



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - Nº 226

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 2 de diciembre de 1994

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 29/94 CÁ- MARA,

por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración.

Señor Presidente
Honorable Representantes
Comisión Quinta
Honorable Cámara de Representantes:

En cumplimiento de la honrosa comisión que nos fuera confiada por la Presidencia de la Comisión, procedemos a rendir ponencia para primer debate, ante esta Comisión, al Proyecto de ley número 29-Cámara, presentado a nuestra consideración por el Gobierno.

En la parte inicial de este informe se presenta un análisis general de la ley. En el numeral 2º se presenta una visión de la situación nacional e internacional de la porcicultura. Posteriormente se analiza el marco constitucional y legal sobre el cual se fundamenta el proyecto y finalmente se acompaña el pliego de modificaciones que se somete a consideración de la honorable Comisión.

1. Análisis general de la ley

El Proyecto de ley 29 está constituido por 18 artículos que se ocupan de aspectos como la creación de la cuota de fomento porcino, del fondo respectivo para su manejo, el monto de la cuota, los sujetos obligados a cancelarla, los objetivos del mismo, la conformación de la Junta Directiva y disposiciones que regulan el recaudo, administración, vigilancia y control fiscal del fondo.

Este proyecto pretende dotar al sector porcícola colombiano de un instrumento moderno que permita dinamizar dicha actividad y crear un sistema de beneficios y oportunidades que estimulen la cría y producción comercial de lechones y cerdo gordo requerido por la industria.

El artículo primero define qué es la porcicultura agrupando en esta actividad el proceso de cría y la producción comercial de animales de abastecimiento cárnico nacional y su eventual exportación.

El artículo segundo crea la cuota de fomento porcícola equivalente al 15% del salario diario mínimo legal que esté vigente, cuota que debe pagarse al momento del sacrificio.

El recaudo de estos dineros, dispone la norma, se hace a través de las tesorerías municipales o de los mataderos privados aprovechando la conocida guía.

Define como sujetos de pago a toda persona natural o jurídica o a las sociedades de hecho.

Este proyecto crea el Fondo Nacional de la Porcicultura, no como institución sino como cuenta especial para el manejo de los recursos producto de la cuota, conforme a la Ley 101/93.

Los recursos que se obtengan deberán utilizarse en los siguientes frentes:

- A. Investigación.
- B. Asistencia técnica.
- C. Transferencia de tecnología.
- D. Capacitación y mejoramiento de sanidad y productividad.
- E. Exportación de carne porcina y subproductos
- F. Aportes a empresas colectivas dedicadas a producir, comercializar o industrializar insumos porcícolas
- G. Impulsar la organización de productores y consumidores, creando la posibilidad del subsidio a la carne.
- H. Programas que fomenten la porcicultura.
- I. Programas que ayuden a la regulación de precios de la carne de cerdo.

El proyecto de ley crea una Junta Directiva del Fondo que se integra por seis miembros:

Tres ministros o delegados (Agricultura, Comercio Exterior y Desarrollo Económico).

Tres particulares (el Presidente de la Asociación Colombiana de Porcicultores y dos miembros elegidos por las cooperativas del ramo).

El procedimiento de recaudo concebido en el proyecto es sencillo; el cobro antes del sacrificio, la consignación en cuenta especial, y depositarlos dentro de los 10 días del mes siguiente al que se recaudan en la Cuenta Nacional del Fondo.

El Fondo Nacional Porcícola será manejado por organización gremial porcícola: la ACP. Plantea un plazo de 5 años mínimo para dicho manejo pagando un 10% del recaudo total como contraprestación por el recaudo de las cuotas.

El contrato que se establezca entre el Ministerio y la entidad administradora del Fondo debe dejar claros asuntos como:

- Manejo de recursos.
- Definición de programas.
- Ejecución de programas.
- Facultades y prohibiciones del administrador.

La entidad administradora debe, según el proyecto de ley, elaborar cada año el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos. Rendir informes semestrales al Ministerio de Agricultura sobre ingresos e inversión. Remitir informe semestral a la Tesorería General de la Nación de los recaudos del semestre anterior y rendir cuentas a la Contraloría General de la Nación.

Prevé el proyecto que si desaparece la Asociación Colombiana de Porcicultores dicho contrato se haga con una entidad pública o con otra agremiación porcícola sin ánimo de lucro.

El proyecto en estudio plantea el retorno proporcional de cuotas mediante el mecanismo de desarrollar programas y proyectos en las regiones en correspondencia con el monto de los aportes efectuados por las distintas zonas productoras.

Se le otorga al Gobierno la facultad de imponer multas y sanciones por evasión o por mora en el pago y consignación de los recursos del Fondo.

Finalmente, crea un estímulo tributario al aceptar que este valor por cuota se pueda manejar como costos deducibles para el productor, durante el respectivo ejercicio gravable, simplemente acompañando el paz y salvo respectivo.

El Fondo puede canalizar recursos del crédito externo, aportes e inversiones del Tesoro Nacional o de personas naturales o jurídicas sean estas nacionales o extranjeras.

Como quiera que el proyecto es de interés nacional, la gestión que se realizó fue proceder al análisis del

articulado consultando en primer término el ordenamiento constitucional, la armonización legal y consultando la realidad nacional y el interés general.

2. Situación nacional e internacional

A cinco siglos de conocer en nuestro continente al cerdo, vemos cómo éste no tiene en América Latina el nivel que tiene en otras partes del mundo. En Colombia en particular son muchas las dificultades de la porcicultura.

Los factores que están asociados a las dificultades sectoriales son el bajo crecimiento de la economía en la última década, el bajo ingreso per cápita, el deterioro del poder adquisitivo, la caída del salario mínimo real urbano y del salario profesional, la inequitativa distribución de la riqueza y hasta el peso del sobreendeudamiento y la transferencia de recursos hacia el exterior canalizados como pago de intereses y utilidades que bien pudieron destinarse al desarrollo de la actividad productiva.

En Colombia entre 1980-1990 la participación del sector agropecuario dentro del PIB no se incrementó y por el contrario aportó menos en 1990 que diez años atrás.

En dicha década el patrón de consumo de cárnicos a nivel mundial empezó a manifestar claras modificaciones, cuyas tendencias prevalecen hasta la fecha. La sustitución de carne de bovino por carne de ave, en especial en los países desarrollados; el bajo crecimiento de la demanda de carnes rojas, son el nuevo esquema del comercio mundial de carnes.

Los pronósticos establecen un incremento del 3.8% en el consumo de carne de ave, mientras la carne de vacuno se incrementará 0.5%. El estimativo de crecimiento mundial para la carne de cerdo es de 2.4%.

No obstante las dificultades, la carne de cerdo continúa siendo el cárnico más producido y consumido en el mundo, representando el 40% de la producción mundial de carnes.

En Colombia según el Ministerio de Agricultura, la porcicultura como tal, es decir, tecnificada, especializada e integrada, surge alrededor de los años 70s. Aunque viene incursionando en el mercado internacional solamente desde 1991, con la exportación de canales de cerdo con un volumen de 70 toneladas anuales, unos 1.000-1.100 cerdos.

En Colombia el consumo per cápita de carne de cerdo es de 3.0 a 3.8 kilos año, mientras naciones como Brasil y México consumen 15.0 kilos por persona-año, es decir, cinco veces más nuestra demanda interna.

La porcicultura conjuntamente con la avicultura, son las actividades pecuarias calificadas como industriales.

Al revisar la composición de la actividad pecuaria encontramos que la actividad porcina es muy pequeña:

Ganaderías Bovina	64.11
Sector avícola	29.13
Sector porcino	5.29
Otras producciones	1.48

Veamos algunas estadísticas sobre el sector porcino colombiano:

Población porcina colombiana	2.600.000
% Explotación tecnificada y semitecnificada	30-40%
Cabezas sacrificadas legalmente por año	1.500.000
Cabezas sacrificadas clandestinamente por año	750.000
% de sacrificio clandestino	50%
Oferta total - cabezas	2.250.000
Aporte a la producción cárnica nal.	10%
Aporte a la producción pecuaria (1993)	5.29%
Demanda de alimentos balanceados para animales	300.000

% de la producción nal. de alimentos balanceados que demanda	15%
Lugar ocupado como ddte de alimento balanceado	2º puesto.

Para hacernos a una idea del consumo actual de carne de cerdo quisiéramos ilustrar a los honorables Representantes del consumo de cárnicos en Colombia.

Según datos de la FAO el siguiente es el consumo de varios países del total de carnes y de carnes de cerdo en particular (grs/día):

PAIS	CERDO	TOTAL CARNICOS
México	24.5	202.7
República Dominicana	4.6	107.0
Panamá	15.9	188.1
Argentina	17.9	521.2
Chile	28.3	194.0
Colombia	9.3	176.0
Paraguay	78.8	279.3
Uruguay	18.6	534.0
Venezuela	15.3	162.1

Esto quiere decir que los colombianos que consumen carne diariamente, utilizan apenas el 5.2% en carnes de cerdo.

Colombia requiere 9 millones de cabezas de cerdo si quisiera atender un consumo per cápita igual al promedio internacional. Por supuesto este incremento de producción es el resultado de un crecimiento en la demanda cárnica de porcino y el cambio en los hábitos y costos actuales.

El gremio porcícola cree que la posibilidad de hacer más dinámica la producción, guarda estrecha relación con las acciones tomadas por el Gobierno, especialmente por el Ministerio de Agricultura. Se requiere eficiencia que se traduzca no sólo en incremento de rendimientos, sino en reducción de costos, canales apropiados de comercialización de insumos y productos; son necesarias medidas sanitarias que erradiquen las enfermedades más comunes en la pira y un consciente compromiso con el medio ambiente. Estos frentes requieren de una política, de una estructura y de unos mecanismos efectivos que la impulsen, la dinamicen y permitan mayor eficacia en la explotación de la carne de cerdo.

Es una realidad que si el sector no respeta el entorno ecológico y no cuenta con normas de calidad, le será muy difícil producir y comercializar. Cada vez el consumo es sensible a la calidad, a los daños medioambientales y en este caso a los aspectos sanitarios. El costo de programas de modernización sectorial no puede descargarse a un presupuesto que cada vez es más reducido frente a las necesidades del agro nacional. Esto explica porqué el Gobierno acude a la creación del Fondo de Fomento Porcino como mecanismo para resolver, con la gestión privada, aspectos que son inalcanzables desde el sector público.

Algunos indicadores mundiales

Acudimos a los indicadores siguientes para mostrar el estado actual en el mundo de la porcicultura.

El comercio internacional de este cárnico esta altamente concentrado. Un grupo de países como Canadá, Taiwan, China y la Comunidad Europea, están a cargo del 95% de las exportaciones. Japón, EUA, Hong Kong y otros importan una porción similar de la carne.

En América Latina y el Caribe existen algo más de 80 millones de cerdos que representan el 9% del inventario mundial.

La porcicultura latinoamericana es modesta comparada con la asiática y europea. En términos cuantitativos es mayor que la de EUA y Canadá en conjunto y similar a la exUnión Soviética. Desde el punto de

vista de los expertos, la potencialidad es mayor que la de esos países.

En las últimas dos décadas, la producción de carne de cerdo en la región ha pasado de 1.7 millones de toneladas a 3 millones de toneladas; sin embargo, el rendimiento promedio de la porcicultura latinoamericana es muy bajo, ya que poseemos el 9% del inventario mundial, pero sólo aportamos el 4% de la producción de carne.

La producción mundial de carnes de cerdo en 1980 fue de 69.458 toneladas América Latina y el Caribe aportaron 2.944, en su gran mayoría provenientes del Brasil, México y Argentina.

La tasa de extracción es un índice que muestra el porcentaje de animales sacrificados a partir de un inventario determinado.

En América Latina los rendimientos solo han llegado al 58% excepciones hechas de Puerto Rico que presenta una tasa de extracción del 114% y de Chile con una tasa del 119%. Colombia tiene una extracción inferior al 76%. En 1990 la producción de cárnicos en Colombia tuvo un incremento del 38.5% para bovinos, 5.3 para cerdos y 56.3% para aves. En conjunto la producción de carne en América Latina tuvo una tasa media de crecimiento de -0.7 para cerdos entre 1980 y 1990.

América Latina en general tiene una tasa de extracción que fluctua entre el 40% y el 50% de la presentada en Norteamérica, Europa, Oceanía y la antigua Unión Soviética, inclusive 20 puntos por debajo de la tasa de extracción africana.

Los mayores inventarios porcinos están en el Asia y Europa (600 millones de cabezas).

De acuerdo con cifras del Departamento de Estado, de los Estados Unidos diez países importaron en 1990 1.277 toneladas y otros diez exportaron 3.414.

Un aspecto que es importante para el diseño de políticas futuras en este sector es el de costo de producción veamos:

PAIS	COSTO DE PRODUCCION PESOS KILOGRAMO EN PIE
Japón	2.487
Taiwan	1.034
Filipinas	1.086
Inglaterra	1.191
Usa	720
Canadá	576
Chile	524
Venezuela	350
Colombia	1.100

El costo de producción krg/pie nos coloca en desventaja frente a los 4 últimos países pues sino se reducen los costos de producción el aumento en el consumo significará un mercado atractivo para países con mayor eficiencia productiva.

La barrera cultural

Circulan sobre el cerdo algunas ideas erróneas sobre temas como la higiene, el valor nutricional, el valor calórico, el contenido de colesterol, etc., que influyen y determinan el bajo consumo de carne.

Para la mayoría de las personas cerdo es sinónimo de "cochino" y cuando oímos la palabra cerdo nos imaginamos aquel animal que nuestro campesino utilizaba como método de ahorro, o esa explotación de unos cuantos animales alimentados con los desperdicios de la cocina. A su alrededor se ha tejido tal suerte de mitos e inexactitudes que no pocos la consideran peligrosa, por lo cual la rechazan o la consumen solo ocasionalmente y con gran reserva.

Varios factores adicionales a los mencionados han contribuido al desprestigio, pero especialmente la creencia de que existe una estrecha relación entre carne de porcino-obesidad-hipertensión-arteriosclerosis.

Si bien es cierto que aun encontramos porquerizas artesanales, antihigiénicas, donde se cría lo que podríamos llamar el "marrano", también Colombia cuenta con un sector porcícola muy avanzado donde se produce un cerdo moderno.

En la forma tradicional, el proceso de engorde dura 10-15 y aún 20 meses, obteniéndose carne de animales viejos, con alto contenido de grasa. El cerdo moderno es enviado al matadero a los 7 meses de edad.

La porcicultura de hoy en día está muy lejos de esa situación. La explotación del cerdo ha tenido un proceso acelerado, y se coloca a la vanguardia en la aplicación de técnicas modernas de producción animal.

Es tal el desarrollo de nuestras granjas tecnificadas, que tienen poco que envidiarle a una granja canadiense o norteamericana.

El cerdo criado por empresarios tecnificados es un animal seleccionado genéticamente, con las características de baja producción en grasa y alta conversión del alimento en carne.

Esto quiere decir que mientras el tocino del marrano tradicional tiene un espesor de 6 a 8 cms. el del cerdo moderno no pasa de 2.5 cms con tendencia a disminuir.

Así, la porcicultura moderna en Colombia tiene como una de sus principales características todo un sistema tecnológico muy desarrollado que incluye instalaciones técnicamente diseñadas en las cuales el cerdo está confinado, sin acceso al campo, consumiendo alimentos exactos y correctamente balanceados, bajo control y vigilancia profesional de zootecnistas. Todo esto permite obtener carne tierna, con bajo contenido de grasa y con excelente calidad higiénica y nutricional.

No es exactamente cierto que el consumo de carne de cerdo cause obesidad, pues ni siquiera su contenido de calorías es alto. En 100 grs de cerdo magro cocido, apenas se encuentran 242 calorías, mientras en esos mismos 100 grs de carne de res se encuentran 266 calorías y 258 en la de cordero.

Recordemos que caloría es el valor energético de los alimentos que permite desarrollar funciones como la síntesis de tejidos, metabolismo, producción de calor y esfuerzo físico.

