cuadro. La distribución de competencias prevista por la Constitución Política en lo relacionado con la intervención en la actividad financiera, señala al Gobierno Nacional la regulación de tales actividades, pero correlativamente la Carta establece (artículo 150, numeral 19, literal d) que el Congreso dicte una norma general por la cual fija los objetivos y criterios a los que el Gobierno debe sujetarse. Esto indica que el Congreso no hará una intervención directa en el sector financiero, sino a través del Ejecutivo, quien tampoco se mueve en un espacio discrecional, sino en uno reglado, determinado por la ley. Tampoco se trata de que el Congreso le dé facultades al Ejecutivo, sino de que, manteniendo cada cual sus facultades, corresponde al uno fijar fines y pautas y al otro aplicarlos en las regulaciones correspondientes.

4. Título del proyecto y articulado.

Título del proyecto. El anterior "por el cual se refinancian las deudas de los cafeteros". El propuesto: "Proyecto de ley para

la refinanciación de deudas de los cafeteros del sector agrario. Se dictan normas generales y los criterios para su regulación y aplicación".

El artículo 1º, es nuevo. Define el propósito y el alcance de la ley. En desarrollo del artículo 66 de la Constitución Nacional, prevé la manera como se puedan establecer condiciones especiales del crédito agrícola, en este caso para efectos de su refinanciación, cuando se presenten condiciones de precios internacionales o pérdidas sustanciales en la producción o en su calidad por causa de alteraciones climáticas, catástrofes naturales, plagas o problemas fitosanitarios. En este sentido, se señalan criterios generales aplicables no sólo a los caficultores, sino a todos los productores del agro, razón por la cual no se consideró indispensable hacer mención explícita de los algodoneros.

El artículo 2º del pliego de modificaciones, modifica al artículo 3º del proyecto aprobado en el Senado, al acogerse a las consideraciones de orden constitucional para otorgar los recursos. Se refiere a los recursos que la Junta Directiva del Banco de la República y el Gobierno Nacional pueden buscar, para que haya normalidad en el crédito agrícola cuando se presenten las situaciones excepcionales del artículo 1º.

El artículo 3º del pliego modifica artículo 1º del proyecto aprobado por el honorable Senado, y recoge también las previsiones de los artículos 2º y 4º del Proyecto 141 de 1992 Senado y 136 de 1992 Cámara. El nuevo texto establece los principios o, como lo dice expresamente la Constitución, los criterios a los cuales deben ceñirse las autoridades a cuyo cargo estén las funciones de regulación e intervención del Estado correspondientes, en lo referente a la refinanciación de las deudas de los productores de café para con los establecimientos de crédito.

En particular, los criterios se refieren a lo siguiente:

1. Los plazos de las refinanciaciones.
2. La evaluación de la situación financiera del deudor por parte del respectivo establecimiento de crédito acreedor, sea oficial o privado, con base en la cual se definirán las condiciones de la refinanciación.
3. La prioridad para los pequeños y medianos cultivadores.

4. El alcance de las refinanciaciones.
5. El universo de las obligaciones refinanciables.
6. Los límites a las condiciones de las refinanciaciones.
7. La posibilidad de tratamiento excepcional a los intereses de mora.

El artículo 4º es nuevo. Hace posible que las regulaciones del Gobierno establezcan que Finagro pueda no solamente permitir la refinanciación de obligaciones que esta entidad haya redescotado, sino además facilitar recursos para las otras contempladas en la ley.

El artículo 5º es nuevo, y contempla que el Comité Nacional de Cafeteros determine por consenso, los recursos del Fondo Nacional del Café que estarán disponibles para refinanciar las deudas de los productores para con el Fondo, así como los que podrán facilitar la refinanciación de los establecimientos de crédito.

El artículo 6º, también nuevo, prevé la concordancia que sea necesaria para que normas preexistentes de regulación financiera o crediticia sean adaptadas por las autoridades respectivas, a fin de que no interfieran con la ley.

Con este proyecto, honorables Representantes, el Congreso de Colombia, al aprobarlo como ley, estará dando un importante aporte a la solución de los problemas agudos que padecen en la actualidad los caficultores colombianos y se sientan las bases para el manejo futuro de casos similares.

Por lo anterior, señores Representantes, me permito proponer: Dése primer debate al proyecto de ley "por la cual se refinancian las deudas de los cafeteros y del sector agrario. Se dictan las normas generales y los criterios para su regulación y aplicación".

Atentamente,

Carlos García Orjuela, Camilo Sánchez Ortega, Néstor García Buitrago, Luis Emilio Sierra Grajales, Rodrigo Garavito H.

CAMARA DE REPRESENTANTES
Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Santafé de Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 1992.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 141 Senado, 136 Cámara de 1992.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.