



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - Nº 254

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 15 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

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 30/94 por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para la creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global, IAI", suscrito en Montevideo el 13 de mayo de 1992.

Señor Presidente y demás miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República:

Las variaciones climáticas estacionales son ampliamente conocidas y se consideraban hasta hace poco tiempo como fluctuaciones naturales alrededor de un clima promedio estable. Sin embargo, se ha observado que la concentración de ciertos gases traza en la atmósfera ha aumentado rápidamente, principalmente como resultado de las actividades humanas, cambios en la composición de la atmósfera que son capaces de afectar el clima de la superficie de la Tierra.

Los gases traza son principalmente dióxido de carbono, metano, clorofluorocarbonos (CFC's) y óxido nitroso.

Se piensa que el aumento de las concentraciones de estos gases podría estar alterando el balance radiactivo de la Tierra, calentando la superficie de la tierra y afectando la circulación atmosférica. Este calentamiento global es objeto de preocupación local e internacional. En una escala global, la rapidez y la magnitud de los cambios predichos no tienen antecedentes en tiempos históricos, dando lugar a preguntas sobre posibles efectos en procesos físicos, ecosistemas naturales y actividades humanas, y a preguntas sobre qué medidas se tomarían, si las hay, para prevenir o mitigar los impactos más graves.

Pero no solamente la atmósfera se encuentra seriamente afectada. Los sistemas ecológicos terrestres y acuáticos han sido violentamente afectados por la actividad industrial, la agricultura intensiva, la explotación de los bosques, la producción de desechos y basuras, y el transporte, que dan como resultado el deterioro, empobrecimiento y aniquilamiento de estos ecosistemas. Estos cambios y sus efectos sobrepasan las fronteras de las naciones y su estudio, su comprensión y modelamiento involucran a todas las disciplinas científicas.

El término **cambio global** entonces se refiere a las consecuencias de los procesos biosféricos, geosféricos, atmosféricos, oceánicos o socioeco-nómicos que afec-

tan al medio ambiente global directamente o mediante la acumulación de impactos locales o regionales.

Qué es el IAI (Instituto Interamericano para el Estudio del Cambio Global).

El IAI es una red regional (a nivel de América) de entidades de investigación en cambio global que cooperan entre sí.

Objetos del IAI

El IAI procurará alcanzar los principios de la excelencia científica, la cooperación internacional y un intercambio cabal de información científica en materia de cambio global. El Instituto tendrá los siguientes objetivos:

- "Promover la cooperación regional para la investigación interdisciplinaria sobre aquellos aspectos del cambio global que se relacionan con las ciencias de la tierra, el mar, la atmósfera y el medio ambiente, así como con las ciencias sociales, con especial énfasis en sus efectos sobre los ecosistemas y la diversidad biológica, en sus impactos socioeconómicos que procuren mitigar los cambios globales y adaptarse a los mismos;
- Llevar a cabo consigo programas y proyectos científicos seleccionados en base a su pertenencia para la región o mérito científico, según determine por evaluación científica;
- Efectuar a nivel regional aquellas investigaciones que no puede realizar ningún Estado o Institución en forma individual y concentrar sus esfuerzos en temas científicos de importancia regional;
- Mejorar la capacidad científica y técnica, y la infraestructura de investigación de los países de la región, mediante la identificación y promoción del desarrollo de las instalaciones para la implementación del procesamiento de datos y mediante la capacitación científica y técnica de profesionales;
- Fomentar la normalización, recopilación, análisis e intercambio de información científica sobre el cambio global;
- Mejorar el conocimiento público y proporcionar información científica a los gobiernos para la elaboración de políticas de cambio global;
- Fomentar la cooperación entre las instituciones de investigación de la región;
- Fomentar la cooperación con las instituciones de investigaciones de otras regiones".

De lo anterior se desprende que existe una actividad creciente de las instituciones y científicos colombianos en la investigación de los fenómenos de cambio global y la vinculación de Colombia al IAI permitiría una estrecha colaboración con grupos de investigación de otras naciones, con enormes beneficios para el país y las instituciones científicas del país.

Ventajas de la pertenencia de Colombia al IAI

Las ventajas que tiene la participación de Colombia en el IAI son de diversa índole y redundan en beneficio del país y de la comunidad científica.

Algunas de estas ventajas son:

- Conocer las causas de los cambios globales y establece mecanismos que ayuden a mitigar las consecuencias de sus efectos en el país sobre los ecosistemas, la flora y la fauna, la agricultura y la ganadería, la economía nacional y la población del país (por ejemplo, el pasado fenómeno del niño).
- Adquirir la capacidad técnica y científica necesaria para atender los compromisos que se derivan de las convenciones suscritas en Rio de Janeiro en 1992.
- Participar en las negociaciones internacionales sobre medio ambiente y cambio global con conocimiento de causa y comprensión de los problemas globales; estar en capacidad de negociar las futuras medidas de los países industrializados que pretenden preservar el planeta.
- La vinculación de Colombia al IAI implementa la estrategia de internacionalización de las actividades de ciencia y tecnología definidas por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, cuya cabeza es el señor Presidente de la República.
- Participar en el IAI representa un desafío conveniente dentro del espíritu de apertura del país para alcanzar los más altos estándares internacionales de calidad científica y confrontar los logros nacionales con la comunidad científica internacional.
- Dentro de los temas de la agenda científica de IAI actualmente se realiza en el país investigación y hay interés para trabajar en cada uno de sus diferentes temas. Además se propondrá la inclusión de las investigaciones de alta montaña en la agenda científica.
- Mejorar el conocimiento sobre los problemas de cambio global a nivel público y establecer políticas apropiadas en materia de cambio global.

- Fomentar el desarrollo de investigaciones interdisciplinarias en campos tan diversos como son las ciencias de la tierra, del mar, la atmósfera, las ciencias sociales, los efectos sobre los frágiles ecosistemas nacionales y la diversidad biológica, así como sus impactos socioeconómicos.

- Adquirir tecnología de observación del sistema tierra, específicamente de Colombia, y aprender a utilizar estas tecnologías para el desarrollo del país (observación desde satélites, interpretación de imágenes, acceso a bases de datos mundiales, etc.).

- Fortalecer el desarrollo de las universidades y laboratorios de investigación.

- Intercambiar información científica con los países vecinos y de la región (por ejemplo, información climatológica, características de ecosistemas fronterizos, etc.), información necesaria para el mejor conocimiento de nuestro clima y ecosistemas.

- Participar en la corriente de desarrollo científico más importante del próximo siglo.

- Participar en proyectos de investigación regionales (por ejemplo, proyectos en la Amazonia).

- Fomentar la cooperación entre las instituciones de investigación dentro del país y con otras de América.

De acuerdo con lo expuesto, dejo a consideración de la honorable Comisión Segunda del Senado de la República la siguiente proposición:

Dése primer debate al proyecto de ley por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo para la creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global, IAI", suscrito en Montevideo el 13 de mayo de 1992.

Gustavo Galvis Hernández,
Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 78 de 1994 por medio de la cual se aprueba el convenio sobre el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Naciones de otros Estados, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965.

Señor Presidente y demás miembros de la Comisión Segunda del Senado de la República, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 78 de 1994, "por medio de la cual se aprueba el convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Naciones de otros Estados, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965.

El nuevo modelo de desarrollo en el que se halla comprometido el país como un todo, no se reduce, como de manera simplista se ha querido entender, a una mera liberalización del régimen de importaciones, dirigido a beneficiar el consumo, aumentando la oferta de bienes en el mercado interno. Por el contrario, al pasar de un modelo de sustitución de importaciones de corte cepalino, a un nuevo modelo que en forma causal se conoce como "El proceso de apertura", de lo que está hablando, es de un proceso integral de modernización de nuestro sistema productivo para reinsertarlo internacionalmente.