Algo similar ocurre con el colesterol. Tenemos que 100 grs de cerdo magro contiene 93 miligramos de dicho elemento, frente a 274 que contiene un huevo y 125 que contiene la misma porción de camarón o mariscos. En la misma cantidad de pollo asado sin piel, se encuentran 90 miligramos de colesterol y 86 en la carne de res.

El colesterol es vital para el organismo pues participa en la producción de bilis y ácidos biliares que se requieren para la absorción adecuada de grasas que contienen los alimentos. También interviene en la producción de hormonas suprarrenales y sexuales, y es definitivo en el funcionamiento del sistema nervioso central.

Perspectivas a futuro de la porcicultura

¿Hacia dónde puede ir la explotación porcina? ¿Cuándo alcanzará una meseta la tecnología de producción de cerdos? ¿Todavía querrá la gente comer carne? ¿Cuáles serán los requerimientos nutricionales? ¿Tendrán como base el consumo de grasas?

Estas son algunas de las preguntas que se hace mucha gente que piensa a futuro.

Las culturas en que tradicionalmente se consume carne de cerdo y que no están totalmente urbanizadas,

aunque probablemente consuman la mayor cantidad de carne de todos los sectores, tienen un impacto muy limitado en el mercado mundial de los productos porcinos, puesto que sus animales son criados por productores rurales para el consumo casero. Existen todas las razones para suponer que en China, un país de economía campesina no se requiera transitar a una mejor organización de la producción.

Los nutriólogos para humanos no han producido objetivos nutricionales para el público consumidor, en ocasiones esos objetivos benefician los productores de carne pero recientemente se inclinan contra sus intereses al recomendar una reducción en el consumo de grasa proveniente de productos de origen animal. Establece una relación estrecha entre grasa y enfermedades mortales como la insuficiencia coronaria y desórdenes vasculares. Por esto muchos consumidores ven aun con desconfianza la carne magra de buena calidad desde el aspecto de salud aun demostrándose que es un alimento nutritivo y seguro.

En otros países el vegetarianismo se está manifestando como un objetivo nutricional deseable. Sus patrocinadores elevan su opinión a una causa pseudo religiosa y aprovecha cualquier tipo de argumento en contra del consumo de carne. La posición básica de los oponentes es dar a conocer cualquier aspecto dudoso en la producción. Muchas veces están apoyados por actitudes negativas de algunos productores, quienes perpetúan el hecho, de que, de alguna forma, todos los implicados en la cadena de producción deben ser una clase sin restricción alguna para operar.

Una estadística reciente hecha entre estudiantes de agricultura reveló que una tercera parte no consumía carne totalmente aduciendo razones de tipo moral. Esto indica que tanto la presentación como la comercialización de carne no está dirigida a sectores adecuados y que es necesaria mayor investigación de mercado para establecer como la gente joven llega a tomar estas actitudes.

Aspectos como la aplicación de ideas avanzadas en nutrición, la tecnología y el crecimiento de tejidos magros, el desarrollo de instalaciones novedosas, los requerimientos de personal especializado, los desarrollos posibles y excitantes en el terreno de la reproducción selectiva como el caso de las razas chinas de cerdos, el procesado de la carne y de la imagen del cerdo, son algunos de los aspectos que nos llevan a concluir que el futuro de la producción porcina depende de que todos los elementos de la cadena de producción interactúen de manera armónica entre sí con un objetivo común: producir carne atractiva, íntegra y barata para el público consumidor.

Para lograr esto, es necesario que todos los sectores acepten algún tipo de disciplina y hagan su máximo esfuerzo para mejorar la comunicación entre todos ellos. El punto inicial de todo esto, es estar absolutamente seguros de lo que el consumidor desea y que es lo que influye sobre su gusto. Si existe un exceso de carnes para elegir, entonces la carne de cerdo tiene que ser algo extraordinario dentro de este conjunto. Sin lugar a dudas la carne de cerdo es la más versátil de todas las carnes y capaz de condimentar los platillos más exquisitos sobre la tierra.

También es muy económica de producir. Resulta sensato pensar que recogiendo lo mejor de la ciencia, la tecnología y la comercialización la porcicultura es invencible en términos de su potencial y es probable que su carne sea la más consumida en el mundo por mucho tiempo.

3. Marco constitucional y legal

Hay un precepto constitucional y una ley que permiten darle viabilidad jurídica al proyecto que se presentó a estudio del Congreso.

3.1 La parafiscalidad

Esta es la primera fuente del proyecto. Parte del artículo 150 numeral 12 de la Constitución que establece que corresponde al Congreso "Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente parafiscales en los casos y condiciones que establezca la ley".

En palabras del delegado Alfonso Palacio Rudas, una contribución parafiscal es "... una exacción efectuada sobre sus usuarios por ciertas organizaciones públicas o semipúblicas, económicas o sociales, para asegurar una financiación autónoma. Esta constituida por una especie de impuestos cooperativos que se perciben en provecho de entidades públicas o privadas que tienen el carácter de colectividades".

El profesor Manuel Marselli dice: "La parafiscalidad y lo novedoso del concepto, es decir, su carácter de imposición social y económica, radican en la necesidad de hacer participar en ciertas funciones a los organismos a los cuales son confiadas esas funciones a los miembros que poseen intereses comunes, económicos, morales y espirituales, excluyendo a otros miembros de la sociedad política general, para quienes el peso de la tributación adicional sería insoportable".

También podemos decir que son tasas obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados por medio de los mismos organismos o de la administración y que se destinan a financiar ciertos gastos en dichos organismos sin que sean integradas al presupuesto nacional.

Estos fondos nacen de un porcentaje del valor de las ventas de sus producciones destinado a financiar programas de mejoramiento de producción, racionalizar costos.

Tratándose de entidades públicas, son tasas parafiscales las que pagan los patronos al Sena, a las Cajas de Compensación Familiar, a los Seguros Sociales.

Hay pues unos elementos que constituyen la parafiscalidad y que se resumen así:

A. Son contribuciones distintas a las tasas o impuestos, y se imponen exclusivamente a los usuarios de un servicio o a los miembros de un conglomerado determinado.

B. Aunque son creadas por el Estado, estas contribuciones, no se incluyen en el presupuesto nacional. De hacerse se respeta su esencia como cuota parafiscal.

C. El objetivo de una contribución como esta es el financiamiento autónomo de grupos o entidades públicas o privadas, para atender necesidades del servicio o programas definidos de carácter sectorial.

D. Las contribuciones parafiscales se obtienen en forma coactiva. Esta obligatoriedad del pago de la contribución parafiscal es necesaria para que ninguno de los usuarios o beneficiarios pueda evadirla. Por eso deben ser creadas por el poder de una ley amparada por el potestad de coerción del Estado.

¿Cuál sería el alcance de un mecanismo como éste?

Tres cuartas partes del sector agropecuario van a quedar cobijadas por el mecanismo de la parafiscalidad, conforme a los planes de creación que tiene el Gobierno. Se proyecta la creación de varios fondos nuevos como, avícola, hortofrutícola, de leguminosas, palmero.

Ya hay antecedentes de fondos parafiscales como el de Cereales (Fenalce), el de Arroz, Cacao, Panela, fomento ganadero, lechero.

3.2 La Ley 101 de 1993

Esta es la segunda fuente del proyecto que se somete a discusión del Congreso y corresponde a la Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, cuyas principales características quiero destacar para entender el proyecto sometido a estudio en la Comisión Quinta de la Cámara.

Dicha ley establece cuáles son los propósitos frente a la producción, al estímulo de las organizaciones gremiales agropecuarias y frente al sistema alimentario nacional. Amplía y determina más fuentes, estímulos y destinos para la financiación de la actividad agropecuaria. Pero tal vez el aspecto más destacado de esta ley tiene que ver con la creación de los fondos parafiscales y los fondos de estabilización de precios.

Frente a la parafiscalidad explicada de manera muy general en el aparte 3.1 de esta ponencia, la Ley General Agropecuaria reglamenta los siguientes aspectos:

A. Define las denominadas contribuciones parafiscales como las que impone la ley a un subsector agropecuario para el beneficio del mismo. Precisa que estos recursos no hacen parte del Presupuesto General de la Nación, tal como lo habíamos anotado antes.

B. Precisa que la administración y recaudo de estas contribuciones se realizan directamente por las entidades gremiales que reúnan condiciones de representatividad nacional de una actividad agropecuaria determinada y que hayan celebrado un contrato especial con el Gobierno Nacional, sujeto a los términos y procedimientos de la ley que haya creado las contribuciones respectivas. También da la opción de administrar estos recursos a través de sociedades fiduciarias.

C. Para combatir la evasión el artículo 30 de la Ley General autoriza a los representantes legales de las entidades administradoras de fondos, para que demanden por la vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria, el pago de las contribuciones parafiscales.

D. Determina también que quien los recaude y no los transfiera oportunamente pagará intereses de mora a la misma tasa señalada para el impuesto de renta y complementarios.

El destino de estos recursos, los que se recauden, deben ser invertidos en:

1. Investigación y transferencia de tecnologías y asesoría y asistencia técnica.
2. Adecuación de la producción y control sanitario.
3. Organización y desarrollo de la comercialización.
4. Fomento de las exportaciones y promoción del consumo.
5. Apoyo a la regulación de la oferta y la demanda para proteger a los productores contra oscilaciones anormales de los precios y procurarles un ingreso remunerativo.

6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para el beneficio del subsector.

Los ingresos de los fondos parafiscales como el porcícola que se propone, son:

- Las contribuciones parafiscales propiamente dichas.
- Los rendimientos por el manejo de tales recursos.
- Los derivados de operaciones realizadas con recursos de los fondos.
- La venta o liquidación de sus activos e inversiones.
- Recursos del crédito.
- Donaciones o aportes que reciban.

También crea los Fondos de estabilización de precios de productos agropecuarios con el fin de que procuren un ingreso remunerativo para los productores, para regular la producción nacional e incrementar las exportaciones a través de la estabilización de precios al producto. Vale la pena mencionar los Fondos de estabilización de precios de exportación del cacao y algodón.

E. Estos fondos son administrados como cuenta especial que es manejada por el gremio administrador

del Fondo parafiscal respectivo. También autoriza para que el Idema los maneje separadamente de sus recursos propios de no ser posible el manejo directo por el gremio.

F. Los fondos de estabilización de precios, según la Ley 101, provienen de las siguientes fuentes:

- Las cesiones de estabilización
- Sumas destinadas por fondos parafiscales
- Recursos del presupuesto nacional
- Recursos internacionales o nacionales, según normas de crédito público
- Recursos privados
- Rendimiento de inversiones
- Títulos de deuda, emitidos, aceptados, avalados por el Estado
- Valores de alta rentabilidad, seguridad y liquidez emitidos por el Banco de la República.

Bien, todo este esquema fue presentado en tres foros que tuve la ocasión de dirigir como coordinador ponente, en compañía de los representantes designados como coponentes por la Comisión. Estos foros fueron realizados en las ciudades de Medellín, Cali y Pereira con una amplia y enriquecedora participación de los poricultores, de los industriales de la carne, de los funcionarios públicos que tienen que ver con su desarrollo, y de las empresas de frigoríficos en las cuales se sacrifica un alto porcentaje de los cerdos consumidos en Colombia.

En estos foros se recogieron una serie de inquietudes, resultado de las discusiones públicas sobre la totalidad del articulado que compone el proyecto y fruto de las investigaciones realizadas por los ponentes sobre el alcance del Proyecto de ley número 29.

Los recaudos estimados por los ponentes, de aprobarse el proyecto de ley con la tasa propuesta por el Gobierno, equivalente al 15% del salario diario mínimo legal vigente por cada porcino, representaría unos recaudos proyectados por año superiores a los 11.000 millones de pesos en un horizonte de 10 años. Durante 1995, los recaudos del Fondo superarían los 1.170 millones. Estos asumiendo un incremento del 5% sobre el número de cabezas sacrificadas cada año como resultado de las actividades de promoción del Fondo Nacional Porcícola.

	A	B	C	D	E
2	FONDO NACIONAL PORCINO				
3	ESTIMACION DE RECAUDOS				
4	Año de	Sacrificio	Salario	%	Valor
5	Cálculo	anual cabeza	mínimo	cuota	recaudado
6	1995	1,575,000	149,323	747	1,175,918,625
7	1996	1,653,750	183,667	918	1,518,698,904
8	1997	1,736,438	225,911	1,130	1,961,399,635
9	1998	1,823,259	277,870	1,389	2,533,147,628
10	1999	1,914,422	341,780	1,709	3,271,560,162
11	2000	2,010,143	420,390	2,102	4,225,219,949
12	2001	2,110,651	517,080	2,585	5,456,871,564
13	2002	2,216,183	636,008	3,180	7,047,549,625
14	2003	2,326,992	782,290	3,911	9,101,910,341
15	2004	2,443,342	962,216	4,811	11,755,117,206
16					

Es muy grande la preocupación del sector por el contrabando de cerdo desde Venezuela, aprovechando el bajo costo de producción y la diferencia monetaria. Lamentablemente este proyecto no puede recoger medidas arancelarias, ni alcanzar con una cuota protectora la carne importada. Son aspectos que la reglamentación deberá tener en cuenta, una vez sea creado el Fondo Nacional Porcino.

Algunos sectores hicieron hincapié en la necesidad de aumentar la tasa de la cuota, argumentando que este

porcentaje no guarda proporción con el aprobado para la constitución del Fondo Nacional del Ganado. Dicha cuota equivale al 50% del salario mínimo que es tres veces más que la que se pretende asignar al Fondo Nacional Porcícola. Esta apreciación se aclaró al discutir sobre las diferencias por volumen entre el cerdo la res y las condiciones de consumo, mercadeo y control de cada uno de estos animales.

Se tuvieron en cuenta además las implicaciones que sobre el precio de kilo de cerdo al consumidor podría tener una cuota mayor, pues de por sí las condiciones de precio tienen un comportamiento que obedece sensiblemente a la intermediación, así el espíritu del proyecto pretenda castigar con la cuota al productor.

Finalmente consideramos que la estructura de la Junta Directiva del Fondo no resultaba muy representativa frente al voto privilegiado del Ministro de Agricultura, por lo cual se sugirió una composición que respondiera a las condiciones del sector y diera a cambio del privilegio mayor representación al sector privado. Además, la porcicultura no se caracteriza por una alta producción en el sector cooperativo, por el contrario, es por su pequeñez que es adelantada por productores no organizados. Solamente existen Cooperativas en cuatro zonas del país, como son Antioquia, Valle, Quindío.

Propone el proyecto en desarrollo de unos de los lineamientos de la ley general Agropecuaria, que los esfuerzos del Fondo Nacional Porcino regresen a las distintas zonas de acuerdo con el esfuerzo de aportación. Esto quiere decir que esos retornos tendrían que hacerse en la siguiente proporción atendiendo al consumo de cada región. Veamos, cifras a noviembre de 1993:

DEPARTAMENTO	CABEZAS	TONELADAS	PORCENTAJE
Antioquia	535.440	52.699	47.12
Santafé de Bogotá	255.610	15.328	23.37
Valle	143.013	12.138	12.58
Quindío	57.582	3.741	5.06
Caldas	52.553	4.567	4.03
Cundinamarca	49.023	4.221	4.31
Risaralda	42.950	3.741	3.78
	1.136.171	96.435	

Esto hace necesario que a los objetivos del Fondo se le adicione los programas económicos, sociales y de infraestructura, que complementen los de promoción y fomento de la porcicultura nacional.

Con base en las anteriores consideraciones económicas, jurídicas, sociales y de mercado y teniendo en cuenta que tanto el articulado como el espíritu del proyecto son susceptibles de su acondicionamiento jurídico y constitucional, nos permitimos proponer a la honorable Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes: Dése primer debate al Proyecto de ley número 29 de 1994 Cámara "por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan otras normas sobre su recaudo y administración".

De los honorables Representantes,
Ponente Coordinador.

Octavio Carmona Salazar.

Coponentes,

Edgar Eulises Torres Murillo,
Germán Martínez Mejía.

* * *

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 6º quedará así:

Artículo 6º. De los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura. Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, se utilizarán exclusivamente en:

1. La investigación en porcicultura, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación para mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina.

2. Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.

3. Participar con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.

4. La promoción de cooperativas de poricultores cuyo objeto sea beneficiar a poricultores y consumidores.

5. La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan, en ciertos casos, subsidiar los precios de la carne, alimentos balanceados y subproductos de la carne porcina para los consumidores de bajos ingresos.

6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio de la actividad porcina.

7. Aquellos programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, procuren el fomento de la porcicultura nacional y la regulación de los precios de sus productos.

El artículo 7º quedará así:

Artículo 7º. *De la Junta Directiva.* La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, estará conformada así:

El Ministro de Agricultura o su delegado quien lo presidirá.

El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.

El Ministro de Comercio Exterior o su delegado.

Tres (3) representantes elegidos por Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP.

Un (1) representante por las cooperativas de poricultores que funcionan en el país.

Ponente Coordinador.

Octavio Carmona Salazar,

Coponentes.

Edgar Eulises Torres Murillo,

Germán Martínez Mejía,

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 1994-CAMARA

"por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración", para ser considerado en primer debate.

Comisión Quinta honorable Cámara de Representantes.

Artículo 1º. La porcicultura está constituida por las actividades de producción de pie de cría (granjas genéticas) y producción comercial de lechones y cerdo gordo para el abastecimiento del mercado de carne fresca y de la industria cárnica especializada.

Artículo 2º. *De la cuota de fomento porcícola.* A partir de la vigencia de la presente ley, créase la cuota de fomento porcícola, la que estará constituida por el equivalente al 15% de un salario diario mínimo legal vigente, por cada porcino, al momento del sacrificio.

Parágrafo. En caso de que el recaudo que deba originarse en el sacrificio de porcinos ofrezca dificultades, autorízase al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previa concertación con la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, para que reglamente el mecanismo o procedimiento viable, con el fin de evitar la evasión de la cuota en aquellos lugares donde no existan lugares para su control y vigilancia.

Artículo 3º. *De la contribución para fiscal.* La contribución para fiscal para el fomento del sector porcino, se ceñirá a las condiciones estipuladas en la presente ley, en los términos del numeral 12 del artículo 150 de la Constitución Nacional, el capítulo V de la Ley 101 de 1993, y demás principios y normas que regulan la materia.

Artículo 4º. *De los sujetos obligados al pago de la cuota.* Los productores de porcinos, ya sean personas naturales, jurídicas o sociedades de hecho, estarán obligados al pago de la cuota de fomento porcino.

Artículo 5º. *Del Fondo Nacional de la Porcicultura.* Créanse el Fondo Nacional de la Porcicultura, para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota de fomento porcícola, el cual se ceñirá a los lineamientos de política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

El producto de la cuota de fomento porcícola, se llevará a una cuenta especial, bajo el nombre de Fondo Nacional de la Porcicultura, con destino exclusivo al cumplimiento de los objetivos previstos en la presente ley.

Artículo 6º. *De los objetivos del Fondo Nacional de la Porcicultura.* Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, se utilizarán exclusivamente en:

1. La investigación en porcicultura, asistencia técnica, transferencia de tecnología y capacitación para mejorar la sanidad e incrementar la productividad de la actividad porcina.

2. Apoyar y fomentar la exportación de cerdos, carne porcina y sus subproductos.

3. Participar con aportes de capital en empresas de interés colectivo dedicadas a la producción, comercialización e industrialización de insumos y productos del sector porcícola.

4. La promoción de cooperativas de poricultores cuyo objeto sea beneficiar a poricultores y consumidores.

5. La organización de industrias con sistemas eficientes de comercialización que permitan, en ciertos casos, subsidiar los precios de la carne, alimentos balanceados y subproductos de la carne porcina para los consumidores de bajos ingresos.

6. Programas económicos, sociales y de infraestructura para beneficio de la actividad porcina.

7. Aquellos programas que, previa aprobación de la Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, procuren el fomento de la porcicultura nacional y la regulación de los precios de sus productos.

Artículo 7º. *De la Junta Directiva.* La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura, estará conformada así:

El Ministro de Agricultura o su delegado quien lo presidirá.

El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.

El Ministro de Comercio Exterior o su delegado. Tres (3) representantes elegidos por Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP.

Un (1) representante por las cooperativas de poricultores que funcionan en el país.

Artículo 8º. *Del recaudo.* El recaudo de la cuota de fomento porcícola señalada en el artículo segundo, se hará por las personas naturales o jurídicas y las sociedades de hecho, que realicen el sacrificio de porcinos. La cuota se recaudará al momento del degüello, y en aquellos sitios donde no exista matadero, el recaudo lo hará la Tesorería Municipal en el momento de expedir la guía o permiso para el sacrificio.

Parágrafo. Los recaudadores de la cuota mantendrán provisionalmente dichos recursos en una cuenta separada, y están obligados a depositarlos, dentro de

los diez (10) días del mes siguiente al recaudo, en la cuenta especial denominada "Fondo Nacional de la Porcicultura", manejada por la entidad administradora.

De acuerdo con la Ley 6ª de 1992 en su artículo 114, el auditor del Fondo Nacional de la Porcicultura, podrá efectuar visitas de inspección a los libros de contabilidad de las empresas y entidades recaudadoras con previo visto bueno del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para asegurar el debido pago de la cuota de fomento prevista en esta ley.

Artículo 9º. *De la administración.* El Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, contratará con la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP, la administración y recaudo final de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura.

El respectivo contrato administrativo deberá tener una duración de cinco años y en él se dispondrá lo relativo al manejo de recursos, la definición, y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los objetivos legales, así como la contraprestación por la administración de las cuotas, cuyo valor será del diez por ciento (10%) del recaudo anual.

Parágrafo 1º. En caso de disolución, inhabilidad o incompatibilidad de la Asociación Colombiana de Porcicultores, ACP, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá contratar la administración de la cuota fomento porcícola, con una entidad pública o con una organización sin ánimo de lucro que represente a los productores porcícolas nacionales.

Parágrafo 2º. La Junta Directiva del Fondo Nacional de la Porcicultura podrá aprobar subcontratos de planes, programas y proyectos específicos con otras agremiaciones y cooperativas del sector porcícola, que le presente la administración del fondo o cualquiera de los miembros de la Junta Directiva.

Artículo 10. *Del plan de inversiones y gastos.* La entidad administradora de los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura elaborará anualmente el Plan de Inversiones y Gastos, por programas y proyectos, para el año siguiente, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por la Junta Directiva del mismo fondo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura.

Los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura se destinarán a desarrollar programas y proyectos en porcicultura, en proporción a los aportes efectuados, por las distintas zonas productoras.

Artículo 11. *De los activos del Fondo Nacional de la Porcicultura.* Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo Nacional de la Porcicultura, deberán incorporarse a una cuenta especial del mismo.

En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte del Fondo, de manera que, en caso de que éste se liquide, todos los bienes incluyendo los dineros del fondo que se encuentran en caja o bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional.

Artículo 12. *De la vigilancia del recaudo.* Para que puedan recaudarse las cuotas de fomento porcícola establecidas por medio de la presente ley, es necesario que esté vigente el contrato entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora.

Artículo 13. *De la vigilancia administrativa.* El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, deberá rendir semestralmente informes en relación con los recursos obtenidos.

y su inversión. Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el fondo guarde la entidad administradora.

Artículo 14. *Del control fiscal.* La entidad administradora del Fondo Nacional de la Porcicultura, rendirá cuentas a la Contraloría General de la República, sobre la inversión de los recursos. Para el ejercicio del control fiscal referido la Contraloría adoptará sistemas adecuados.

Artículo 15. *De las multas y sanciones.* El Gobierno Nacional podrá imponer multas y sanciones por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la cuota de fomento porcícola prevista en esta ley, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

Artículo 16. *Costos deducibles.* Para que las personas naturales o jurídicas obligadas a tributar la cuota de fomento porcícola, tengan derecho a que se les acepten como costo deducibles el valor aportado a dicha cuota, durante el respectivo ejercicio gravable, deberán acompañar a su declaración de renta y patrimonio un certificado de paz y salvo por aquel valor, expedido por el ente recaudador.

Artículo 17. El Fondo Nacional de la Porcicultura podrá recibir y canalizar recursos de crédito externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos del fondo, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional, o de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, con este mismo fin.

Artículo 18. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las demás disposiciones que le sean contrarias.

Ponente Coordinador,

Octavio Carmona Salazar.

Coponentes,

Edgar Eulises Torres Murillo,
Germán Martínez Mejía,

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 028/94 CAMARA.

por la cual se establece la cuota de fomento algodouero, se crea un fondo de fomento y se dan normas para su recaudo y administración.

Honorables Congresistas:

Cumplimos con el encargo de presentar ponencia para segundo debate al proyecto de ley arriba referenciado, sometido a estudio del Congreso por el Ministerio de Agricultura. Es un proyecto que se inscribe en el marco de la estrategia para contribuir a la recuperación del sector agroindustrial colombiano, y como respuesta a la recuperación a la crisis agropecuaria de los últimos años, que tuvo su máxima expresión en 1992 con la caída del 1% que experimentó el sector en 10 años. La superación de la crisis exige el mejoramiento de las condiciones de competitividad, para lo cual el desarrollo tecnológico juega un factor decisivo.

En 1988 y 1992, se sembraron, en promedio 225 mil hectáreas anuales, que produjeron 123 mil toneladas de fibra de algodón, 87.500 procesadas por la industria textil nacional y 35 mil exportadas, y 192 mil toneladas de semillas de algodón destinadas a la producción de aceites comestibles y para alimentos balanceados,

generándose en términos de empleo permanente más de 56 mil empleos directos y 2 ó 3 veces la misma cantidad en empleos indirectos. En la actualidad, sólo se siembran en el país 75 mil hectáreas por año, hecho que dimensiona la magnitud de la crisis.

Entre los factores que explican el nuevo escenario del algodón, está la caída de los precios internacionales durante más de dos años continuos, una sequía sin precedentes, la apertura a la competencia externa y el desmonte del crédito entre otros. Centrándose la preocupación a largo plazo en la pérdida de la competitividad y la consecuente disminución de la rentabilidad, en cuyos casos la falta de investigación y la transferencia de tecnología, son referentes inequívocos para entenderlos, explicados por la incapacidad financiera para adelantar los procesos conducentes a satisfacer las necesidades de los productores, los textiles y los graseros consumidores.

La modernización económica, señala como imperativa la inserción de todos los productos colombianos en esta nueva realidad, de lo cual no se exceptúa el algodón, resultando inexcusable la adopción de un mecanismo que le permita al algodón ser protagonista de la nueva estrategia aperturista, para lo cual consideramos que el establecimiento de una cuota de fomento algodouero constituye una herramienta fundamental, para lograr así una mejora de la competitividad del cultivo, sintonizada con la conservación y cuidado de los recursos naturales, para así trascender las propias fronteras. En consecuencia este proyecto de ley pretende satisfacer una necesidad sentida del sector agroindustrial algodouero, dotándolo de recursos para la investigación, la transferencia tecnológica y la capacitación, para lograr así la recuperación del cultivo, una producción sostenible en el futuro y una mejoría razonable de la rentabilidad, con los beneficios consecuentes, en cuanto a la generación de empleo, a la presencia de recursos en zonas rurales atrasadas y para mejorar el bienestar social de los colombianos que directa o indirectamente derivan su vida del cultivo del algodón.

Desde el punto de vista constitucional existen razones que validan la aprobación de esta iniciativa:

- El artículo 65 de la Constitución establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de aumentar la productividad.

- En armonía con lo anterior la Ley 101 de 1993, hace desarrollos, que favorecen lo que se preceptúa en el proyecto que se comenta, al señalar la destinación de las contribuciones agropecuarias y pesqueras, a la investigación y transferencia de tecnología, asesoría y asistencia técnica y todo aquello que contribuya al mejor suceso productivo del sector agropecuario y pesquero.

- La cuota de fomento algodouero que se establece en este proyecto de ley, se inscribe en el concepto de parafiscalidad, señalado en el artículo 150 de nuestra Carta Constitucional numeral 12 cuando firma que corresponde al Congreso "establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente contribuciones para-fiscales en los casos y bajo las condiciones que lo establezca la ley".

- La Corte Constitucional en sentencia 0407 de 1993, define las contribuciones parafiscales, como una técnica de intervención del Estado en la economía destinadas a extraer ciertos recursos ...

Una vez surtido el primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, adelantamos algunos foros con pequeños y medianos productores de algodón, de industriales y entidades gremiales con

el propósito de enriquecer el debate extraparlamentario, a pesar, de las consultas y encuentros que habíamos tenido con el subsector algodouero, antes del primer debate. Estos foros, arrojaron resultados muy positivos que nos motivaron a realizar algunos cambios referentes a lo ya aprobado por la propia Comisión Quinta.

Al párrafo único del artículo quinto, le suprimimos que en caso de convenir el pago de una negociación en varios contados, la totalidad de la retención se hará sobre el primer abono, porque muchas veces ocurre la eventualidad de que los productores no pueden cumplir con los subsiguientes despachos por circunstancias ajenas a su voluntad, como inundaciones que acaben con las cosechas y otras no menos dramáticas. Por estas consideraciones, hemos decidido hacer más justa la norma para las partes contratantes, y establecimos que en caso de convenir el pago de una negociación en varios contados, o una importación o exportación con embarques o despachos parciales, la retención se irá efectuando al momento de la recepción de cada pago o sobre el valor de cada uno de los embarques o despachos parciales.

En cuanto a la destinación de los recursos del fondo consagrado en el artículo sexto hemos eliminado la promoción e investigación del mercado, por cuanto que, es la etapa que mejor cumple con su objetivo y nunca ha constituido problema para el subsector. Igualmente, eliminamos lo concerniente a la estabilización de precios, ya que no sólo existe un fondo dedicado exclusivamente a estabilizar los precios del algodón, sino que, la cantidad de dinero que implica un estímulo de esta naturaleza, en un Fondo de Fomento, desdibujaría los objetivos de investigación y transferencia de tecnología. Así mismo, se incluyó en este mismo artículo un numeral, que busca que la entidad administradora divulgue los resultados de las investigaciones con dos propósitos fundamentales, primero, que los integrantes del subsector conozcan qué se está haciendo en esta materia y segunda mayor transparencia en el manejo del fondo.

En el párrafo tercero de este mismo artículo, cambiamos los términos economía y frugalidad por eficacia y eficiencia, en atención a ser estos últimos propios de la administración pública moderna y obedecer así con más correspondencia a la buena utilización de los recursos y al manejo responsable de la administración en la búsqueda de los objetivos propuestos.

En cuanto al párrafo del artículo séptimo, en punto a la duración del contrato entre la entidad administradora y el Gobierno, se aumentó a diez (10) años, en virtud de lo que implica la investigación y sus resultados. Esto significa que un contrato de administración de esta naturaleza es difícil que ofrezca beneficios favorables en tan corto tiempo. La contraprestación se redujo de un diez por ciento (10%), a un siete por ciento (7%), en consideración, a que precisamente una de las ventajas de los recursos de la parafiscalidad administrados por entidades ya en funcionamiento, con experiencias administrativas, es que no tienen que hacer mayores esfuerzos burocráticos para recaudar y administrar estos dineros, por lo tanto, un siete por ciento (7%) es suficiente tanto para administrar el fondo, como para que estas entidades se fortalezcan económicamente en aras de la modernización de la tecnología y la investigación.

En lo que toca con el comité directivo, quisimos otorgarle una mayor representación a los representantes de los importadores de fibras o hilazas de algodón, por ser quienes no sólo importan sino que también comercializan este producto, con todos los riesgos que ello implica.

Estimamos los ponentes que las modificaciones hechas al articulado, contribuyen a una mayor claridad y a un mejor perfeccionamiento del proyecto que se comenta, en razón de lo cual, nos permitimos proponer: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 028/94 "por la cual se establece la cuota de fomento algodonerero, se crea un fondo de fomento y se dan normas para su recaudo y administración".

Antenor Durán Carrillo, Ponente Coordinador; *Gonzalo Botero Maya*, *Justo Guzmán Olaya*, Coponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES,
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 028 DE 1994

"por la cual se establece la cuota de fomento algodonerero, se crea un fondo de fomento y se dan normas para su recaudo y administración", para ser considerado en segundo debate.

El artículo primero queda igual.

El artículo segundo queda igual.

El artículo tercero queda igual.

El artículo cuarto queda igual.

El artículo quinto queda igual.

El párrafo del artículo quinto quedará así:

Parágrafo. En caso de convenir el pago de una negociación en varios contados, o una importación o exportación con embarques o despachos parciales, la retención se irá efectuando al momento de la recepción de cada pago o sobre el valor de cada uno de los embarques o despachos parciales.

El artículo sexto, quedará así:

ARTICULO SEXTO. Objetivos. Los recursos del Fondo de Fomento Algodonerero se utilizarán exclusivamente en:

1. Apoyar los programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología tendientes al desarrollo sostenible de la producción algodonerera en el país.

2. Apoyar programas y proyectos orientados a mejorar la eficiencia y la eficacia en la producción, aumentar la productividad, disminuir costos, mejorar la calidad de fibra y las semillas nacionales y, en general, recuperar y mantener su competitividad.

3. Apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología orientados a hacer más eficiente y eficaz la recolección, análisis y difusión de información pertinente y útil sobre los avances tecnológicos, mercados y sus tendencias, mecanismos de cobertura de riesgos; para la producción, recolección y mercadeo de algodón, fibra y semilla.

4. Apoyar proyectos de capacitación en las diversas áreas relacionadas con tecnologías de producción, desmonte, procesamiento y mercadeo de la fibra y semilla de algodón.

5. Apoyar proyectos de consumo y exportaciones de tal manera que se obtengan beneficios para los productores, los consumidores y la economía en general.

6. Divulgar, para el conocimiento del sector algodonerero, las actividades que están adelantando, por lo menos dos veces al año.

Parágrafo primero. Para el logro de estos fines, la entidad administradora podrá adelantar los diversos programas y proyectos directamente o mediante contratos de asociación, cofinanciación con terceros, personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Parágrafo segundo. La entidad administradora del Fondo Algodonerero deberá tener en cuenta a los medianos y pequeños productores para lograr los objetivos de esta ley.

Parágrafo tercero. Los recursos del Fondo de Fomento Algodonerero deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

El artículo séptimo, queda igual.

El artículo octavo, quedará así:

ARTICULO OCTAVO. Comité Directivo. El Fondo de Fomento Algodonerero tendrá un Comité Directivo, conformado así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado, quien lo presidirá.

2. El Ministro de Comercio exterior, o su delegado.

3. El Director de Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica.

4. El Presidente de la Junta Directiva de la entidad administradora.

5. Dos (2) afiliados a Conalgodón, elegidos por la Asamblea General de esta Confederación.

6. Dos (2) representantes de entidades gremiales algodonereras, diferentes a Conalgodón, elegidos por el Ministro de Agricultura, de ternas presentadas por sus respectivas agremiaciones.

7. Dos (2) representantes de los importadores de fibras o hilazas de algodón, designado por el Ministro de Agricultura, de terna presentada por la organización gremial que los representa.

Parágrafo primero. El Presidente Ejecutivo de la entidad administradora asistirá al Comité Directivo con derecho a voz, pero sin voto.

Parágrafo segundo. En caso de fusión, disolución o subdivisión de las actuales entidades gremiales, el Gobierno Nacional determinará la naturaleza de la composición gremial, para garantizar la representatividad de los productores nacionales de algodón.

El artículo noveno queda igual.

El artículo décimo queda igual.

El artículo undécimo queda igual.

El artículo duodécimo queda igual.

El artículo decimotercero queda igual.

El artículo decimocuarto queda igual.

El artículo decimoquinto queda igual.

El artículo decimosexto queda igual.

El artículo decimoséptimo queda igual.

Antenor Durán Carrillo, Ponente Coordinador; *Gonzalo Botero Maya*, *Justo Guzmán Olaya*, Coponentes.

Texto para segundo debate, al Proyecto de ley número 028 de 1994 "por la cual se establece la cuota de fomento algodonerero, se crea un fondo de fomento y se dan normas para su recaudo y administración" (incluye las modificaciones propuestas por los ponentes)

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. De la agroindustria algodonerera. Para efectos de esta ley, se reconoce por agroindustria algodonerera la actividad agrícola que tiene por objeto el cultivo y la recolección del algodón semilla y el beneficio y procesamiento de sus frutos hasta obtener: fibra, semilla e hilaza de algodón.

ARTICULO SEGUNDO. Cuota de fomento algodonerero. Establécese la cuota de Fomento Algodonerero, como contribución de carácter parafiscal, la cual será el equivalente al medio por ciento (0.5%) del valor de cada kilogramo puesto en desmontadora de fibra de algodón de producción nacional; al uno por ciento (1%) del valor de cada kilogramo puesto en desmontadora de semilla de algodón de producción nacional; al medio por ciento (0.5%) del valor de cada

kilogramo puesto en puerto colombiano (CIF) de fibra de algodón importado, y el cero punto veinticinco por ciento (0.25%) de cada kilogramo de hilaza de algodón importado al país.

ARTICULO TERCERO. Fondo de Fomento Algodonerero. Créase el Fondo de Fomento Algodonerero para el manejo de los recursos provenientes del recaudo de la cuota para el fomento de la Agroindustria Algodonera, el cual se ceñirá a los lineamientos de política sectorial del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Dicho Fondo se manejará como una cuenta especial en la entidad administradora, de modo que no se confunda con los recursos y patrimonio propio de dicha entidad.

ARTICULO CUARTO. Sujetos de la cuota. Toda persona natural o jurídica que produzca en el territorio nacional fibra y semilla de algodón o importe fibra o hilaza de algodón, está obligada a pagar la Cuota de Fomento Algodonerero.

ARTICULO QUINTO. Agentes retenedores y pago de la cuota. Toda persona natural o jurídica que compre fibra o semilla de algodón de producción nacional, o importe fibra o hilaza de algodón, sea para consumo interno o para la exportación, está obligada a retener el valor de la cuota de fomento algodonerero al momento de efectuar la transacción o el pago correspondiente.

El agente retenedor mantendrá dichos recursos en cuentas separadas y está obligado a acreditarlos en la cuenta especial del Fondo de Fomento Algodonerero, dentro de la primera quincena del mes siguiente a su recaudo.

Parágrafo. En caso de convenir el pago de una negociación en varios contados, o una importación o exportación con embarques o despachos parciales, la retención se irá efectuando al momento de la recepción de cada pago o sobre el valor de cada uno de los embarques o despachos parciales.

ARTICULO SEXTO. Objetivos. Los recursos del Fondo de Fomento Algodonerero se utilizarán exclusivamente en:

1. Apoyar los programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología tendientes al desarrollo sostenible de la producción algodonerera en el país.

2. Apoyar programas y proyectos orientados a mejorar la eficiencia y la eficacia en la producción, aumentar la productividad, disminuir costos, mejorar la calidad de fibra y las semillas nacionales y, en general, recuperar y mantener su competitividad.

3. Apoyar programas y proyectos de investigación y transferencia de tecnología orientados a hacer más eficiente y eficaz la recolección, análisis y difusión de información pertinente y útil sobre los avances tecnológicos, mercados y sus tendencias, mecanismos de cobertura de riesgos; para la producción, recolección y mercadeo de algodón, fibra y semilla.

4. Apoyar proyectos de capacitación en las diversas áreas relacionadas con tecnologías de producción, desmonte, procesamiento y mercadeo de la fibra y semilla de algodón.

5. Apoyar proyectos de consumo y exportaciones de tal manera que se obtengan beneficios para los productores, los consumidores y la economía en general.

6. Divulgar, para el conocimiento del sector algodonerero, las actividades que están adelantando, por lo menos dos veces al año.

Parágrafo primero. Para el logro de estos fines, la entidad administradora podrá adelantar los diversos programas y proyectos directamente o mediante contratos de asociación, cofinanciación con terceros, personas naturales o jurídicas, públicas, privadas o mixtas, nacionales o extranjeras.

Parágrafo segundo. La entidad administradora del Fondo Algodonero deberá tener en cuenta a los medianos y pequeños productores para lograr los objetivos de esta ley.

Parágrafo tercero. Los recursos del Fondo de Fomento Algodonero deben administrarse conforme a los principios de eficiencia, eficacia, responsabilidad y transparencia.

ARTICULO SEPTIMO. Administración. El Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural contratará con la Confederación Colombiana de Algodón, Conalgodón, la administración del Fondo de Fomento Algodonero y el recaudo de la cuota de fomento algodonoero o, en su defecto, con otra entidad sin ánimo de lucro, lo suficientemente representativa de los algodonoeros a nivel nacional.

Parágrafo. El respectivo contrato administrativo tendrá una duración de diez (10) años, y en él se dispondrá lo relativo al manejo de los recursos, la definición y ejecución de programas y proyectos, las facultades y prohibiciones de la entidad administradora y los demás requisitos y condiciones que se requieran para el cumplimiento de los fines y objetivos legales y contractuales. La contraprestación por la administración del fondo será fijada anualmente por el Comité Directivo del mismo, con el voto favorable del Ministerio de Agricultura, teniendo en cuenta el presupuesto de cada año fiscal, con un tope máximo del siete por ciento (7%) de los recaudos anuales, de acuerdo con las necesidades.

ARTICULO OCTAVO. Comité Directivo. El Fondo de Fomento Algodonero tendrá un Comité Directivo, conformado así:

1. El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural o su Delegado, quien lo presidirá.
2. El Ministro de Comercio Exterior, o su delegado.
3. El Director de Corporación Colombiana de Investigación Agropecuaria, Corpoica.
4. El Presidente de la Junta Directiva de la entidad administradora.
5. Dos (2) afiliados a Conalgodón, elegidos por la Asamblea General de esta Confederación.
6. Dos (2) representantes de entidades gremiales algodonoeras, diferentes a Conalgodón, elegidos por el Ministro de Agricultura, de ternas presentadas por sus respectivas agremiaciones.
7. Dos (2) representantes de los importadores de fibras o hilazas de algodón, designado por el Ministro de Agricultura, de terna presentada por la organización gremial que los representa.

Parágrafo primero. El Presidente Ejecutivo de la entidad administradora asistirá al Comité Directivo con derecho a voz, pero sin voto.

Parágrafo segundo. En caso de fusión, disolución o subdivisión de las actuales entidades gremiales, el Gobierno Nacional determinará la naturaleza de la composición gremial, para garantizar la representatividad de los productores nacionales de algodón.

ARTICULO NOVENO. Funciones del Comité Directivo. El Comité Directivo del Fondo tendrá las siguientes funciones:

- a) Trazar las políticas generales para garantizar el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, estableciendo prioridades de corto, mediano y largo plazo;
- b) Aprobar los programas y proyectos para cada anualidad, presentados por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

c) Aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos del Fondo presentado por la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

d) Aprobar los contratos de asociación, cofinanciación o de cualquier otra índole que, para el cumplimiento de los fines y objetivos del Fondo, proponga celebrar la entidad administradora, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural;

e) Velar por la correcta y eficiente gestión del Fondo por parte de la entidad administradora;

f) Las demás que le son inherentes a su calidad de máximo órgano directivo del Fondo, y las que se le asignen en las normas legales vigentes y en el contrato especial de administración del fondo y recaudo de la cuota y,

g) Velar para que los recursos del Fondo se distribuyan por regiones de acuerdo con el recaudo sin perjudicar la investigación de beneficio nacional.

Parágrafo. De conformidad con el artículo 39 de la Ley 101 de 1993, el Comité Directivo tendrá además todas las funciones que le correspondan cuando actúe como Comité Directivo del Fondo de Estabilización de Precios del Algodón, si el Gobierno Nacional contrata su administración con Conalgodón.

ARTICULO DECIMO. Plan de Inversiones y Gastos. La entidad administradora, con base en las directrices del Comité Directivo, elaborará antes del 1º de octubre, el Plan de Inversiones y Gastos para el siguiente ejercicio anual, el cual sólo podrá efectuarse una vez haya sido aprobado por el Comité Directivo del Fondo, previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTICULO UNDECIMO. Otros recursos del Fondo. El Fondo de Fomento Algodonero podrá recibir y canalizar recursos de crédito interno y externo que suscriba el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, destinados al cumplimiento de los objetivos que le fija la presente ley, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional y de personas naturales y jurídicas, nacionales y extranjeras, para este mismo fin.

ARTICULO DUODECIMO. Vigencia del recaudo. Para que pueda recaudarse la cuota de fomento algodonoero, establecida por medio de la presente ley, es necesario que esté vigente el contrato entre el Gobierno Nacional y la entidad administradora del Fondo.

ARTICULO DECIMOTERCERO. Control fiscal. El Control Fiscal posterior sobre la inversión del Fondo de Fomento Algodonero, lo ejercerá la Contraloría General de la República, de conformidad con las normas legales vigentes y reglamentos correspondientes adecuados a la naturaleza del Fondo y su organismo administrador.

ARTICULO DECIMOCUARTO. Vigilancia administrativa. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hará el seguimiento y evaluación de los programas y proyectos, para lo cual la entidad administradora del Fondo de Fomento Algodonero, deberá rendir semestralmente informe con relación a los recursos obtenidos y su inversión.

Este informe debe ser presentado semestralmente por la entidad administradora a todo el sector algodonoero.

Con la misma periodicidad, la entidad administradora remitirá a la Tesorería General de la República un informe sobre el monto de los recursos de las cuotas recaudadas en el semestre anterior, sin perjuicio de que tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Tesorería puedan indagar sobre tales informes en los libros y demás documentos que sobre el fondo guarde la entidad administradora.

ARTICULO DECIMOQUINTO. Deduciones de costos. Para que las personas naturales o jurídicas, obligadas a recaudar la cuota de fomento algodonoero, tengan derecho a que se les acepte con costos deducibles el valor de las compras o la producción propia de fibra y semilla de algodón durante el respectivo ejercicio gravable, deberán acompañar a sus declaraciones de renta y patrimonio un Certificado de Paz y Salvo por concepto de lo recaudado, expedido por la entidad administradora.

ARTICULO DECIMOSEXTO. Sanciones a contribuyentes y recaudadores. La entidad administradora del Fondo de Fomento Algodonero, podrá demandar por vía ejecutiva ante la jurisdicción ordinaria el pago de la cuota de fomento algodonoero.

Para este efecto el representante legal del ente administrador expedirá, de acuerdo con la información que le suministre el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el certificado en el cual conste el monto de la deuda y su exigibilidad.

Parágrafo primero. El recaudador de la cuota de fomento algodonoero que no la transfiera oportunamente al ente administrador, pagará intereses de mora a la tasa señalada para los deudores morosos del impuesto de renta y complementarios.

Parágrafo segundo. El Gobierno Nacional impondrá las multas y sanciones que correspondan por la mora o la defraudación en el recaudo y consignación de la cuota de fomento algodonoero, sin perjuicio de las acciones penales y civiles a que haya lugar.

ARTICULO DECIMOSEPTIMO. De la vigencia de la ley. La presente ley entrará en vigencia a partir de su promulgación.

Ponente Coordinador,

Antenor Durán Carrillo.

Coponentes,

Gonzalo Botero Maya.

Justo Guzmán Olaya.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 44 DE 1994
SENADO 63 DE 1994 CAMARA.

por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados, sin Carácter Internacional Protocolo II, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977.

Señores Representantes:

Corresponde ahora a la Plenaria de la Corporación considerar el Proyecto de ley número 44 originario del Senado de la República número 63 de Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados sin Carácter Internacional (Protocolo II)".

Este proyecto de ley ha sido objeto de intensos debates por la opinión pública desde 1977 año de su aprobación, por consenso de los países participantes, en la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados. Esta conferencia se reunió en Ginebra, Suiza, en cuatro períodos de sesiones entre 1974 y 1977, con la participación de Colombia.