Resulta entonces a todas luces evidente, que es necesario, para viabilizar el esquema, además de impulsar y promover la competitividad y eficacia del aparato productivo colombiano haciendo énfasis en el apoyo a la industria y a la producción agropecuaria; dirigir la política internacional del país en forma sintonizada con las expectativas de la comunidad internacional, ya que de no hacerlo así, resulta prácticamente imposible toda tentativa de inserción por bien motivada que esté y por competitivo que llegare a ser nuestro aparato productivo. En este orden de ideas tiene importancia fundamental la adopción de normas y procedimientos destinados a colocar al país en un plano de igualdad por lo que hace al régimen aplicable a la inversión externa, tanto para proyectos de infraestructura, como para inversiones productivas directas en fábricas y emprendimientos agrícolas, mineros y comerciales. Así mismo resulta desde todo punto de vista indispensable el desarrollo e implementación de un programa agresivo de promoción de la inversión ex-

tranjera que busque la consolidación de mayores flujos de inversión de capital externo en Colombia.

REGIMEN COLOMBIANO DE INVERSION EXTERNA

El estatuto de inversiones internacionales contemplados en las Resoluciones 51/91, 52/91, 53/92, 55/92, 56/92, 57/92 y 60/93 del Conpes, comprende el régimen de inversión de capital del exterior en el país y las inversiones realizadas por un residente en el extranjero o en zona francacolombiana. Este estatuto está basado en el principio de igualdad en el trato, en los siguientes términos: "sin perjuicio de lo estatuido en regímenes especiales, no se podrán conceder condiciones, ni otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas de capital del exterior frente a los inversionistas privados residentes nacionales, ni tampoco conceder a los inversionistas de capital del exterior, ningún tratamiento más favorable que el que se otorga a los inversionistas privados residentes nacionales".

El nuevo régimen de inversión previsto en el estatuto de inversiones internacionales mencionado, modificó el régimen restrictivo anterior facultando la realización de inversiones de capital del exterior en cualquier proporción en todos los sectores de la economía, con dos excepciones:

a) Defensa y seguridad nacional, y

b) Procesamientos, disposición y derecho de basuras tóxicas, peligrosas o radiactivas no producidas en el país.

El régimen de inversiones colombiano prevé así mismo la aplicación de la legislación colombiana para la solución de controversias o conflictos derivados de la interpretación de dicho régimen, contemplado así mismo por lo que hace al arbitraje internacional, lo estipulado por el Decreto 2279 de 1989, y las normas que lo modifiquen o adicionen; exceptuando de tal normatividad, aquellos compromisos contemplados en tratados o convenios internacionales vigentes.

En la competencia internacional por la atracción de inversiones destinadas a la exportación, es decir, a la fabricación y venta de productos para atender las necesidades del mercado por fuera del país receptor, uno de los factores de mayor incidencia para garantizar un compromiso a fondo e importante de la empresa matriz inversionista en la administración de la operación, radica en que el ambiente para las inversiones en el país receptor sea lo más atractivo posible.

Ese ambiente contiene normalmente un componente subjetivo que se refiere a la calificación del riesgo que comporta la inversión, el cual se califica generalmente como riesgo político y lleva involucrados factores tales como: la expropiación, la inconvertibilidad e intransferibilidad, la regeneración forzada de contratos, y los daños por disturbios o violencia política.

En nuestro caso, el régimen previsto en el artículo 58 de la Constitución Política de Colombia plantea interrogantes serios para potenciales inversionistas del exterior como ya ocurrió en el caso de Inglaterra y seguramente ocurrirá cada vez que se trate de negociar una inversión significativa en el país, ya que permite la expropiación por vía administrativa sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto al precio. Así mismo el régimen previsto por el artículo 58 faculta al Congreso mediante votación no calificada para determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización "por razones de equidad" indicando a renglón seguido que dichas razones, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

No escapa a la ilustrada opinión de la Comisión del Senado que éste es el tema crucial sobre el que deberá definirse toda la política de fomento a la inversión extranjera en Colombia.

Gerhard Hegel, profesor emérito de la Universidad de Colonia, en su tratado de Derecho Internacional Privado, afirma, refiriéndose al tema que nos ocupa, lo siguiente: "Las expropiaciones extranjeras que persiguen fines políticos o político-económicos y con ello

serven a intereses de poder del Estado extranjero, son reconocidas, pero a condición de que el Estado extranjero haya obrado dentro de los límites de su poder".

Lo que nos lleva a concluir, que en el caso de que el Estado que aspira a ser reconocido en el extranjero sus expropiaciones, no haya respetado las fronteras de su poder, es decir, cuando las expropiaciones rebasan las fronteras jurídicas, dicha expropiación es ilícita y por lo tanto no será reconocida como legítima por los demás Estados que conforman la comunidad internacional.

Esa circunstancia ocurre según el tratadista alemán en los casos:

a) Cuando el derecho nacional del Estado expropiante no cubre la expropiación, y

b) Cuando la expropiación viola el Derecho Internacional Público.

El primer caso ocurrirá cuando el propietario expropiado no pertenece al grupo de la expropiación por la ley nacional; y el segundo, cuando viola la obligación de indemnizar, que sin embargo, queda establecida como posibilidad en la Reforma Constitucional de 1991.

Hasta tanto no esté reglamentado el artículo 58 de la Carta, y esperemos que determine claramente de manera precisa los sectores en los que resulta factible la expropiación por vía administrativa, circunscribiéndolos a lo relativo a los procesos de reforma agraria, urbana y de construcción de obras públicas, como fue propuesto por el Gobierno de entonces en los debates de la Constituyente; la política de fomento y de promoción de la inversión extranjera en Colombia estará debilitada, y sólo mecanismos especiales como el que nos ocupa en esta ponencia, podrán impedir que se paralicen inversiones que resultan indispensables para la política económica de inserción en la economía mundial, base fundamental del plan de desarrollo del Gobierno Samper.

CONVENIO SOBRE ARREGLO DE DIFERENCIAS RELATIVAS A INVERSIONES ENTRE ESTADOS Y NACIONALES DE OTROS ESTADOS

El Gobierno Nacional en cumplimiento de los artículos 189, numeral 2º, y 224 de la Constitución Política, somete a la consideración del honorable Congreso de la República para su aprobación, el convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, constitutivo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, CIADI, organismo internacional dirigido al fomento de una mayor corriente de inversiones internacionales mediante la presentación de servicios de conciliación y arbitraje para la solución de diferencias entre gobiernos e inversionistas extranjeros.

En el informe anual del Banco Mundial, correspondiente al presente año de 1994, se indica que al 30 de junio de 1994, el número de países miembros, ascendía a 113, y otros 17 habían firmado el convenio, pero aún no lo había ratificado. En los últimos tres años ratificaron el convenio Eslovenia, Perú, la República Eslovaca, Zimbawe, Armenia, Azerbayun, Belarús, Costa Rica, China, los Estados Federales de Micronesia, Georgia, Lituania, la República Checa, Turkmenistan, Albania, Chile, Cechoslovakia, Estonia y Tanzania, registrándose en mismo período más de ocho casos de arbitraje, y cuatro de anulación y conciliación, y se resolvieron amigablemente cinco casos, estando pendientes a la fecha tres casos ante el CIADI.

Para el Gobierno Nacional "la adhesión a esta institución constituye un paso importante para crear un ambiente de confianza internacional y por consiguiente, estimular el flujo de capital privado internacional hacia Colombia.

Con la aprobación del Congreso Nacional del convenio y la posterior ratificación del mismo, por el Gobierno, Colombia entraría a formar parte del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, y por derecho propio entraría a formar parte de su Órgano Directivo, el Consejo Administrativo, integrado por representantes de cada uno de los Estados contratantes, con derecho a voto, en igualdad de condiciones con los demás miembros.

El Centro funciona en las oficinas del Banco Mundial en Washington, y cubre dentro de su presupuesto los gastos generales básicos del mismo.

CARACTERÍSTICAS DEL CONVENIO

La creación de un sistema de solución de diferencias para absolver disputas relativas a inversiones, de carácter mixto, esto es, entre Estados, por una parte, y particulares de otro Estado, por la otra, sin que entren en conflicto directamente los dos países, y sin que sea un mecanismo de solución de diferencias de carácter privado, constituye una innovación creativa en términos de Derecho Internacional, teniendo en cuenta que tanto el Derecho Internacional Público, como el Derecho Internacional Privado, prevén mecanismos de solución de diferencias, en los que el arbitraje ocasional o institucional ha sido objeto de reiteradas formulaciones, convenios y pactos que le han dado un carácter cada vez más internacional y regularmente aceptado.

En el Derecho Internacional, al entrar a determinarse la responsabilidad internacional del Estado, se reconoce su existencia, cuando sufren lesión los derechos de uno u otro Estado, o los súbditos de aquél, por parte de los órganos que dependen del Estado local. En el caso de los extranjeros "la responsabilidad internacional se concreta en el momento en que se ejerce la llamada Protección Diplomática, la cual consiste en que un Estado hace suyas las reclamaciones de sus nacionales, cuando quiera que se hayan inferido daños o lesiones a sus personas o a sus bienes". "En el caso de que la responsabilidad del Estado se configure por el incumplimiento en la ejecución de un contrato suscrito con personas naturales o jurídicas extranjeras, tal responsabilidad no se produce sino cuando ha habido delegación de justicia por parte de las autoridades locales"¹.

Al establecer un foro propicio para la solución de controversias relativas a inversiones y al mismo tiempo al determinar el procedimiento de conciliación y arbitraje para la solución de potenciales conflictos, el convenio dispone las siguientes características particulares frente a otro tipo de acuerdos:

- La jurisdicción del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones, en adelante el Centro, se extiende a todas las diferencias de naturaleza jurídica que surjan directamente entre un Estado y el nacional de otro Estado contratante que las partes hayan consentido por escrito en someter al Centro;
- Los Estados deben indicar voluntariamente al Centro la clase o clases de diferencias que aceptarán someter, o no, a su jurisdicción;
- Un Estado contratante podrá exigir el agotamiento previo de sus vías administrativas o judiciales, como condición a su consentimiento al arbitraje conforme al convenio, Doctrina Calvo;
- Se excluye la "Protección Diplomática" de un Estado respecto de cualquier diferencia entre uno de sus nacionales y otro Estado contratante, en la que hayan consentido someter a arbitraje, de acuerdo con el convenio, tal discrepancia el Estado contratante y en el nacional de otro Estado contratante.

MECANISMOS DEL CONVENIO

El convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y nacionales de otros Estados, sometido a los Gobiernos por los directores ejecutivos del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, es en las actuales circunstancias del país, un instrumento jurídico de la mayor importancia, ya que permite al Gobierno Nacional efectuar una promoción del país como destino de posibles inversiones, contando con un elemento que disminuye evidentemente el riesgo político, que como lo vimos anteriormente puede ser percibido como alto en el exterior.

En esencia, se trata de la aprobación de un convenio mediante el que se estatuye un mecanismo de solución de controversias en materia de inversiones, cuyas normas y procedimientos son fijados por un Consejo Administrativo, compuesto democráticamente por un representante de cada uno de los Estados contratantes,

cargos éstos, normalmente ocupados por los gobernadores, y gobernadores suplentes de los países, ante el Banco Mundial.

Se trata de una entidad eficiente cuyo presupuesto de operación se incluye dentro del presupuesto del Banco Mundial, por lo que hace a los servicios de secretariado, normalmente conformado por escasos funcionarios que prestan las funciones de apoyo técnico a las labores del Consejo, entre las que se incluyen el seguimiento del régimen legal de inversiones en el mundo y el análisis de los tratados de inversión, firmados entre los países; así mismo se publica el correspondiente informe anual del CIADI, con el recuento de las solicitudes y casos de arbitraje y conciliación adelantados por el Centro.

Las listas de conciliación y árbitros son preparadas por los gobiernos, para períodos de seis años.

El Centro tiene plena personalidad jurídica internacional, y cuenta con capacidad legal para controlar, adquirir y disponer de bienes y comparecer en juicio, gozando para el cumplimiento de sus funciones de las inmunidades y privilegios previstos en el estatuto constitutivo.

La jurisdicción del Centro se extiende a las diferencias de naturaleza jurídica resultantes de una inversión entre un Estado contratante y el nacional de otro centro contratante, siempre que las partes hayan consentido por escrito en someter tal diferencia a la jurisdicción del Centro.

Se entiende que tanto las personas naturales como las jurídicas pueden ser parte en los mecanismos de solución de diferencias previstas en el convenio.

Una vez otorgado el consentimiento por las partes para someter al Consejo las discrepancias en materia de inversiones claramente determinadas, dicho consentimiento no podrá ser retirado unilateralmente.

De otra parte los Estados contratantes están facultados en cualquier momento para notificar al Centro la clase o clases de diferencias que aceptan someter, o no, a su jurisdicción, sin que se entienda que dicha notificación equivalga al consentimiento que debe otorgarse de manera individual en cada caso en que quiera someterse a la jurisdicción del Centro la solución de diferencias derivadas de una inversión definida de manera explícita.

Los procedimientos previstos como resultado del convenio son la conciliación y el arbitraje.

En ambos casos el Presidente del Consejo tiene amplias facultades para propiciar la solución de las diferencias, respecto del trámite de un asunto sometido a la consideración del Centro.

El laudo arbitral por el que se deriva la controversia deberá constar por escrito y será tomado por mayoría de votos de todos sus miembros, teniendo el carácter de obligatorio sin que pueda ser sujeto de apelación ni de cualquier otro recurso excepto en los casos previstos en el propio convenio de solución de diferencias.

El Estado contratante (en este caso, Colombia) reconocerá el carácter de obligatoriedad al laudo dictado conforme al convenio, y tendrá la obligación de hacer ejecutar las obligaciones impuestas en las mismas condiciones en las que deberá hacerlo para sentencias en firme dictadas por un Tribunal existente en el territorio del Estado.

DECLARACION

El Gobierno, de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto, se propone hacer declaración expresa de su intención de valerse de las disposiciones del artículo 26 del Convenio, el cual regula la exigencia del agotamiento previo de las vías administrativas o judiciales como condición a su consentimiento al arbitraje, conforme al convenio, lo anterior con el fin de garantizar que únicamente los conflictos jurídicos de Derecho Internacional puedan ser ventilados en el seno del CIADI.

CONCLUSION

En consideración a lo expuesto, me permito proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley número 78/94, "por medio de la cual se aprueba el convenio sobre arreglo de diferencias relativas a inversiones entre

Estados y nacionales de otros Estados", hecho en Washington el 18 de marzo de 1965.

De los honorables Senadores,

Luis Eladio Pérez Bonilla,
Senador de la República,
Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 143 de 1993 Cámara, 156/94 Senado, "por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias.

Honorables Senadores:

Cumplo con el encargo de rendir ponencia para Primer Debate sobre el Proyecto de ley número 143 de 1993, Cámara, y 156/94 Senado "por el cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias".

Este proyecto, que cumplió su trámite en la honorable Cámara de Representantes, fue presentado en noviembre de 1993 por el entonces Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes. Según la exposición de motivos que acompañó al proyecto, su propósito fundamental es corregir algunas situaciones que están creando incertidumbre en la aplicación de las normas de impuestos y aduanas, originadas principalmente en decisiones de los altos tribunales, la mayoría de ellas con motivo del tránsito a la Constitución de 1991.