La aprobación por el Congreso de la República de este Protocolo Adicional II de 1977, su examen posterior por la Corte Constitucional y, como es de esperar-

se, el depósito del instrumento de adhesión que haga el Gobierno Nacional ante el Consejo Federal Suizo (depositario de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus dos Protocolos Adicionales de 1977), procedimiento con el cual se perfeccionaría la vinculación de nuestro país a la normatividad internacional del Derecho Internacional Humanitario, -DIH-, reviste singular importancia en el momento actual de la historia colombiana.

Es hora, pues, de dar un paso adelante, y sin soslayar la discusión de particulares opiniones que se dirigen a objetar parte de su contenido, avanzar en el análisis de las reales implicaciones de la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, DIH, en Colombia. Este avance consiste en discutir a fondo los efectos muy positivos de la aplicación del DIH en la actualidad, los beneficios reales para la población civil afectada por la violencia y la contribución que se haría a la causa de los derechos y de la paz si se pone en vigencia el Protocolo Adicional II de 1977. Además también hay que hacer un análisis colateral de otras normas del DIH, en otros aspectos que nunca han sido debatidos -salvo en círculos cerrados de expertos- por la opinión pública en Colombia y que tampoco han sido discutidos en el Congreso.

De esta manera la Cámara de Representantes podría contribuir a ilustrar a la opinión pública, a los funcionarios del Estado y del Gobierno, a los periodistas y medios de comunicación, y a la misma sociedad civil colombiana sobre las implicaciones de la adecuada aplicación del Protocolo II de 1977 y, en general, del Derecho Internacional Humanitario.

Nos apoyamos en un debate abierto a la opinión.

Consecuentemente con esa directriz, señor Presidente y señores Parlamentarios, los Ponentes decidimos realizar un debate amplio en el seno de esta misma Comisión, con los más altos funcionarios del Estado Nacional, con expertos y asesores de diversas entidades públicas y privadas, con investigadores y académicos de las universidades, con las organizaciones no gubernamentales que trabajan en las actividades humanitarias y en pro de los derechos humanos, con la Conferencia Episcopal Colombiana de la Iglesia Católica. Debate que cumplimos el pasado martes 11 de octubre por espacio de más de cinco horas y el cual propició un diálogo abierto con la sociedad civil colombiana acerca de las reales y auténticas implicaciones de la aplicación del DIH en Colombia.

Resultado de ese diálogo en el debate mencionado, podemos concluir que unificamos claridades sobre criterios bien argumentados que nos permiten afianzar la decisión de aprobar el instrumento del Derecho Internacional Humanitario sin reservas o declaraciones adjuntas. Quedó claro ante el país desde el seno de esta Comisión, la unión de voluntades de Gobierno, Organizaciones No Gubernamentales, Representantes a la Cámara y la Iglesia Católica, en buscar soluciones efectivas para humanizar el conflicto y apoyar a la población civil afectada por la violencia que genera el conflicto.

Por esta razón, creemos conveniente que en el cuerpo integral de esta ponencia, queden incluidas las posiciones presentadas por escrito de quienes asistieron como citados e invitados a la Sesión de la Comisión segunda el pasado 11 de octubre de este año, documentos que deberán publicarse en el texto integral de la ponencia, en la Gaceta del Congreso.

Como anexos presentamos a los ilustres Parlamentarios la relación de las posiciones planteadas, así:

-Anexo 1. Respuestas del señor Ministro de Gobierno, doctor Horacio Serpa Uribe. (Número de folios 12).

-Anexo 2. Respuestas del señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Peña. (Número de folios 8).

-Anexo 3. Respuestas del señor Ministro de Defensa (E.) General Ramón Emilio Gil Bermúdez. (Número de folios 4).

-Anexo 4. Respuesta del Director del Departamento Nacional de Planeación, doctor José Antonio Ocampo Gaviria. (Número de folios 8).

-Anexo 5. Respuestas del P. Fernando Sabogal Viana, Secretario General Conferencia Episcopal de Colombia. (Número de folios 11).

-Anexo 6. Respuestas del doctor Carlos Vicente de Roux Consejero Presidencial para los Derechos Humanos. (Número de folios 5).

-Anexo 7. Respuestas del doctor Hernando Valencia Villa, Procurador Delegado para los Derechos Humanos. (Número de folios 3).

-Anexo 8. Respuestas del doctor Guillermo Rueda Montaña, Presidente Cruz Roja Colombiana. (Número de folios 7).

-Anexo 9. Respuestas de la Comisión Andina de Juristas Seccional Colombiana. (Número de folios 3).

I. El DIH: Una exigencia de la civilización política.

En el proceso de transición institucional que vive el país, la ratificación del Protocolo II sitúa nuevamente al Congreso de la República en la perspectiva de la modernización democrática del Estado colombiano, y la superación de tradiciones antidemocráticas influenciadas por la cultura de la violencia, el autoritarismo y el recurso a procedimientos de excepción.

Esta alternativa, arraigada en los propósitos de la Constitución de 1991, comporta el reconocimiento de las transformaciones sociales, económicas y culturales de la sociedad colombiana, como nuevo referente de legitimación de los poderes públicos, en la medida en que representa la exigencia en ascenso por la expansión de la ciudadanía o lo que es lo mismo, por una normalidad democrática que permita el respeto y el ejercicio efectivo de las libertades políticas, las garantías judiciales y los derechos fundamentales. Cada vez más, la legitimidad del Estado está asociada a su capacidad de actuar en función de estas exigencias.

Lo contrario equivale a seguir tratando los conflictos sociales como fenómenos de guerra, el orden público y social como resultado del ejercicio de la autoridad y la conquista de los derechos ciudadanos como una posibilidad excepcional, con lo cual se fortalecen las razones de fuerza, se desvirtúa el pluralismo y se debilita la posibilidad de regular la vida social desde una institucionalidad democrática.

En este contexto, la adopción del DIH tiene importantes consecuencias para la nación colombiana:

En primer lugar, la adopción del Protocolo II fortalece el carácter democrático del Estado colombiano, en la medida en que lo compromete con el respeto a la población civil y con el tratamiento humanitario de los actuales conflictos armados y los que se puedan presentar en el futuro. Esta decisión del Estado, plantea a su vez una profunda exigencia ética a los demás actores armados que se alzan contra la institucionalidad, a riesgo de perder cualquier principio de legitimación social de su lucha. En otras palabras, exige responsabilidad ética y política a quienes ejercen la fuerza legítima en un determinado momento y quienes buscan resolver sus intereses y proyectos apoyados en las armas.

En segundo lugar, la adopción y observancia del DIH, favorece la afirmación de un régimen político y una sociedad democrática, en la medida en que protege

el desarrollo de las diversas expresiones de la sociedad civil que no comparten los proyectos o los métodos de quienes agencian el conflicto armado. En Colombia este propósito es particularmente necesario, dada la tradición de violencia y represión que se ciernen sobre las experiencias de organización política y social que se construyen desde la opción de la civilidad. La emergencia del narcotráfico y el paramilitarismo, las dinámicas de financiación y crecimiento de las guerrillas, las nuevas modalidades de violencia urbana y la coexistencia de estos fenómenos en múltiples regiones del país, han convertido a campesinos, maestros, mineros, ganaderos, sindicalistas, estudiantes, activistas políticos y demás sectores sociales en teatro de la confrontación armada generando contextos de violación masiva de los derechos que se traducen en la muerte, el desplazamiento forzoso, las desapariciones, las masacres y demás vejaciones contra la población no combatiente.

Por la magnitud del fenómeno del desplazamiento forzado interno, en el desconocimiento del DIH, queremos llamar la atención de la honorable Cámara de Representantes sobre este problema, para lo cual anexamos el informe realizado por la Conferencia Episcopal como parte de esta ponencia.

En tercer lugar, el DIH contribuye a consolidar un concepto de normalidad y orden público democrático, pues sus normas resultan contrarias a la implementación de jurisdicciones especiales que desconozcan el debido proceso, los derechos de defensa, el juzgamiento y las condenas irregulares y en general las garantías que tutelan los derechos fundamentales de los ciudadanos que se presumen incurso en delitos políticos o comunes.

Por estas razones, el DIH es una exigencia de la civilización política. En primer lugar una exigencia de la comunidad internacional de 185 Estados que suscriben los convenios de Ginebra, de los cuales 130 han ratificado el Protocolo I y 124 el Protocolo II. En segundo lugar, una exigencia de la nación colombiana que en los últimos años ha otorgado prioridad a las soluciones negociadas y pacíficas, con profundas repercusiones para la legitimidad de los actores y los métodos propios de las soluciones militares.

El profesor Estanislao Zuleta solía decir: "la fuerza no demuestra por sí misma la validez de un argumento o la legitimidad de un interés. Por el contrario, la creencia de que la victoria corresponde a la verdad hace parte de la cultura de la violencia que queremos combatir por medio de una cultura del respeto".

En el mismo sentido, se pronunció la Procuraduría General de la Nación en el último informe sobre Derechos Humanos. "La Equivocación reside en considerar que la legitimidad no es necesaria cuando se tiene la fuerza. El error está en pensar que lo que está en juego es sólo la capacidad militar cuando lo que subyace a la guerra o las guerras que se libran en Colombia como en todo enfrentamiento armado, es un conflicto de legitimidades... Y uno de los temas que concierne en forma directa a la legitimidad de una lucha y de los métodos que se emplean en ella es el respeto a los derechos fundamentales individuales y colectivos. Independientemente de la razón de cada uno de los bandos en conflicto, se cuestionan los métodos que se utilizan para llegar a imponer una visión política. El de la guerra no es un terreno que escape a los límites de la ética..."

En este sentido, el Estado colombiano debe afirmar su legitimidad en la profundización de la democracia y no en la insistencia en las categorías de la doctrina de la seguridad nacional que pareciera entender la defensa de las instituciones como estrategia militar y la sociedad civil posible como instrumento de los factores armados.

Las organizaciones insurgentes viven un problema similar, pues en la medida en que sus acciones se hacen indiscriminadas, se producen manifestaciones violentas, inhumanas y sangrientas contra la población civil que erosionan el reconocimiento social de sus propósitos políticos.

Ante esta realidad, el DIH tiene una misión fundamental: Proteger el derecho de quienes viviendo las consecuencias del conflicto no aceptan su impronta por el solo hecho de que los actores armados cuentan con la fuerza militar.

El estudio de las informaciones relacionadas con la violencia en Colombia muestra que el conflicto armado sigue siendo uno de los factores que mayor incidencia tienen en la crisis de los derechos humanos y del DIH. Tanto la fuerza Pública como las guerrillas libran una "guerra sucia en tanto recurren a prácticas que afectan gravemente a la población civil.

Por su parte, las guerrillas siguen realizando actos que afectan la integridad de la población civil, a pesar de la manifestación expresa que han formulado al Gobierno para entrar en un proceso de paz y para comprometerse con el DIH.

Mientras tanto, el conflicto sigue golpeando a sectores sociales no comprometidos con acciones armadas. Según estadística de la Comisión Andina de Juristas, entre enero y marzo de 1994, las víctimas del conflicto incluyen 221 campesinos, 133 comerciantes, 106 obreros, miembros de sindicatos, organizaciones políticas, etc. A su vez, entre 1993 y 1994 fueron asesinados 20 alcaldes, 14 más fueron secuestrados y 14 recibieron amenazas de muerte.

Las dramáticas estadísticas sobre desplazamiento interno que incorpora esta ponencia, evidencian la magnitud del problema y la necesidad de adoptar plenamente el Derecho Internacional Humanitario. Se trata de una exigencia creciente de respeto desde las organizaciones sociales y las manifestaciones populares.

En reciente informe sobre movilización social durante los últimos cuatro años, el CINEP muestra cómo de 431 huelgas 71 incluyeron reivindicaciones de derechos humanos, relacionadas con el asesinato o desaparición de dirigentes, atentados, secuestros y amenazas contra los mismos, detenciones de activistas y persecución sindical. Igual ocurre con las luchas cívicas, pues de un total de 431 en el período, 81 incluyeron motivos relativos a los derechos humanos y 6 exigieron desmilitarización de zonas, 48 jornadas de luchas campesinas e indígenas, de un total de 258, también se realizaron con estas motivaciones. Finalmente, en este período se produjeron 23 éxodos campesinos, 14 de ellos motivados por la confrontación armada, 11 por violación de los derechos humanos, 6 por presencia paramilitar y 2 por presencia militar o de la guerrilla.

Llamada de atención sobre los "desplazados".

No se puede dejar pasar esta importante ocasión para llamar la atención de la honorable Cámara de Representantes sobre uno de los dramas derivados del conflicto armado que padece Colombia desde hace cuarenta años. Se trata del drama de los desplazados por la violencia, hecho social catastrófico sobre el cual Colombia aún no se despierta. El profesor Hernando Valencia Villa, -ahora Procurador Delegado para los Derechos Humanos-, ha afirmado con toda razón que en Colombia "...no existe una sociología adecuada sobre este problema...".

Este drama de los desplazados apenas se conoce, en una aproximación cuantitativa que nos acerca a cifras fidedignas sobre el número de familias desplazadas, sobre un estudio realizado por la Conferencia episcopal Colombiana y entregado a esta Comisión Segunda el día del debate arriba mencionado.

Es cierto que la sociedad y la economía colombiana han logrado absolver gran parte de los desplazados, la gran mayoría en los barrios y zonas de miseria de las grandes ciudades, pero así ha ocurrido a costa de grandes sufrimientos para los propios desplazados.

Pero estudiemos el informe preliminar presentado por los jefes de nuestra Iglesia Católica, para aproximarnos a una claridad meridiana de los efectos del conflicto interno, como soporte para afianzarnos en la necesidad urgente de aprobar la adhesión de nuestro país al Protocolo II.

CONFERENCIA EPISCOPAL DE COLOMBIA SECRETARIADO NACIONAL DE PASTORAL SOCIAL

SECCION DE MOVILIDAD HUMANA INVESTIGACION SOBRE DERECHOS HUMANOS Y DESPLAZAMIENTO INTERNO EN COLOMBIA

Documento de trabajo con información preliminar, preparado con motivo de la sesión de la Comisión Segunda de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Comercio Exterior de la Honorable Cámara de Representantes del 11 de octubre de 1994.

1. Presentación.

"En Colombia hay diversas manifestaciones de violencia, individual y colectiva, generadas por múltiples actores armados que afectan las relaciones sociales e involucran en forma creciente amplios sectores de población.

Una expresión de esta realidad es la que viven miles de familias obligadas, por estas circunstancias de violencia, a dejar sus sitios habituales de vivienda y trabajo para reubicarse en otros lugares del espacio nacional en busca de seguridad y protección.

Los conflictos armados de comienzos y mediados de siglo provocaron una recomposición demográfica, social y política del país.

Tampoco es un hecho aislado de la situación mundial en la que hay menos guerras internacionales y más conflictos armados internos.

Según voceros de las Naciones Unidas, en el mundo hay 17 millones de refugiados y más de 25 millones de desplazados.

Es coincidencia con la preocupación nacional e internacional por este fenómeno la Conferencia Episcopal de Colombia asumió el desafío de una Investigación sobre el tema.

Con motivo de la Asamblea Plenaria del Episcopado dedicada a la Movilidad Humana, realizada en julio próximo pasado, la Conferencia Episcopal emprendió desde 1993 una investigación sobre Derechos Humanos y Desplazamiento Interno en Colombia.

Se trata de un estudio de carácter nacional, que consulta las ciencias sociales, basado en un concepto de derechos humanos, sociológico, pastoral y humanista.

La investigación asume la definición del Desplazado de la Consulta Permanente de las Américas sobre Desplazamiento y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos:

"Es desplazado toda persona que se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, porque su vida, integridad física o libertad han sido vulneradas o se encuentran amenazadas, debido a la existencia de cualquiera de las siguientes situaciones causadas por el hombre: Conflicto armado interno, disturbios o tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alterar drásticamente el orden público".