Durante el trámite en la honorable Cámara de Representantes hubo aportes importantes dentro de la misma línea trazada en el proyecto original, destinados a corregir errores, llenar vacíos o concretar situaciones ambiguas que generan contiendas entre la administración tributaria y los contribuyentes.

Análisis del articulado:

Artículo 1º. *Saneamiento Aduanero*. Este artículo está destinado a solucionar el problema que se generó por el ingreso al país de más de mil vehículos, sin cumplir los requisitos, haciendo uso de una opción que concedió el Gobierno en 1991.

Mediante el Decreto Extraordinario 1751 de 1991 el Gobierno estableció un mecanismo para legalizar las mercancías que ingresaron al país hasta el 1º de septiembre de 1990 incumplimiento los requisitos aduaneros. Este mecanismo se reducía al pago de un impuesto ad valorem del 75% para vehículos, 10% para maquinaria, equipos, partes y piezas, materias primas, aeronaves y barcos y 35% para mercancías diferentes. Posteriormente fue expedido el Decreto 2183 de 1991 que mantuvo la tarifa del 75% para vehículos, pero redujo y unificó la aplicable a las demás mercancías en un 8%.

La honorable Corte Constitucional declaró inexecutable el Decreto Extraordinario 2183, mediante sentencia C-511 del 3 de septiembre de 1992, sustentada en una tesis novedosa, comoquiera que es opuesta a la que habla sostenido la Sala Constitucional de la honorable Corte Suprema de Justicia, en el sentido de que, dentro del término previsto, el Presidente sólo puede hacer uso de las facultades extraordinarias que le otorga el Congreso por una sola vez. De manera que con la expedición del Decreto 1751 quedaron agotadas.

Para acogerse al saneamiento muchos propietarios de vehículos declararon y pagaron impuestos del 8% y 10%, actitud que ha sido cuestionada por la Administración Aduanera, que empezó a formular cuentas de cobro por los valores adicionales. Esta situación ha generado manifestaciones de malestar que es necesario corregir, máxime teniendo en cuenta que muchas de las personas involucradas derivan su sustento de la explotación en el servicio público de estos vehículos, que se encuentran en una especie de limbo.

La medida propuesta precisa que los mencionados vehículos se pueden legalizar demostrando el pago de un impuesto equivalente al 25% de su valor, en vez del 75% que exigía la norma original. Del beneficio aquí previsto se puede hacer uso dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que el Gobierno señale el procedimiento a seguir por quienes se acojan al mismo.

¹ Derecho Internacional Público, Enrique Gaviria Liévano.

La única observación que merece este artículo es que en su primer inciso debe referirse al *25% del valor de los mismos*, no de la "mercancía", en vista de que la norma cobija únicamente los vehículos, en forma específica.

Artículo 2º. Costo de los inventarios. A pesar de que los inventarios son uno de los instrumentos más utilizados para la evasión, la administración tributaria carece de instrumentos suficientes para su control. El artículo 62 del Estatuto Tributario autoriza la utilización de llamado sistema de juego de inventarios para la determinación de los costos de las mercancías vendidas, recogiendo una norma que ha sido tradicional en la legislación sobre el impuesto de renta. De acuerdo con este sistema, los costos se determinan sólo cuando se levanta el inventario de las existencias, lo cual ocurre generalmente al fin del ejercicio, de manera que en el curso del mismo el empresario ignora cómo va su negocio.

Un procedimiento de esta naturaleza riñe con las normas elementales de control y además facilita la evasión, que se produce a través de la simple reducción del valor de los inventarios al final del año; de ahí que se afirme en la jerga diaria que el juego de inventarios es un instrumento para jugar con los inventarios. En la práctica los contribuyentes mantienen sistemas de control permanente de inventarios, que les permiten conocer periódicamente los resultados de sus negocios, pero la administración carece de facultades para exigir su presentación porque esos registros no son obligatorios en el sistema de juego de inventarios.

El artículo propuesto exige que los contribuyentes obligados a presentar declaraciones tributarias firmadas por contador público determinen sus costos de mercancías mediante la utilización de registros permanentes de inventarios, de manera que la administración tributaria tenga acceso a esos registros. Este requisito no representa sacrificio económico alguno para los contribuyentes cobijados por la norma, porque el contralor público que firma la declaración de renta de todas manera exige estos procedimientos de control.

La norma que permitía el uso indiscriminado del sistema de juego de inventarios pudo haber sido adecuada cuando no se había producido el sorprendente desarrollo de la informática y la electrónica, que ahora permiten a los comerciantes el control de grandes volúmenes de mercancías con la simple pulsación de una tecla. Prácticamente todos los programas de contabilidad para las computadoras, cuyos precios cada vez son más reducidos, contienen una aplicación para el control de los inventarios. Mucho han evolucionado las técnicas para los registros contables desde que se instituyó el juego de inventarios para los efectos fiscales, en el artículo 78 del Decreto 818 de 1936.

No obstante, como la norma sólo cobija a los comerciantes obligados a presentar declaraciones tributarias firmadas por contador público, quedan excluidos los pequeños negocios, para evitarles costos administrativos exagerados. Para el año gravable de 1995, la obligación creada en este artículo sólo se aplicaría a contribuyentes que tengan ingresos o patrimonio en exceso de una cifra aproximada a 600 millones de pesos.

Se propone una modificación de orden técnico al texto aprobado por la Cámara, consistente en permitir que los contribuyentes utilicen igualmente cualquier otro método de reconocido valor técnico autorizado por la DIAN, siempre que corresponda a los que contemplan las técnicas contables, para hacerlo más armónico con el texto principal que se adiciona.

Artículo 3º. Desmante de la provisión UEPS o LIFO. Este artículo fue objeto de cuidadosos análisis y correcciones técnicas durante los debates en la honorable Cámara de Representantes. Tiene por objeto eliminar el conflicto existente entre la administración tributaria y los contribuyentes que de años atrás han venido creando provisiones o reservas de inventarios, basados en la determinación de los costos de ventas según los precios de las últimas compras.

Aunque el sistema UEPS (últimas entradas primeras salida) conocido también como LIFO por su denominación en inglés (last in first out) no es en

manera alguna censurable y por el contrario, las técnicas contables y financieras aconsejan su uso en ambientes inflacionarios, el conflicto se ha generado porque muchos contribuyentes lo han utilizado como una forma de ilusión tributaria. En la mayoría de los casos detectados por la administración tributaria, los contribuyentes utilizan para medir sus resultados durante el año otros mecanismos de valorización de sus costos, como el de primeras entradas primeras salidas o el promedio, y sólo al cierre realizan unos ajustes para reducir los inventarios, aumentando en forma simultánea los costos y disminuyendo en consecuencia la renta gravable.

La medida propuesta permite corregir las dificultades existentes, mediante el desmante de las provisiones o reservas de UEPS, desmante que es gradual, para no generar toda la carga en un solo ejercicio. A pesar de que los contribuyentes cubiertos por esta norma podrían ver aumentados sus impuestos, en especial en el primer año del desmante, no debe olvidarse que el mayor valor que pagarían ahora lo dejaron de pagar en años anteriores, sin que el fisco se vea resarcido por la pérdida en el poder adquisitivo de esos impuestos, lo cual de hecho ya les representa un beneficio.

El desmante de la provisión LIFO no implica un incremento en la renta de los contribuyentes, si los inventarios son vendidos en el mismo año, teniendo en cuenta que los mayores valores del inventario se convierten en costos de ventas. El cuadro 1 anexo, cuya primera parte ilustra los efectos de la valoración de inventarios mediante el sistema UEPS, muestra los efectos del desmante. En estos ejemplos se observa cómo el efecto del desmante de la provisión en la renta gravable de los contribuyentes es mayor en la medida que los inventarios se mantienen en su poder; por el contrario, se elimina cuando se venden.

En la Alternativa a), vendiendo lo comprado en el año, en los dos ejercicios la renta se aumenta en el 20% del valor de la provisión que se desmanta. En este ejemplo la provisión es de \$80.000 y el valor amortizado en el año \$16.000. En la Alternativa b), vendiendo los inventarios iniciales, el efecto se neutraliza, porque el costo de ventas está incrementado con el valor amortizado el año anterior, que aumentó dichos inventarios. En la Alternativa c), vendiendo la mitad de los inventarios y la mitad de lo comprado, el efecto en la renta del contribuyente, para el primer año del desmante, es la mitad del valor amortizado de la provisión. Esto demuestra que el desmante de la provisión UEPS no tiene un impacto total sobre la renta gravable.

EFFECTOS DEL DESMONTE DE LA PROVISION UEPS ANEXO 1

EFFECTOS DEL SISTEMA UEPS	INVENTARIOS	
	INICIAL	FINAL
Inventario por otros métodos	100.000	140.000
Menos: Provisión UEPS o LIFO		80.000
Valor inventarios a UEPS		60.000
Compras durante el año		200.000
Valor utilidades:	UEPS	OTROS
Venta de mercancías	250.000	250.000
Costo de ventas:		
Inventario inicial	100.000	100.000
Más: Compras	200.000	200.000
Total disponible	300.000	300.000
Menos: Inventario final	60.000	140.000
Costo de ventas	240.000	160.000
Utilidad en la venta	10.000	90.000

DESMONTE DE LA PROVISION	AÑO UNO		AÑO DOS	
	CON DESMONTE	SIN DESMONTE	CON DESMONTE	SIN DESMONTE
a) Vendiendo lo comprado durante el año				
Venta de mercancías	300.000	300.000	400.000	400.000
Recuperación 20% provisión	16.000	0	16.000	0
Total ingresos	316.000	300.000	416.000	400.000
Inventario inicial	76.000	60.000	92.000	60.000
Compras en el año	200.000	200.000	250.000	250.000
Total disponible	276.000	260.000	342.000	310.000
Menos inventario final	76.000	60.000	92.000	60.000
Costo de ventas	200.000	200.000	250.000	250.000
Utilidad en la venta	116.000	100.000	166.000	150.000

	AÑO UNO		AÑO DOS	
	CON DESMONTE	SIN DESMONTE	CON DESMONTE	SIN DESMONTE
b) Vendiendo lo comprado durante el año				
Venta de mercancías	100.000	100.000	270.000	270.000
Recuperación 20% provisión	16.000	0	16.000	0
Total ingresos	116.000	100.000	286.000	270.000
Inventario inicial	76.000	60.000	216.000	200.000
Compras en el año	200.000	200.000	250.000	250.000
Total disponible	276.000	260.000	466.000	450.000
Menos inventario final	200.000	200.000	250.000	250.000
Costo de ventas	76.000	60.000	216.000	200.000
Utilidad en la venta	40.000	40.000	70.000	70.000

	AÑO UNO		AÑO DOS	
	CON DESMONTE	SIN DESMONTE	CON DESMONTE	SIN DESMONTE
c) Vendiendo la mitad de las compras y la mitad del inventario				
Venta de mercancías	200.000	200.000	250.000	250.000
Recuperación 20% provisión	16.000	0	16.000	0
Total ingresos	216.000	200.000	266.000	250.000
Inventario inicial	76.000	60.000	164.000	140.000
Compras en el año	220.000	220.000	240.000	240.000
Total disponible	296.000	280.000	404.000	380.000
Inventario final	148.000	140.000	202.000	190.000
Costo de ventas	148.000	140.000	202.000	190.000
Utilidad en la venta	68.000	60.000	64.000	60.000

El parágrafo del artículo está destinado a prevenir la repetición en el futuro de situaciones como la que se pretende corregir, exigiendo que el sistema de valoración de inventarios se utilice en forma continua, sin modificarlo al final del año, y que los inventarios detallados que mantiene el comerciante para sus efectos internos coincida con el valor que consigna en la declaración de renta.

Se introduce una pequeña adición a este artículo consistente en incluir dentro de los métodos de valoración citados, el de identificación específica, para ser consistentes con lo previsto en las normas de contabilidad generalmente aceptadas. Precisamente este es el método que se utiliza para la valoración de activos con costo individual significativo, que en consecuencia no están afectados con la medida prevista en este artículo.

Artículo 4º. Avalúo como costo fiscal. A pesar de que en la capital de la República se hizo un gran despliegue para estimular las declaraciones de autoavalúos de los inmuebles, con el atractivo de que esos valores se tienen en cuenta para determinar la renta o ganancia ocasional en su enajenación, la situación al respecto no es clara. Por una parte, la Ley 44 de 1990 sobre el Impuesto Predial Unificado autoriza a los municipios para crear las declaraciones del impuesto predial, con autoavalúo catastral del predio, el cual servirá como costo fiscal para determinar la renta o ganancia ocasional. Pocos días después fue expedida la Ley 49 de 1990, cuyo artículo 16 establece que la utilidad en la enajenación de los predios se determina con base en su costo fiscal, aunque sea inferior al avalúo catastral.

Además, la Ley 44 de 1990 se refiere en forma genérica a todos los predios, en abierta contradicción con el artículo 69 del Estatuto Tributario que señala un procedimiento específico para calcular la utilidad en la enajenación de bienes que tengan el carácter de activos fijos para el contribuyente. El otro inconveniente que tiene la norma es que sólo Santafé de Bogotá, D. C., ha adoptado el método de los autoavalúos, de tal manera que los propietarios de predios ubicados en su jurisdicción gozan de una legislación privilegiada.

Estas incoherencias son focos de contiendas entre los contribuyentes y la administración tributaria y pueden dar origen a situaciones de extrema inequidad. Al respecto, la administración tributaria ha detectado que empresas constructoras y urbanizadoras están pretendiendo utilizar los autoavalúos para eliminar las utilidades en esos negocios, trasladando de paso la mayor carga a los compradores de los inmuebles a través del incremento del impuesto predial.

Con el artículo que contiene el proyecto se le da piso jurídico a la utilización del autoavalúo como costo, cuando los inmuebles tienen el carácter de activos fijos, y además se extiende este beneficio a los avalúos catastrales formados o actualizados en los intervalos de la formación catastral. Esta medida concede iguales oportunidades a los propietarios de predios ubicados en aquellos municipios donde puede no ser conveniente, por ejemplo por razones administrativas, adoptar el autoavalúo. El artículo señala unos requisitos en las declaraciones tributarias, para que los avalúos o autoavalúos se utilicen como costo, para evitar abusos

con el sistema mediante la modificación ilimitada de los valores.

Quedan a salvo las demás posibilidades que la ley otorga a los contribuyentes para determinar el costo de enajenación de los inmuebles que constituyen activos fijos. Así, las personas naturales pueden utilizar además los ajustes basados en el incremento en el valor de la propiedad raíz desde la fecha de adquisición o a partir del valor declarado en 1986 y las personas jurídicas también pueden calcular el costo sobre el valor fiscal de 1991 ajustado por inflación.

Artículos 5º, 6º, 7º y 8º. *Ajustes por inflación.* Una de las principales razones para la confusión que reina en torno al régimen de ajustes por inflación, es que las primeras normas expedidas al respecto pretendieron convertirlo en un mecanismo de carácter fiscal, pero con plena influencia sobre la contabilidad. El Gobierno intentó corregir esta situación mediante la expedición de un nuevo estatuto en el Decreto 2911 de 1991, pero la honorable Corte Constitucional declaró inexecutable esa norma en sentencia del 14 de diciembre de 1992, soportada por la misma tesis que adoptó con ocasión del fallo sobre el decreto de saneamiento aduanero, explicada en la parte pertinente de esta ponencia: las facultades estaban agotadas porque se había hecho uso de ellas una vez.