Teniendo en cuenta esta referencia conceptual, la investigación analiza el período comprendido entre 1985 y 1994 y se basó en las siguientes fuentes de información:

- Encuesta nacional a párrocos.
- Encuesta nacional a hogares desplazados mediante el sistema de muestreo aleatorio estratificado.
- Encuesta nacional a instituciones (organismos no gubernamentales, entidades estatales, entidades gubernamentales, organizaciones sociales y partidos políticos.
- Trabajo de campo (talleres, visitas a zonas de conflicto, visitas a zonas de asentamiento de población desplazada, entrevistas a testigos calificados, etc.).
- Información de fuentes secundarias (referencias nacionales e internacionales sobre violencia, derechos humanos y desplazamiento interno).

Este documento de trabajo se elaboró a partir del interés expresado por la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes en desarrollo de los debates que se adelantan en torno al Protocolo II Adicional a los Convenios de Ginebra.

La Sección de Movilidad Humana de la Conferencia Episcopal considera importante que el Congreso de la República conozca los aspectos relevantes de la investigación, cuyos resultados finales esperamos entregar antes de finalizar el presente año.

En tal sentido este informe se limita a presentar a esa unidad legislativa resultados preliminares de la investigación sobre:

- Cuantificación e información socio-demográfica de los desplazados por la violencia en Colombia.
- Actores armados individual y colectivamente responsables del desplazamiento forzoso.
- Hechos violatorios de los derechos humanos y transgresiones al derecho internacional humanitario, que motivan en desplazamiento.
- Departamentos de expulsión y recepción de los desplazados.
- Perspectivas de retorno de los desplazados.
- Observaciones finales sobre el desplazamiento forzoso y el Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra.

Es necesario advertir que la investigación se encuentra en la etapa de análisis de la múltiple y variada información recopilada en el proceso de aplicación de encuestas, trabajo de campo e información secundaria.

Por tal razón este informe tiene un carácter preliminar y no pretende conclusiones definitivas, que sólo serán presentadas en el documento final.

Su objetivo es aportar al debate sobre la necesidad de la vigencia en Colombia de la aplicación del Protocolo II como una opción para limitar los excesos de la confrontación armada en el caso de la población civil no combatiente.

2. Resultados parciales de la investigación.

En Colombia un total de 586.261 personas, que integran 108.301 familias, fueron obligadas a desplazarse dentro del territorio nacional por razones violentas en los últimos 10 años.

De acuerdo a los intervalos de confianza de la muestra obtenida directamente de 1.170 hogares, podemos estimar que en Colombia existen entre 550.000 y 650.000 personas desplazadas por violencia, es decir aproximadamente el 2% del total de la población.

Un total de 124.756 personas viajaron solas en el momento del desplazamiento individual, en tanto que, 461.504 lo hicieron acompañados, desplazamiento familiar.

La frecuencia más relevante de número de personas que viajaron acompañadas es del 50.26%, es decir, 294.654.

Los casos de desplazamiento colectivo tienen un porcentaje de 4.28%, es decir, 25.091.

El 75.5% de los jefes de familia (442.978 personas) son hombres, en tanto que el 24.4% (143.283) son mujeres cabeza de familia.

De este número total de 39.316 mujeres cabeza de familia perdieron en hechos violentos a sus esposos o a uno o más de sus hijos, antes de desplazarse.

La población desplazada está integrada en un 45.29% por hombres y en un 54.71% por mujeres.

Hay 168.731 niños cuyas edades oscilan entre uno y diez años, 203.549 con edades entre 11 y 20 años, 116.255 entre 21 y 30 años, 20.770 entre 31 y 40 años, 24.212 entre 41 y 50 años y 22.746 con más de 50 años.

Del total de la población desplazada el 27.20% no tiene ningún nivel de educación, el 72.31% tiene nivel de primaria, el 19.92% tiene nivel de secundaria y el 2.63% tiene nivel técnico o universitario.

Antes del desplazamiento forzoso, un total de 238.487 personas estaban vinculadas a la pequeña producción agrícola (campesinos pobres), 58.226 eran pequeños y medianos comerciantes, 52.587 tenían como ocupación el hogar, 43.617 eran empleados, 36.055 obreros, 27.554 maestros, 15.008 ganaderos, 11.725 vendedores ambulantes, 2.462 ganaderos, 55.167 dedicados a servicios y otros oficios y 43.559 personas desempleadas.

Una vez obligados a abandonar su lugar de origen o trabajo, los desplazados presentan estas ocupaciones u oficios:

132.618 pequeños comerciantes y/o vendedores ambulantes, 76.155 obreros, 63.140 agricultores, 52.587 empleados, 48.601 hogar, 30.075 servicios, 21.046 maestros, 3.517 ganaderos, 1.993 profesionales, 26.616 otros oficios y 58.626 desempleados.

El 77.18% de la población desplazada no tiene servicios de salud a los que tienen acceso el 21.79%.

En el momento del desplazamiento el 11.79% de las personas obligadas a salir dejaron deudas con entidades del Estado, en tanto que el 87.52% manifestó no tener ese tipo de compromisos económicos.

Antes de huir 406.396 desplazados vivían en casa propia, 110.744 en casa arrendada, 26.029 en inquilinatos, y 22.751 en tugurios.

En la actualidad 168.374 desplazados viven en casa propia, 214.981 en inquilinatos, 81.666 en casa arrendada y 92.687 en tugurios.

Antes del desplazamiento sólo recibieron apoyo 97.729 personas, en tanto que 488.531 no recibieron ningún tipo de ayuda.

Se trata de apoyo ofrecido en su mayoría por familiares y amigos (8.12%), Iglesia (1.37%), instituciones del Gobierno (0.51%), organismos no gubernamentales (90.43%).

En situación de desplazamiento 358.264 personas no recibieron ningún apoyo.

Quienes recibieron algún tipo de ayuda 227.996, en el momento de llegar la obtuvieron de familiares y amigos (20.69%), que equivale a 47.172, de la Iglesia (1.79%), que equivale a 4.081, de Ongs. (1.28), que equivale a 2.918, de organismos gubernamentales (0.94%, que equivale a 2.143 desplazados).

Los desplazados en el momento de la salida, en su mayoría no estaban vinculados a ninguna organización.

No afiliados a ninguna organización 393.850
 Afiliados a organizaciones comunales 69.120
 Afiliados a organización sindical 28.550

Afiliados a organización política 29.547
 Afiliados a cooperativa 20.519
 Diversas afiliaciones 34.061

2.2. Departamentos de expulsión y asentamiento de desplazados

Los departamentos que expulsan población por razones de violencia son:

Departamento	%	Expulsados
Antioquia	16.32	95.677
Santander	15.98	93.684
Cundinamarca	10.09	59.153
Córdoba	5.56	32.596
Atlántico	5.04	29.547
Boyacá	4.70	27.554
N. de Santander	4.36	25.560
Valle	4.27	25.033
Meta	3.93	23.040
Bolívar	3.33	19.522
Caquetá	3.25	19.053
Cauca	3.08	18.056
Arauca	2.99	17.529
Cesar	2.82	16.532
Magdalena	2.56	15.008
Tolima	2.14	12.545
Huila	1.80	10.552
Nariño	1.37	8.031
Caldas	1.37	8.031
Sucre	1.20	7.035
Casanare	0.94	5.510
Guaviare	0.68	3.986
Quindío	0.51	2.989
Guajira	0.43	2.520
Vichada	0.26	1.524
Risaralda	0.17	996
Putumayo	0.17	996
Chocó	0.17	996
Vaupés	0.09	527
Guainía	0.09	527
Amazonas	0.09	527
S. I.	0.24	1.407

En total fueron expulsadas de sus regiones 586.261 personas.

2.3 Departamentos de asentamiento de desplazados

Los departamentos que reciben población desplazada son:

Departamento	%	Desplazados
Cundinamarca	15.47	90.694
Antioquia	14.02	82.694
Santander	13.85	81.197
Córdoba	6.15	36.055
N. de Santander	5.64	33.065
Atlántico	5.47	32.068
Boyacá	4.53	26.557
Valle	4.19	24.564
Meta	3.50	20.519
Cauca	3.08	18.056
Caquetá	2.99	17.529
Bolívar	2.74	16.063
Arauca	2.65	15.535
Magdalena	2.48	14.539
Sucre	2.14	12.545
Cesar	1.97	11.549
Huila	1.71	9.438
Tolima	1.54	9.028
Nariño	1.28	7.504

Departamento	%	Desplazados
Caldas	1.20	7.035
Guajira	0.68	3.986
Risaralda	0.60	3.517
Quindío	0.51	2.989
Casanare	0.51	2.989
Venezuela	0.17	996
Guainía	0.17	996
Chocó	0.09	996
Vichada	0.09	527
Brasil	0.09	527
S. I.	0.24	1.424

En total llegaron 586.261 desplazados.

2.4. Actores armados responsables del desplazamiento.

De acuerdo a las respuestas de los hogares encuestados, el 29.83% responsabiliza a dos, tres o más actores armados de su desarraigo compulsivo.

Los binomios o trinomios más frecuentes de esta acción o interacción de grupos armados son:

Guerrilla - Fuerzas Militares	22.62%
Fuerzas Militares - Paramilitares	14.89%
Guerrilla - Paramilitares	11.46%
Guerrilla - Narcotráfico	2.29%
Fuerzas Militares - Paramilitares - Guerrilla	6.59%
Otras combinaciones	42.15%

Teniendo en cuenta esta característica de factores de violencia para causar desplazamiento de población civil, y de acuerdo a la mención de uno o más grupos armados por parte de los hogares encuestados, podemos concluir las siguientes responsabilidades:

Guerrilla	31.87%
Paramilitares	21.08%
Fuerzas Militares	19.56%
Policía Nacional	5.42%
Narcotraficantes	4.02%
Milicias Populares	3.84%
Esmeralderos	2.25%
DAS	1.58%
Otros	9.81%

Al referirse a otros actores armados sobresalen: Sicarios, asesinos a sueldo, familiares, desconocidos, vecinos, entre otros causantes de desplazamiento.

Se trataría de la generalización de situaciones de violencia cotidiana que se alimenta y retroalimenta en un contexto de conflicto, intolerancia e impunidad que reina en el país.

2.5. Hechos que motivan el desplazamiento:

La amenaza directa o indirecta que conmina al ciudadano a abandonar la región, es el hecho más frecuente reportado por los desplazados. A la amenaza siguen los asesinatos y masacres, los atentados, los bombardeos, las torturas.

La encuesta indagó por las coacciones de narcotraficantes para acceder a la tierra o los desalojos promovidos por terratenientes con métodos violentos, especialmente en zonas indígenas.

Al igual que en el caso de los responsables, aparece con el más alto porcentaje la combinación de hechos violentos que generan el desplazamiento.

Esto tendría una explicación en los modus operandi de los actores armados que utilizan primero las amenazas y luego el terror para sus objetivos.

	%
Amenazas	34.44
Asesinatos	6.32
Atentados	3.76

Coacciones	2.74
Desalojos	2.31
Bombardeos	2.14
Torturas	0.51
Dos o más motivos	37.95
Otros motivos	7.44
Sin respuesta	2.39

2.6. Perspectivas de retorno

El 6376%, es decir, 373.800 desplazados, no desean regresar a sus lugares de origen porque persisten los factores de violencia que motivaron la salida forzosa.

Las razones son:

	%
Violencia e inseguridad	25.47
Miedo	30.50
Desea quedarse en la ciudad	8.29
Perdió todo lo que tenía	2.48
Otros y/o sin respuesta	33.26

Desean regresar el 33.50% de los desplazados, es decir, 196.397

porque:

	%
Desean recuperar lo que dejaron	10.38
Reunificación familiar	16.67
Por volver al campo	25.71
Otros y/o sin respuesta	47.24

3. Observaciones finales sobre desplazamiento interno y Protocolo II

Esta primera aproximación a los resultados de la investigación advierte que:

- El desplazamiento en Colombia es la más dramática expresión de la violación masiva de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, en el contexto del conflicto armado interno y de la presencia de múltiples factores de violencia.

- Es evidente la necesidad de lograr opciones reales de paz, mediante el diálogo y la negociación entre el Estado y los grupos alzados en armas, con presencia de la sociedad civil como premisa para una solución definitiva al desplazamiento forzoso.

- Este proceso de paz, unido a propósitos de justicia social, debe encaminarse a fortalecer la democracia y crear un clima de tolerancia basado en el respeto a los derechos humanos.

- La paz empieza por la familia, es un deber de todos los ciudadanos, una responsabilidad del Estado y un imperativo moral de los colombianos que no podemos prolongar más el vano intento de resolver por la fuerza los conflictos.

Sin embargo, la realidad de la confrontación que se extiende por más zonas del país, aun las zonas urbanas, exige en lo inmediato el respeto por la población no combatiente.

La experiencia de otros países demuestra que el acatamiento de las normas del derecho internacional humanitario en condiciones de conflictos armados internos, es un primer paso hacia la paz y la convivencia.

Este marco jurídico internacional, aceptado por la inmensa mayoría de países del mundo, aun aquellos que como el nuestro afrontan confrontaciones armadas, constituye un mecanismo viable de acatamiento a los derechos humanos aun en situaciones de guerra.

Por tal razón la aprobación del Protocolo II adicional a los convenios de Ginebra, sin adiciones que desvirtúen su carácter humanitario, es una muestra de voluntad política por parte del Estado.

Su aprobación exige de los alzados en armas acciones reales de respeto a la población civil.

Así mismo, demanda de toda la sociedad un esfuerzo para avanzar en caminos de paz y convivencia.

La realidad conocida en desarrollo de la investigación de la Iglesia permite, además sugerir que un comienzo de negociaciones de paz en Colombia debería partir de un acuerdo mínimo de derechos humanos que tenga como norte estas normas del derecho internacional humanitario".

Hasta aquí puntualizamos el informe de nuestra Iglesia Católica.

Se requiere acción decidida del Estado

Recientemente en Bogotá se realizó, con base en un esfuerzo común entre entidades privadas y públicas, el Seminario Taller sobre Políticas Integrales para el Desplazamiento Interno, cuyas conclusiones tienen singular importancia en los momentos actuales; en dicho Seminario Taller tuvo una participación activa el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas para el problema del Desplazamiento Interno de Poblaciones, señor Francis Deng. En noviembre de 1993 se realizó una Misión in situ, como respuesta a una solicitud de la Consejería para los Derechos Humanos de la Presidencia de la República, de la Consulta Permanente sobre Desplazamiento y Refugio en la América -que coordina el Instituto Interamericano de Derechos Humanos- la cual produjo un informe con una serie de recomendaciones para el Gobierno Nacional. Por fortuna el Gobierno Nacional ya no ignora el asunto y es así como en la declaración del Gobierno el Día Nacional de los Derechos Humanos, el pasado 9 de septiembre, el Presidente de la República recogió las solicitudes expresadas por los ponentes y dispuso que el problema de los desplazados tenga especial consideración; el plan de desarrollo que el Gobierno debe presentar al Congreso en sus primeros seis meses de su mandato.

Pero el compromiso del Gobierno debe ser serio y ampliar las partidas presupuestales para atender la grave situación social de los desplazados. Es insuficiente la cifra de \$11.018.000.000, asignados por Planeación Nacional para la vigencia de 1995, como lo demuestra el siguiente cuadro entregado por esa entidad:

Entidad	Proyecto	Monto
Red solidaridad social	Divulgación asistencia técnica y capacitación zonas de conflicto	reinserción \$1.000.000.000
Incora	Adquisición, adjudicación y titulación de tierras	reinserción, PNR 800.000.000
Incora	Subsidio compra tierras	Reinserción 200.000.000
Red solidaridad social	Programa especial para la paz	9.018.000.000
Total asignaciones para 1995		\$11.018.000.000

Estamos convencidos que el Gobierno del Presidente Samper no puede quedarse en catálogos de buenas intenciones para dar el gran "salto social" hacia los desplazados. Máxime cuando el Protocolo Adicional II de 1977 prohíbe, en su artículo 17, el desplazamiento forzado de la población civil, y dispone que se deben adoptar medidas de protección y asistencia para los desplazados cuando razones urgentes de seguridad impongan la necesidad de desplazar transitoriamente a los civiles.