Como resultado de esta decisión, el capítulo de ajuste por inflación contenido en el Estatuto Tributario está conformado por disposiciones de dos decretos extraordinarios, los números 2687 de 1988 y 1744 de 1991, muchas de ellas incoherentes y contradictorias. La confusión creada y la dificultad para interpretar han resultado costosas para el fisco, que ha visto reducidos los recaudos por efectos del mecanismo de ajustes integrales, y traumáticas para los contribuyentes, por los continuos cambios originados en las reglamentaciones y en las decisiones judiciales, amén de los elevados costos administrativos para poner en práctica el sistema. El proyecto contiene cuatro artículos sobre el tema de ajustes por inflación, con los cuales se espera resolver las dificultades más notorias, de manera muy concreta, sin modificar la carga tributaria de los contribuyentes.

El artículo 5º le pone piso legal a la separación entre los ajustes fiscales y contables. A pesar de que según el Estatuto Tributario los ajustes contables deben efectuarse de acuerdo con las normas fiscales, en la práctica los ajustes contables se realizan de acuerdo con los principios de contabilidad generalmente aceptados, expedidos a través del Decreto 2649 de 1993. Se trata en consecuencia de legalizar una situación de hecho que en la práctica está operando de manera adecuada.

El artículo 6º busca eliminar normas superfluas que en la práctica no operan pero que confunden a los contribuyentes y a los funcionarios de la administración tributaria. De acuerdo con el régimen legal vigente, para efectos fiscales los contribuyentes pueden utilizar tres índices diferentes para ajustar los activos: El basado en la acumulación de los incrementos mensuales del IPC; el que corresponde proporcionalmente al número de meses, con base en el IPC anual, y un promedio tomado en la mitad de cada trimestre, sobre el índice anual. La aplicación literal de estas fórmulas conduce al absurdo de que los bienes resultan con valores ajustados diferentes, en la contabilidad y en la declaración de renta, a pesar de haber partido del mismo costo histórico y del mismo IPC o PAAG anual.

Teniendo en cuenta que las normas de contabilidad y el Plan Único de Cuentas contiene reglas precisas para la aplicación de los índices, consultando las variaciones mensuales, en la práctica resulta más fácil y más conveniente para los contribuyentes y para la administración tributaria, que no haya variación entre los índices fiscales y contables. Lo mismo puede decirse de la clasificación de los ajustes, que originan frecuentes diferencias de criterio, la mayoría de las veces sin efectos prácticos.

El artículo 7º pretende corregir una inequidad existente en el sistema, que exige condiciones extremas para permitir que los contribuyentes no ajusten sus activos. En la norma vigente, para no ajustar un activo se requiere que su valor de mercado sea inferior por lo

menos en un 50% al valor que resultaría ajustado. Por ejemplo, si un contribuyente tiene un bien que al principio del año vale 10 millones y el índice de inflación es el 25%, el valor ajustado del bien sería de 12.5 millones. Si el valor comercial de ese activo es de 6.3 millones, de todas maneras hay que ajustarlo a los 12,5 millones, porque 6.3 es más del 50% del 12.5.

En la medida propuesta se reduce este porcentaje al 30%, de manera que, utilizando el mismo ejemplo, el activo no se ajustaría si su valor comercial es inferior a 8,75 millones. El párrafo de este artículo le da piso jurídico a una medida en el mismo sentido contenida en el artículo 23 del Decreto Reglamentario 2075 de 1992, cuya legalidad podría ser discutida, a la vez que amplía el límite de los valores no sujetos a ajustes, en beneficio de los contribuyentes.

El artículo 8º está concebido para unificar los valores de los activos para efectos fiscales, corrigiendo uno de los problemas más agudos del régimen de ajustes por inflación. En la actualidad, un mismo activo puede tener diferentes valores para los fines del impuesto sobre la renta, a saber: el costo de adquisición, el valor patrimonial del año, el costo fiscal y el valor patrimonial de 1991 como base para los ajustes posteriores. Esta proliferación de cifras obliga a los contribuyentes a preparar voluminosas estadísticas al momento de elaborar las declaraciones de renta, que no tienen uso distinto. Además, la confusión creada por la redacción de las normas vigentes se presta para la elusión y la evasión de los impuestos.

La unificación de las bases fiscales será sin duda un alivio para los contribuyentes en la tarea de preparar sus declaraciones de renta y una herramienta para que la administración tributaria pueda ejercer mayor control sobre la aplicación de los ajustes por inflación.

El Gobierno había propuesto eliminar la deducción teórica prevista en el artículo 354 del Estatuto Tributario, que equivale a una aplicación gradual del sistema de ajustes por inflación, en vista de que los errores en el diseño de la fórmula permitieron a los contribuyentes utilizar coyunturas que ocasionaron una fuerte reducción en los recaudos esperados en el año 1993, sobre las declaraciones de renta de 1992. Como quiera de las empresas ya hicieron sus proyecciones para 1995 teniendo en cuenta ese beneficio, la Cámara de Representantes negó la eliminación total. No obstante, para devolverle la total neutralidad al sistema, es necesario suprimir del cálculo de la deducción teórica el valor de los inventarios, que constituyen un elemento perturbador, porque generan el descuento sobre una renta inexistente, en vista de que su ajuste se compensa con el costo de ventas.

Artículo 9º. *Retenciones en la fuente.* Este artículo está destinado a darle piso legal a las tarifas de retención en la fuente fijadas por el Gobierno y que se han venido aplicando hasta ahora, pero que han sido cuestionadas por el honorable Consejo de Estado por defectos de forma que surgieron a partir de la vigencia de la Constitución de 1991.

El Congreso de la República ha dotado al Gobierno de amplias facultades para fijar las tarifas de retención en la fuente sobre los ingresos gravables de los contribuyentes, como quiera que se trata de un mecanismo de recaudo de los impuestos en el momento de la percepción de la renta, que de acuerdo con los postulados de la tributación es el más oportuno en desarrollo del principio de la comodidad.

No obstante, el honorable Consejo de Estado en sentencia del 29 de abril y el 4 de noviembre de 1994 declaró nulos los decretos expedidos durante la vigencia de la Constitución de 1991, a través de los cuales el ejecutivo señaló las tarifas de retención en la fuente, basado en el principio de que para los contribuyentes no declarantes la retención en la fuente equivale al impuesto final, y sólo el Congreso tiene facultades para señalar las tarifas de los tributos.

El artículo comentado señala tarifas de retención en la fuente iguales a las establecidas por decreto para los contribuyentes declarantes, y de todas maneras dentro de los límites que están previstos en las facultades otorgadas por el Congreso. En el caso de los otros ingresos la tarifa del 3% es la autorizada en el artículo

401 del Estatuto Tributario; para los ingresos del exterior el límite autorizado es el 30% (artículo 366-1 del E.T.) y la que fija el Gobierno es el 10%; para los honorarios y comisiones la tarifa autorizada es el 20% (artículo 392 del E.T.) y la señalada por el Gobierno es el 10%. Resulta conveniente sanear esta dificultad jurídica para que no se afecten los ingresos ordinarios del fisco nacional.

Artículo 10. *Requisitos de las facturas.* Se trata del cumplimiento una formalidad, donde la administración tributaria y los contribuyentes están de acuerdo, pero la norma que autorizaba el procedimiento se quedó sin piso por sentencia del honorable Consejo de Estado. Este artículo le concede amparo legal a un hecho inevitable, como es la aplicación de las herramientas modernas a la dinámica de los negocios.

Artículo 11. *Normas de control.* Complementa las medidas sobre contribuciones especiales que creó la Ley 6ª de 1992, relativas al recargo del 25% sobre el impuesto de renta y a la producción de petróleo, gas, carbón y ferrocarril, aclarando que a estas contribuciones les son aplicables las mismas disposiciones procedimentales vigentes para los impuestos administrados por la DIAN, previsión que no se tuvo en cuenta en la ley que las creó.

Artículo 12. *Remisión de deudas.* El Gobierno incluyó en la ley de presupuesto una norma con el mismo propósito, pero fue declarada inexecutable por la honorable Corte Constitucional, por referirse a una materia diferente; además, por la naturaleza de la ley que la contenía, esta facultad resultaba efímera. No se puede desconocer la conveniencia de dotar a la administración tributaria de herramientas destinadas a limpiar los listados de cuentas a favor de la Nación en aras de la eficiencia administrativa, cuando los costos de recaudo resultan superiores a los valores a recaudar.

Artículo 13. *Iva sobre intereses.* El artículo 476 del Estatuto Tributario excluyó del impuesto sobre las ventas, en forma general, los intereses generados por las operaciones de crédito. El artículo 88 de la Ley 101 de 1993, de fomento agropecuario y pesquero, entrando en un tema que no corresponde a su finalidad, limitó la mencionada exclusión a los intereses generados en operaciones realizadas con entidades sometidas a la vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

La expedición de esta medida ha desatado un clamor general por parte de las cooperativas, los fondos de empleados y otras entidades que realizan préstamos a favor de personas pertenecientes a los sectores más vulnerables de la población, quienes son los directamente afectados con el impuesto del 14% sobre los intereses que pagan. A pesar de que hay varias demandas de nulidad contra la mencionada disposición, ésta es una oportunidad propicia para corregir la situación comentada.

Artículo 14. *Impuesto neto de renta.* Este artículo de alguna manera resulta redundante porque la situación que pretende aclarar, originada en la discusión acerca de la base para calcular la cotribución especial creada por la Ley 6ª de 1992, fué zanjada mediante sentencia del honorable Consejo de Estado del 26 de agosto de 1994. Se mantiene, sin embargo, abundando en precisiones.

Artículo 15. *IVA sobre servicios funerarios.* A pesar de que dentro de los principios de la igualdad y la generalidad que debe tener el sistema tributario no es conveniente otorgar exclusiones o exenciones puntuales, a menos que se trate de actividades que el Estado tiene interés especial en estimular, un impuesto a las ventas sobre los servicios funerarios tiene el sentido de recargar más la muerte. En este caso deben primar los principios humanitarios sobre los principios filosóficos y económicos de la tributación, en especial cuando el impuesto afecta en mayor grado, de acuerdo con la teoría del sacrificio, a los ciudadanos de los sectores más vulnerables de la población.

Artículo 16. *Amnistía Tributaria.* La introducción ilegal de mercancías tiene efectos múltiples frente al fisco. Además de la evasión del pago de los derechos arancelarios, los propietarios de estos bienes se ven prácticamente forzados a venderlos en forma subrepticia, ante la imposibilidad de demostrar su procedencia,

agregando a su infracción inicial la evasión de los impuestos sobre la renta y sobre las ventas. Estos hechos han sido especialmente críticos para los comerciantes de las poblaciones fronterizas, que de pronto han visto la necesidad de legalizar su situación ante las presiones de la apertura de importaciones y la actividad de los funcionarios fiscalizadores de la DIAN.

El caso empezó a crear un malestar social debido al elevado número de personas vinculadas, lo cual impulsó la idea de una amnistía tributaria para los residentes en algunas poblaciones afectadas por el fenómeno. La propuesta fue extendida a todas las zonas de régimen aduanero especial, para respetar el principio consagrado en el artículo 13 de la Carta Política, de la igualdad de los ciudadanos frente a la ley.

La medida que es de iniciativa parlamentaria, avalada por el ejecutivo, resulta conveniente como solución de un problema coyuntural, para incorporar el sistema tributario a un grupo de personas que total o parcialmente se han mantenido en la informalidad. Las restricciones sobre la presentación oportuna de las declaraciones y el pago de un pequeño impuesto pretenden ponerle un límite a esta concesión y restringir su uso.

Se adiciona a este artículo la condición de que sólo es aplicable a los contribuyentes domiciliados antes de la vigencia de la ley en las zonas beneficiadas, para prevenir su uso como instrumento de evasión por personas ajenas al problema que se pretende solucionar.

Exención a los viáticos. Artículo 17 del proyecto. *Suprimido.* La experiencia en esta materia no ha sido buena. Cada vez que se han expedido normas estableciendo exenciones de carácter general se ha producido un desbordamiento de la evasión, que además de los efectos negativos al fisco contribuye al deterioro de la moral. Esta circunstancia es aún más evidente en los pagos laborales, donde terminan beneficiados precisamente quienes tienen la doble condición de empleadores y trabajadores y están por tanto en posición de manipular los registros contables y los contratos.

Si se analizan las cifras de ingresos que obligan a declarar a los asalariados y las tablas de retención en la Fuente aplicables a estos contribuyentes, se puede concluir que la medida propuesta sólo beneficiaría a los trabajadores de altos ingresos, quienes de hecho ya tienen ventajas en la ley. En efecto, para 1994 sólo están obligados a presentar declaración de renta los asalariados que devenguen ingresos mensuales superiores a dos millones y medio de pesos, cifras que para 1995 será seguramente superior a tres millones.

En lo concerniente a las retenciones en la fuente, están sujetos a este descuento en 1994, los asalariados que devenguen ingresos superiores a \$480.000 mensuales, cifra que para 1995 se eleva a \$590.000. Si a esto se agrega la posibilidad de descontar los pagos de intereses por adquisición de vivienda o por salud y educación esta cifra se incrementa. Podría decirse que en 1995, en promedio, sólo pagará impuesto de renta el trabajador que reciba un ingreso mensual gravable superior a \$700.000.

El efecto más dramático de la medida propuesta se presentaría sobre los trabajadores con ingresos superiores a \$ 1.500.000 en 1995 y que en consecuencia califican para el salario integral. De acuerdo con las normas vigentes, estos trabajadores tienen derecho a una exención sobre el factor prestacional de la empresa, incorporado en el salario, que no puede ser inferior al 30%. Con la medida incluida en el proyecto tendrían además una exención por las sumas que se les asigne con viáticos, es decir, un doble beneficio, al cual no pueden acceder los trabajadores con salarios inferiores a la suma anotada.

Es importante anotar además, de acuerdo con las normas vigentes, que cuando un trabajador recibe el reembolso de los gastos incurridos en desarrollo de actividades de la empresa, la suma respectiva no constituye ingreso para él y en consecuencia no es gravable. Los únicos pagos sujetos a impuestos son aquellos susceptibles de incrementar su patrimonio.

Finalmente, conviene recordar que el Estatuto Tributario consagra en su artículo 206 una exención para

los gastos de representación que reciben los miembros del Congreso y los altos dignatarios del Gobierno y el Poder judicial, además de los rectores y profesores de universidades oficiales. Por estas razones estimo que se debe suprimir el artículo 17 del proyecto.

Con base en las consideraciones que anteceden, dése primer debate al Proyecto de Ley número 143-93 Cámara y 156-94 Senado, con las adiciones, supresiones y modificaciones, señaladas antes, las cuales aparecen subrayadas en el texto del proyecto, para facilitar su confrontación.

De los señores Senadores, atentamente,

Renan Barco

Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA, COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE.

Santafé de Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994). En la fecha fue recibida en esta secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 156, Senado, 1994 "por la cual se expiden normas en materia de saneamiento aduanero, se dictan disposiciones en materia tributaria y se conceden unas facultades extraordinarias". Con pliego de modificaciones. Consta de veinticinco (25) folios.

Ruben Darío Henao Orozco

Secretario General Comisión Tercera
Senado de la República

Asuntos económicos.