Son importantes la prohibición y la regulación humanitaria que contiene dicha norma, para favorecer a la población. Pero más importante aún sería que existieran los planes necesarios para atender sus nece-

sidades, la organización que se requiera y que se contara con los recursos que fuere menester dedicar a la tarea humanitaria de auxiliarlos y protegerlos, tal como sucede con las poblaciones afectadas por los desastres naturales.

II. El Protocolo II y los desarrollos del DIH en Colombia

El DIH se ha desarrollado como tradición jurídica y como instrumento para regular los conflictos armados, con el fin de proteger a quienes no toman opción directa por la guerra y a quienes, aun involucrados en ella, se encuentran en situación de indefensión frente al poder militar de su adversario. Sin calificar las motivaciones y finalidades de quienes asumen la guerra, busca preservar una base ética fundamental inspirada en la protección de la vida, más allá de la cual se llega a formas extremas de degradación humana y a un estado de barbarie.

En este sentido, el moderno derecho de los conflictos armados se ha desarrollado en dos vertientes complementarias: El derecho de La Haya o derecho de la guerra, de naturaleza preventiva, cuya finalidad es la regulación de los procedimientos de lucha y la limitación de los medios utilizados en el combate. Y, de otra parte, el derecho de Ginebra (el DIH propiamente dicho), de carácter reparativo, orientado a proteger la población civil no combatiente y las víctimas de los conflictos armados internacionales e internos.

El DIH, está sustentado principalmente en los cuatro convenios de Ginebra de 1949, adoptados por Colombia mediante la Ley 5ª de 1960. El artículo 3º común se refiere a casos de conflicto armado sin carácter internacional, estableciendo como obligación de los Estados partes, el trato con humanidad y sin ningún tipo de discriminación a las personas que no participen directamente en el conflicto, incluso los miembros de las fuerzas armadas que hayan depuesto las armas y las personas que hayan quedado fuera de combate por enfermedad, herida, detención o cualquier otra causa. Así mismo prohíbe los atentados contra la vida, la integridad y la dignidad personal, la toma de rehenes y las condenas y ejecuciones sumarias y el desconocimiento de las garantías judiciales. Finalmente obliga la atención de los heridos y garantiza el acceso de organismos humanitarios imparciales. Los protocolos adicionales I y II, regulan la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales y no internacionales respectivamente. Colombia suscribió el protocolo I en 1990 y consagró constitucionalmente la prevalencia del DIH sobre el orden interno, en los términos del artículo 93.

Como tal, el DIH se basa en tres principios fundamentales:

- a) Neutralidad, porque la asistencia humanitaria no representa injerencia en el conflicto;
- b) Normalidad, porque busca proteger la normalidad en el ejercicio de los derechos y la integridad de las personas protegidas;
- c) Protección, porque el Estado debe asumir la protección nacional e internacional de las personas que tenga en su poder.

En esta perspectiva, el protocolo II se caracteriza por ser un instrumento esencialmente humanitario. Como afirmara el Procurador Delegado para los derechos humanos, doctor Hernando Valencia Villa, ante esta Comisión, las normas del Protocolo II, "están enderezadas a separar a los combatientes de los no combatientes y a proteger a las víctimas de las hostilidades y a los propios combatientes cuando quedan fuera de combate por cualquier razón. La aplicación del Protocolo II y del artículo 3 común de los 4 Convenios de Ginebra tiene propósitos exclusivamente asistenciales y protectores de la población civil no

combatiente, por razones de humanidad y no surte efecto alguno en la naturaleza del conflicto o en la condición jurídica de las partes contendientes ...”²

En el mismo sentido, como acertadamente lo plantea la Comisión Andina de Juristas, las normas del Protocolo II, forman parte del *Ius Cogens*, es decir del derecho consuetudinario, aceptado tradicionalmente como práctica universal que obliga jurídicamente a los Estados a proteger la vida y la dignidad de la persona humana aun en las situaciones más adversas. “El *Ius Cogens* es principio rector que regula las relaciones entre los Estados, siendo tal su importancia y fuerza vinculante, que la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, lo señala como causal de nulidad de los tratados celebrados en oposición a éste”.

Para precisar el alcance del Protocolo II, es necesario insistir en que esta norma no regula ni sirve para regular el estatuto jurídico, el estatuto político de los Estados, las relaciones políticas internacionales entre Estados, ni las eventuales relaciones políticas de los Estados con los grupos armados insurgentes, rebeldes o cualquiera otro calificativo que se les dé en el derecho interno.

Por eso, la correcta aplicación del DIH por un Estado implica además, responsabilidades como las siguientes:

a) Difundir de todas las normas que integran el DIH, con especial énfasis en los programas de formación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y en los programas de instrucción de las tropas; también deben difundirse ampliamente entre la población civil;

b) Adoptar las leyes y los reglamentos que sean necesarios en el ámbito interno para garantizar la correcta aplicación de los Convenios de Ginebra y sus Protocolos Adicionales y comunicar a las Altas Partes Contratantes dichas medidas y las traducciones oficiales que hayan adoptado;

c) Reprimir los “crímenes de guerra” y, para esos efectos, tipificarlos como delitos en los códigos penales internos;

d) Desarrollar una política humanitaria estatal basada en el reconocimiento objetivo y sistemático de las consecuencias y los efectos sociales, económicos, demográficos, migratorios de los enfrentamientos armados y adoptar planes de acción muy específicos para proteger, ayudar, asistir y compensar a las víctimas de la guerra. Para discutir estos temas se reunió en Ginebra el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 1993 la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, la cual aprobó una declaración final considerada vinculante para los Estados partes en los Convenios de Ginebra de 1949;

e) Ratificar (o adherirse a) los demás tratados internacionales que hacen parte del DIH.

El concepto de “Reservas”

Corresponde a la Cámara de Representantes abordar el estudio integral del Protocolo II, a partir del texto definitivo aprobado por el Senado de la República, el

cual involucra una serie de observaciones con implicaciones de reserva.

Con este objetivo, la Comisión Segunda adelantó un amplio debate el pasado 11 de octubre, con las diferentes autoridades del Gobierno, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo, las Universidades y centros de investigación, organizaciones no gubernamentales de defensa y promoción de los derechos humanos, la Conferencia Episcopal Colombiana, los especialistas en DIH, entre otros para conocer sus criterios en torno al Proyecto aprobado por el Senado de la República. En sus aspectos centrales, esta ponencia pretende recoger el sentir de tales organizaciones, cuyos puntos de vista se anexan.

Antes de abordar las reservas aprobadas por el Senado, es necesario hacer claridad sobre el concepto y las implicaciones de las reservas a los tratados, en el derecho internacional y particularmente en el DIH.

Lo primero que se debe precisar es que las declaraciones, tal como han sido aprobadas por el Senado, tienen el carácter propio de las reservas. Según el tratadista Manuel Díez de Velasco, si se toma en cuenta que el elemento primordial en los acuerdos internacionales es el consentimiento, éste puede manifestarse en forma parcial, excluyendo alguna de las cláusulas o bien interpretando o puntualizando el sentido de cualquiera de ellas. La reserva es “una declaración de voluntad de un Estado que es o va a ser parte de un tratado, formulada en el momento de la firma, en el de la ratificación o en el de la adhesión y que una vez ha sido autorizada expresa o tácitamente por los demás contratantes, forma parte integrante del tratado mismo. La declaración antedicha se propone, o bien no aceptar el régimen general del tratado, excluyendo de su aceptación alguna o algunas de sus cláusulas, o interpretar éstas de manera que precisen el alcance que tienen para el Estado autor de tales declaraciones. La definición anterior contiene un concepto de reserva amplio, pues recoge tanto las de exclusión de cláusulas como las interpretativas, y pone el acento en el consentimiento del Estado autor de las mismas y de los demás que son parte en el tratado”⁵.

Por su parte la Convención de Viena que regula el derecho de los tratados, incorporada al derecho interno colombiano mediante Ley 32 de 1985, establece en su artículo 2D lo siguiente: “Se entiende por reserva una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado por denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado”.

Se debe aclarar que si bien las reservas son una facultad potestativa de los Estados, en ocasiones su aprobación por un Estado parte se encuentra restringida o prohibida. Cuando un Estado adopta un tratado estableciendo reservas que contradicen su finalidad, prácticamente se está oponiendo al *Ius Cogens* que como se ha dicho es uno de los atributos del DIH, aceptado por los demás pueblos que suscriben dicho

tratado. En el caso de Colombia, como lo ha señalado el ex Presidente López Michelsen, la inclusión de reservas al Protocolo II sería vista por la comunidad internacional como una voluntad contraria del Estado a la necesidad de civilizar el conflicto armado interno y por lo tanto como un factor en contra de la protección de los derechos humanos, tema frente al cual no se tiene la mejor imagen en el mundo.

Nuestros argumentos de aprobación “sin reservas”.

Señor Presidente, señores Parlamentarios:

Es muy claro para nosotros que la declaración aprobada en la plenaria del Senado de la República debe ser analizada a fondo. Estimamos que tal declaración no es necesaria, pues en los aspectos que no es inconveniente resulta inconstitucional, como ya se ha afirmado por algunas ONGs de derechos humanos y por funcionario del Ministerio Público. Las opiniones como “anexas”, así lo ratifican. Analizamos a continuación esta declaración del Senado.

1. Sobre su encabezamiento:

“Al impartir la aprobación correspondiente al Protocolo II de 1977, el Congreso de Colombia entiende que la adhesión de Colombia a dicho instrumento jurídico internacional debe incorporar la presente declaración para que pueda aplicarse en el ámbito interno.”

Por los criterios antes señalados, estas observaciones tienen el carácter de reservas, las cuales consideramos inconvenientes, contrarias a las finalidades del DIH e innecesarias, por las siguientes razones:

En la declaración aprobada por la Comisión Segunda del Senado no se hizo ninguna exigencia, en cuanto al carácter que tendría la declaración, dejando al criterio del Gobierno el formularla bien como reserva o como declaración interpretativa cuando deposite el instrumento de adhesión al Protocolo II de 1977. El texto aprobado por la plenaria del Senado -como se puede observar-, obligaría al Gobierno a anexarla al instrumento de adhesión. Esa declaración depositada al momento de la adhesión equivaldría a una auténtica reserva, de acuerdo con las normas de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969 (Ley 32 de 1985, D.O. 36.856) que en su artículo 2º, señala:

1. Para los efectos de la presente Convención:

d) Se entiende por “reserva” una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación hecha por un Estado al afirmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con el objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado.

2. Sobre la beligerancia, dice el Senado:

“Ni la aprobación por el Congreso de la República del citado instrumento jurídico ni la adhesión de Colombia, le conferirá el estatuto de beligerancia a fuerza irregular alguna que enfrente la vigencia y legitimidad del Estado colombiano”.

El efecto real de esta declaración que excluye el supuesto reconocimiento de la beligerancia de los grupos insurgentes como efecto de la ratificación del Protocolo II, consiste en poner en términos explícitos, lo que ya está implícito en el texto del Protocolo II de 1977. Como el Protocolo II de 1977 desarrolla y complementa al artículo 3º de los Convenios de Ginebra de 1949, es necesario interpretarlo de manera concordante con dicha norma, la cual dice en su último párrafo que “... la aplicación de las disposiciones precedentes no tendrá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflicto”.

Al respecto las opiniones de la doctrina son abundantes y casi unánimes: la sola aplicación del artículo 3º de

¹ Derecho Humanitario y Conflicto Armado en Colombia.

Valencia Villa Hernando. p. 110. En “Guerra y Constituyente”.

Comisión Andina de Juristas, 1991.

² Valencia Villa, Hernando, Procurador Delegado para los Derechos Humanos. Respuesta al cuestionario elaborado por los Representantes, ponentes del Protocolo II. Octubre 7 de 1994.

³ Comité Internacional de la Cruz Roja. Comentarios a los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, pag. 1386.

⁴ Revista Internacional de la Cruz Roja. Enero-febrero de 1994, No. 121, Ginebra, Suiza 1994.

⁵ Díez de Velasco, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Madrid. Tecnos, 1985. Tomo I, págs. 119-121, 726-737.

los Convenios de Ginebra de 1949 o de su Protocolo Adicional II de 1977 no confiere a la parte rebelde ningún tipo de estatuto jurídico distinto al que se pueda derivar de la aplicación de las leyes nacionales. En consecuencia, el Estado conserva todas sus potestades y los grupos que se pongan por fuera de la ley quedan sujetos a la legítima represión estatal.

El reconocimiento de beligerancia de grupos armados rebeldes es un acto de tipo político que realizan los Estados de manera autónoma y discrecional, cuando esos grupos rebeldes han logrado alcanzar tan significativos avances militares y políticos, que los ponen al borde de ser el nuevo gobierno o el nuevo Estado. Como ejemplo, el reconocimiento que hicieron los países del Pacto Andino en la última semana de la lucha contra el gobierno de Somoza, con respecto del Frente Sandinista de Liberación Nacional. Fuera de éste no existen reconocimientos de beligerancia en América Latina, en los años recientes.

Consideramos que esta observación es innecesaria puesto que el contenido del artículo 3º de los Convenios de Ginebra no confiere en momento alguno a la parte rebelde algún tipo de estatuto jurídico de beligerancia distinto al que se pueda derivar de la aplicación de las leyes nacionales, es decir, dicho reconocimiento no es consecuencia de su aplicación.

Dado que el Protocolo II de 1977 desarrolla y complementa al artículo 3º común de los Convenios de Ginebra de 1949, es necesario interpretar sus normas de manera concordante con dicha norma, la cual dice en su último párrafo que "... la aplicación de las disposiciones precedentes no tendrá efectos sobre el estatuto jurídico de las partes en conflictos".

Ahora bien, dado que el reconocimiento de beligerancia no hace parte de las categorías y las normas del DIH, forzoso es reconocer que la adopción del Protocolo II no implica la internacionalización de los conflictos internos. Más aún, el Protocolo II no autoriza ni prohíbe la hipotética situación de que un Estado decida unilateralmente reconocer carácter de beligerancia a cualquiera de las organizaciones insurgentes que operan en Colombia.

En síntesis, el reconocimiento de beligerancia es un acto político, que nada tiene que ver con la aplicación de las normas de carácter humanitario, como se deduciría de una interpretación lógica del artículo 3º del mismo Protocolo II de 1977, citado más adelante por la misma declaración del Senado.

3. Sobre los objetivos militares, dice el Senado:

"El Gobierno determinará los objetivos militares que estime necesarios para el éxito de sus propósitos de restablecimiento de la paz evitando en todos los casos que se establezcan zonas vedadas a la acción legítima del Gobierno en cualquier parte del territorio nacional".

Aquí la Cámara de Representantes debe enmendar una imprecisión técnica del Senado. Es casi seguro que, al redactar el texto de la declaración, se pasó por alto que el concepto de objetivo militar, es propio del arte y del derecho de la guerra y con un significado particular. Posiblemente los Senadores querían hacer referencia a las operaciones, propósitos, finalidades, misiones, muy por el estilo de los conceptos referentes a la planeación estratégica y a la planeación de las operaciones militares. El problema conceptual es que la palabra objetivo es sinónima de las anteriores, pero siempre que está seguida del adjetivo militar, adquiere un significado técnico-jurídico y técnico-militar muy distinto.

Un objetivo militar NO se define de manera subjetiva. La definición de este concepto es objetiva y está en el Protocolo Adicional I de 1977. No es lícito que un comandante guerrillero, por ejemplo, defina, por sí y

ante sí, qué es objetivo militar, pues ello daría lugar a definiciones arbitrarias o abusivas, para justificar ataques o atentados contra personas o bienes que no son -objetivamente- objetivos militares.

La definición técnica de objetivo militar se encuentra en el artículo 52 número 2 del Protocolo Adicional I de 1977 aplicable en los conflictos armados internacionales y que está en vigor para Colombia desde el 1º de marzo de 1994. Este artículo 52 obliga a la protección general de los bienes de carácter civil, y para definir qué son tales bienes de carácter civil, se escoge el sistema de la definición implícita: es bien civil, todo lo que no sea objetivo militar.

El texto del numeral 2º del artículo 52 del Protocolo I de 1977 es bien claro:

"2. Los ataques se limitarán estrictamente a los objetivos militares. En lo que respecta a los bienes, los objetivos militares se limitan a aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida.

3. En caso de duda acerca de si un bien que normalmente se dedica a fines civiles, tal como un lugar de culto, una casa u otra vivienda o una escuela, se utiliza para contribuir eficazmente a la acción militar, se presumirá que no se utiliza con tal fin."

En cuanto a las personas, es necesario tomar en cuenta la norma del artículo 48 del Protocolo Adicional I de 1977:

"Artículo 48. Norma fundamental,

A fin de garantizar el respeto y la protección de la población civil y de los bienes de carácter civil, las Partes en conflicto harán distinción en todo momento entre población civil y combatientes, y entre bienes de carácter civil y objetivos militares y, en consecuencia, dirigirán sus operaciones únicamente contra objetivos militares."

Es probable que el Senado de la República quisiera preservar la autonomía y la legitimidad de la Fuerza Pública y del Gobierno, para elegir las estrategias militares y los objetivos de sus acciones. Más aún, es probable que quisiera garantizar el ejercicio de la fuerza legítima, para lo cual ningún lugar del territorio nacional puede considerarse vedado.

Si éstas fueron sus motivaciones, el Senado está incurriendo en una doble imprecisión. De una parte, porque estas hipótesis no forman parte de las normas consagradas en el Protocolo II, porque como se ha señalado reiteradamente, el DIH no cuestiona la presencia estatal en el territorio pues la entiende como jurisdicción legítima. De otra parte, porque el concepto de objetivo militar adquiere un sentido específico e inequívoco, un significado técnico-jurídico y técnico-militar en el cuerpo normativo de los Protocolos I y II, más allá del cual se puede incurrir en situaciones que propicien el desconocimiento de los derechos humanos de la población civil.

Es el caso, por ejemplo, de los ataques de cualquiera de las partes a instalaciones que contengan fuerzas peligrosas, como las presas, diques o centrales de energía. Se trata de bienes indispensables cuya destrucción puede causar más daño a la población civil que a la misma contraparte armada.

Para el caso de los conflictos armados internos, el Título IV del Protocolo II de 1977, en sus artículos 14 a 19, desarrolla de manera precisa estos conceptos.

Otro aspecto de esta declaración que contraría el DIH, es el relacionado con la protección a la población civil inmersa en una zona de conflicto, pues al dejar a potestad del Gobierno Nacional la definición de lo que

se entiende por objetivo militar así como su ubicación, se permite que, en determinado momento, el Estado en su lucha contra la insurgencia pueda asaltar indiscriminadamente a la población civil, por considerarla aliada de la guerrilla, o por privilegiar un resultado militar independientemente de sus costos humanos. Esto equivale a sustraer la población civil de los instrumentos de protección previstos en el Protocolo II.

4. Sobre la no intervención, dice el Senado:

"La adhesión al Protocolo II de 1977 no constituye razón alguna para que un tercer Estado u Organismo Internacional de cualquier naturaleza intervenga en el conflicto armado colombiano, salvo autorización expresa del Gobierno Nacional, de acuerdo con la norma del artículo 3º del mismo Protocolo II de 1977."

De igual manera a como lo hizo con el concepto de beligerancia, el numeral 4 de la declaración del Senado, correspondiente al párrafo descrito entre comillas, sólo pone en términos explícitos lo que ya está implícito en el mismo Protocolo II de 1977, citándose en la declaración el artículo 3º del mismo Protocolo sobre la no intervención.

Este artículo 3º del Protocolo II es una auténtica cláusula de salvaguardia de *la soberanía y de las potestades de los Estados*, los cuales conservan el derecho de reprimir todo tipo de alteraciones del orden constitucional y del orden público, por todos los medios legítimos. De esta manera se reiteran innecesariamente conceptos que son propios del sistema de las Naciones Unidas y del sistema interamericano como son el de "la inviolabilidad de la soberanía nacional y la no intervención en los asuntos que conciernen esencialmente a la competencia de un Estado".

5. Sobre las acciones humanitarias y las colectas (Senado):

"Así mismo el Gobierno de Colombia regulará las acciones tendientes a evitar la infiltración de dineros producto del narcotráfico, secuestro, extorsión y boleteo en las colectas y cuidado que se lleven a cabo previa autorización del Gobierno por organizaciones con fines benévolos o por la población civil en favor de los heridos enfermos y naufragos."

De conformidad con el Protocolo II, solamente aquellas organizaciones de carácter humanitario reconocidas legalmente y debidamente autorizadas por la Alta parte contratante pueden prestar sus servicios por virtud de este convenio. Además, en todo caso, tal autorización es potestativa de los Estados.

Consideramos que el Parlamento colombiano no puede poner en tela de juicio a organizaciones reconocidas internacionalmente por su actividad humanitaria, tales como la Cruz Roja, el Comité Interamericano de Derechos Humanos de la OEA o la Comisión de Derechos Humanos de la ONU entre otros.

Las organizaciones no gubernamentales de protección de los derechos humanos han manifestado, con razón, que esta declaración del Senado es inconstitucional, pues contraría el deber de solidaridad consagrado en el artículo 95 numeral 2 de la Constitución de 1991, el cual afirma:

"Es deber de la persona y del ciudadano:

2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas."

Es obvio que el Estado puede vigilar el cumplimiento, por acción o por omisión, de este deber constitucional, pero no se ve claro cómo puede sujetar su cumplimiento a una previa autorización. Además es inoperante: ¿Qué sucedería con personas heridas como consecuencia de un enfrentamiento armado en un

lugar lejano y aislado, mientras se obtiene la autorización previa para atenderlos? ¿Se atendería con ello a los más elementales principios de humanidad? ¿Sin contar con la previa autorización del Gobierno se incurrirá en un delito?

Sin declaración adicional alguna

Luego del análisis de esta declaración, creemos conveniente retirarla en su totalidad, pues resultaría lesiva para los compromisos nacionales e internacionales del Gobierno y del Estado colombianos, y para la imagen internacional de nuestro país, si se tiene en cuenta que Colombia ya es parte en el Protocolo I de 1977 y en los Convenios de Ginebra de 1949.

La vigencia del Protocolo Adicional II de 1977 aplicable en los conflictos armados no internacionales o internos, sin la declaración que se analiza u otra semejante, para nada pone en peligro ni la soberanía ni la seguridad de Colombia.

Por estas razones, consideramos que el Protocolo II debe aprobarse sin ningún tipo de reserva o declaración. Aceptar las declaraciones incluidas por el Senado de la República equivale a contrariar el objeto y las finalidades del tratado mismo.

Carácter estrictamente humanitario

Señor Presidente, honorables Representantes:

Casi nunca en las innumerables discusiones sobre el Protocolo II de 1977 se han tocado otros de sus aspectos esenciales:

El propósito real del Protocolo II de 1977 es únicamente *humanitario*. Esta es su razón de ser. Así lo deja claro, de entrada, el título mismo del Protocolo II de 1977:

“Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional.”

El carácter estrictamente humanitario del Protocolo II de 1977 está reiterado en el preámbulo mismo del Protocolo II en cuyo párrafo final se recuerda la *cláusula de De Martens*, considerada hoy una norma jurídica internacional de “*ius cogens*” o sea una norma heterónoma internacional que los estados no pueden modificar o “norma imperativa del Derecho Internacional General”, en el sentido del artículo 53 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de 1969. Este párrafo del preámbulo del Protocolo II de 1977 reza:

“Recordando que, en los casos no previstos por el derecho vigente, la persona humana queda bajo la salvaguardia de los principios de humanidad y de las exigencias de la conciencia pública...”

En consecuencia, reiteramos, el Protocolo Adicional II de 1977 no regula ni sirve para regular ni el estatuto jurídico ni el estatuto político de los estados, ni las relaciones políticas internacionales entre éstos, ni las eventuales relaciones políticas de los Estados con los grupos armados insurgentes, rebeldes, sediciosos o cualquiera otro calificativo que se les dé en el derecho interno estatal o en los comunicados oficiales o de prensa.

El Protocolo II de 1977, como normatividad propia del DIH regula únicamente las obligaciones de los estados para amparar y proteger a las víctimas de los enfrentamientos armados que ocurren en territorio de cualquiera de los países partes cuando una parte de su población se levanta en rebelión.

La correcta aplicación del DIH por un Estado parte en los Convenios de Ginebra de 1949 y en sus dos Protocolos Adicionales de 1977 implica que dicho estado adelanta una serie muy clara de actividades como:

a) *Difundir* los Convenios de Ginebra de 1949, sus Protocolos Adicionales de 1977 y los demás tratados que integran el Derecho Internacional Humanitario; y esta difusión del DIH implica que se lo enseñe de manera sistemática e integral en todos los programas de formación de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Armadas y en los programas de instrucción de las tropas; también serán ampliamente difundidos entre la población civil;

b) *Adoptar las leyes y los reglamentos* que sean necesarios en el ámbito interno para garantizar la correcta aplicación de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977 y comunicar a las otras Altas Partes Contratantes dichas medidas y las traducciones oficiales que hayan adoptado;

c) *Reprimir “los crímenes de guerra”* y, para esos efectos, tipificar como delitos en los códigos penales internos;

d) *Desarrollar una política humanitaria estatal* muy claramente definida, para lo cual se debe contar con diagnósticos muy claros de las consecuencias y de los efectos sociales, económicos, demográficos, migratorios de los enfrentamientos armados y de la violencia; a partir de dichos diagnósticos el Estado debe formular y adoptar planes de acción muy específicos para resolver cómo proteger, ayudar, asistir y compensar a las víctimas de la guerra. Para discutir estos temas se reunió en Ginebra el 31 de agosto y el 1º de septiembre de 1993 la Conferencia Internacional para la Protección de las Víctimas de la Guerra, acerca en la cual se aprobó una declaración final considerada vinculante para los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 1949 (nota bibliográfica 2);

e) *Ratificar (o adherirse a) los demás tratados internacionales* que hacen parte del DIH (nota bibliográfica 3).

Permítannos a los ponentes afianzar nuestras opiniones sobre los conceptos inmediatamente arriba expresados, en la siguiente reseña de apoyo las notas bibliográficas (1), (2) y (3), así:

(1) Cita de los *Comentarios a los Protocolos Adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949*, publicado por el Comité Internacional de la Cruz Roja, página 1.386, párrafo 4.499.

(2) Véase *Revista Internacional de la Cruz Roja*, enero-febrero de 1994, decimonoveno año, número 121, Ginebra, Suiza. 1994. Colombia participó en esta Conferencia con una delegación presidida por la Viceministra de Relaciones Exteriores Vilma Zafra T.

(3) Estos instrumentos internacionales son:

* Las trece Convenciones de La Haya de 1907 sobre las leyes y costumbres de la guerra.

* El Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición del uso en la guerra de las armas químicas y bacteriológicas.

* La Convención de La Haya de 1954 sobre la protección de los bienes culturales en caso de conflictos armados.

* La Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad de 1968.

* La Convención sobre la prohibición de usar armas de modificación ambiental con fines militares y otros fines hostiles de 1976.

* La Convención sobre armas convencionales y sus tres protocolos adicionales sobre minas y armas trampa, armas incendiarias y armas de fragmentos no localizables por rayos X, de 1980.

* La Convención Internacional contra el reclutamiento, la utilización, la financiación y el reclutamiento de mercenarios de 1989.

Aprobación sin reservas ni declaraciones

Señor Presidente y honorables Representantes:

En esta ponencia para el segundo debate en la Cámara de Representantes presentamos nuestros criterios totalmente favorables a la aprobación del Proyecto de ley número 44 Senado y número 63 Cámara, sobre el *Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*, con la seguridad que conjuntamente con la sapiencia de nuestros colegas legisladores, otorgaremos instrumentos para el fortalecimiento de la defensa de los derechos humanos de nuestros compatriotas.

Es necesario reiterar a los honorables Representantes que 124 Estados del Mundo entero que en la actualidad han adherido al instrumento Protocolo II del Derecho Internacional Humanitario, lo han hecho sin reserva o declaración alguna, lesiva a la esencia misma del Protocolo. La tradición de nuestro país ha estado ceñida al respeto del derecho internacional y en ningún momento, ha buscado ir en contravía de la concertación jurídica e interpretación unánime de la normatividad que une a los pueblos del mundo entero.

Para este segundo debate al Protocolo, incorporamos a esta ponencia la “recomendación” de la Comisión de Derechos Humanos de la honorable Cámara, cuyo texto se incorpora en las dos páginas siguientes:

Estado Social de Derecho y contribuye a consolidar la concepción de la normalidad y de un orden público democrático.

El Derecho Internacional Humanitario es una exigencia de la civilización política, que otorga prioridad a las soluciones negociadas y pacíficas del conflicto armado pero sobre todo, la salvaguarda de la vida y la dignidad de la población civil que no interviene en el conflicto armado. El espacio de la guerra no es ajeno al de la ética y a la prevalencia de la vida, en especial la de las personas que no siendo partes de un conflicto armado sufren los rigores de la violación de sus derechos más fundamentales.

Esta comisión exhorta a la Comisión Segunda de la Cámara y al Congreso en general a dotar al país del instrumento más importante que en el contexto internacional y en el orden interno desarrolla el derecho de gentes, norma esencial para supervivencia de la especie humana.

De los honorables Representantes,

El Presidente,

Alvaro Araújo Castro.

El Vicepresidente,

Fernando Hernández.

COMISION DE DERECHOS HUMANOS
Cámara de Representantes

Santafé de Bogotá, noviembre 16 de 1994

Honorables Representantes

Comisión Segunda

Cámara de Representantes

La Comisión de Derechos Humanos de la honorable Cámara de Representantes, en sesión celebrada el día 16 de noviembre del año en curso, aprobó presentar a consideración de los honorables miembros de la Comisión Segunda y demás miembros de esta Corporación la siguiente recomendación:

La aprobación del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra, sitúa al congreso de la República en la perspectiva de la modernización democrática del Estado Colombiano, en el reconocimiento de las transformaciones sociales, económicas culturales y

políticas de la sociedad colombiana y en el ejercicio efectivo de las libertades, políticas, garantías judiciales y los derechos fundamentales.

En este sentido, la aprobación sin ninguna clase de reserva del instrumento internacional que por excelencia compromete a los Estados a respetar y brindar protección a los derechos de las personas no intervinientes en el conflicto armado, además de fortalecer el carácter democrático del Estado colombiano, favorece la afirmación de un régimen político y una sociedad refundada en el ...

No podemos dejar de reiterar a los honorables Representantes que el Protocolo II, como marco específico de las "normas para guerra", especifica procedimientos que le permitirán a nuestras fuerzas armadas continuar ejecutando sus acciones en defensa de nuestra democracia, de una forma más disciplinada y efectiva.

Consideramos que la Cámara de Representantes debe aprobar el Protocolo II de 1977, sin formular ningún tipo de reserva, declaración o comentario. Las actas de las sesiones y los documentos anexos, servirán

entonces de guía para la interpretación del legislador sobre asuntos internos de Colombia que, sin negar su crucial importancia, no tienen por qué afectar el cumplimiento irrestricto de los compromisos internacionales de nuestro Estado.

Con los sólidos argumentos expuestos en esta ponencia, solicitamos a la Presidencia y a los honorables Legisladores de la Cámara de Representantes, dése segundo debate y aprobación sin ningún tipo de reserva o declaración adjunta, al Proyecto de ley número 44 Senado y No. 63 Cámara "por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II)".

De los honorables Representantes,
Los Parlamentarios Ponentes del Protocolo II,
Representantes a la Cámara,

Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Luis Fernando Duque García, Adolfo Bula.

CONTENIDO

GACETA número 226 - Viernes 2 de didiembre de 1994

Pags.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 29/94 Cámara, por la cual se crea la cuota de fomento porcino y se dictan normas sobre su recaudo y administración. 1

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 028/94 CAMARA. por la cual se establece la cuota de fomento algodonero, se crea un fondo de fomento y se dan normas para su recaudo y administración. 6

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley numero 44 de 1994 Senado 63 de 1994 Camara. por medio de la cual se aprueba el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados, sin Carácter Internacional Protocolo II, hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977. 8