PROYECTO DE LEY NUMERO 143

DE 1993 - CAMARA, 156-94 - SENADO

por la cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Corregido. Saneamiento Aduanero.* Para todos los efectos legales, los vehículos amparados por la declaración de saneamiento presentada en cumplimiento de los requisitos formales establecidos por el Decreto 1751 de 1991 y demás normas concordantes, que hubiesen pagado una tarifa *ad valorem* inferior al 75%, se consideran definitivamente saneados, siempre que en cada caso se cancele por lo menos el 25% del valor de los mismos, determinado según lo establecido en el artículo 6º de dicho Decreto. Los valores cancelados en cuantía inferior al 25% mencionado, se abonarán como parte del mismo.

Para dar aplicación a lo dispuesto en el presente artículo, el procedimiento, los términos y las condiciones respectivas serán reglamentados por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El no cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir de la reglamentación de la presente ley, dará lugar a la pérdida definitiva del beneficio de saneamiento aduanero.

Artículo 2º. *Adicionado. Costo de los inventarios.* Adiciónase el artículo 62 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

"Parágrafo. Para los efectos de la determinación del impuesto sobre la renta, los contribuyentes que de acuerdo con el artículo 596 de este estatuto están obligados a presentar su declaración tributaria firmada por revisor fiscal o contador público, deberán establecer el costo de la enajenación de los activos muebles por el sistema de inventarios permanentes o continuos o por cualquier otro sistema de reconocido valor técnico de las prácticas contables, autorizado por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales".

Artículo 3º. *Adicionado. Desmonte de la provisión UEPS o Lifo.* El artículo 65 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 65. *Gradualidad en el desmonte de la Provisión UEPS o Lifo.* Para efectos fiscales, los contribuyentes del Impuesto sobre la Renta y Complementarios que tengan diferencias entre el inventario final declarado, valorado con base en la utilización de modalidades Ueps o Lifo (Ultimas Entradas, Primeras Salidas) y el inventario final valorado por otros siste-

mas para sus efectos internos, deberán desmontar el saldo de dichas diferencias existente al 31 de diciembre de 1994, en sus declaraciones de renta a partir del año gravable de 1995, a más tardar hasta el año gravable de 1999 utilizando como mínimo tasas del 20% anual.

Los valores obtenidos con base en los parámetros aquí establecidos, tendrán como efecto un aumento en el valor de los inventarios del respectivo período y un ingreso por corrección monetaria fiscal.

Parágrafo. El método que se utilice para la valoración de los inventarios (Primeras Entradas Primeras Salidas, Ultimas Entradas Primeras Salidas, Promedio o identificación específica), deberá aplicarse en la contabilidad de manera uniforme durante todo el año gravable, debiendo reflejarse en cualquier momento del período en la determinación del inventario y el costo de ventas. El valor del inventario detallado de las existencias al final del ejercicio, debe coincidir con el total registrado en los libros de contabilidad y en la declaración de renta.

El cambio en el método de valoración deberá ser notificado previamente al Administrador de Impuestos y Aduanas Nacionales correspondiente, de acuerdo con el procedimiento que señale el reglamento".

Artículo 4º. *Avalúo como costo fiscal.* El artículo 72 del Estatuto Tributario quedará así:

"Artículo 72. *Avalúo como costo fiscal.* El autoavalúo declarado para los fines del Impuesto Predial Unificado, en desarrollo de lo dispuesto por los artículos 13 y 14 de la Ley 44 de 1990 y 155 del Decreto 1421 de 1993, y los avalúos formados o actualizados por las autoridades catastrales, en los términos del artículo 5º de la Ley 14 de 1983, podrán ser tomados como costo fiscal para la determinación de la renta o ganancia ocasional que se produzca en la enajenación de inmuebles que constituyan activos fijos para el contribuyente. Para estos fines, el autoavalúo o avalúo aceptable como fiscal, será el que figure en la declaración del Impuesto Predial Unificado o en la declaración de renta, según el caso, correspondiente al año anterior al de la enajenación. Para este propósito no se tendrán en cuenta las correcciones o adiciones a las declaraciones tributarias ni los avalúos no formados a los cuales se refiere el artículo 6º de la Ley 14 de 1983".

Artículo 5º. *Efectos Contables y Fiscales del Sistema de Ajustes Integrales.* El segundo inciso del artículo 330 del Estatuto Tributario quedará así:

"Para efectos de la contabilidad comercial se utilizará el sistema de ajustes integrales por inflación, de acuerdo con lo previsto en los principios o normas de contabilidad generalmente aceptados en Colombia, y en los principios o normas de contabilidad expedidos para sus vigiladas por las respectivas entidades de control, de acuerdo con la naturaleza jurídica y las actividades desarrolladas por las personas obligadas a llevar contabilidad".

Artículo 6º. *Unificación de los Indices de Ajustes.* Adiciónase el artículo 331 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso final:

"En la determinación del impuesto sobre la renta se utilizarán los mismos índices y las mismas clasificaciones de los ajustes por inflación registrados en la contabilidad para los correspondientes activos o pasivos."

Artículo 7º. *Notificación para no Efectuar Ajustes.* El artículo 341 del Estatuto Tributario quedará así:

Artículo 341. *Notificación para no Efectuar el Ajuste.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, podrán notificar al administrador de impuestos respectivo, su decisión de no efectuar el ajuste a que se refiere este título, siempre que demuestren que el valor de mercado del activo es por lo menos inferior en un 30% al costo que resultaría si se aplicara el ajuste respectivo. Esta notificación deberá formularse por lo menos con cuatro meses de anticipación a la fecha del vencimiento del plazo para declarar.

"Parágrafo. Para efectos de lo previsto en este artículo, no habrá lugar a notificación para no efectuar el ajuste, en el caso de activos no monetarios cuyo costo fiscal a 31 de diciembre del año gravable anterior al del ajuste sea igual o inferior a cincuenta millones de pesos (\$50.000.000), siempre que el contribuyente conserve

en su contabilidad una certificación de un perito, sobre el valor de mercado del activo correspondiente.”

Artículo 8º. *Adicionado. Bases para los Ajustes Fiscales.* El artículo 353 del Estatuto Tributario quedará así:

“Artículo 353. *Bases para los Ajustes Fiscales.* Los ajustes fiscales sobre los activos no monetarios, los pasivos no monetarios y el patrimonio, deberán efectuarse con base en el costo fiscal de los activos y los pasivos, determinado según lo dispuesto en el Capítulo II del Título I, en los Capítulos II y III del Título II del Libro Primero de este Estatuto y en el artículo 65 de la Ley 75 de 1986. La misma base se debe utilizar para declarar el valor patrimonial de los activos y para el cálculo de la deducción teórica. Para computar el valor de esta deducción no se tendrán en cuenta los inventarios.

Cuando un activo no monetario no haya sido objeto de ajuste por inflación en el ejercicio, su valor patrimonial neto se excluirá para efectos del ajuste del patrimonio líquido.”

Artículo 9º. *Modificado. Retenciones en la Fuente.* Modifícanse los artículos 401, 366-1 y 392 del Estatuto Tributario en la siguiente forma:

a) El artículo 401 se adiciona con el siguiente párrafo final:

“Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 398 del Estatuto Tributario, la tarifa de retención en la fuente para los pagos o abonos en cuenta a que se refiere el presente artículo, percibidos por contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta será el 3%. En los demás conceptos enumerados en el inciso primero de este artículo, y en los casos de adquisición de bienes o productos agrícolas o pecuarios sin procesamiento industrial, compras de café pergamino tipo federación, pagos a distribuidores mayoristas o minoristas de combustibles derivados del petróleo, y en la adquisición de bienes raíces o vehículos o en los contratos de construcción, urbanización y, en general, de confección de obra material inmueble, se aplicarán las disposiciones que regulan las correspondientes retenciones;”

b) El artículo 366-1 del Estatuto Tributario se adiciona con el siguiente párrafo, como inciso segundo:

“La tarifa de retención en la fuente para los ingresos en moneda extranjera provenientes del exterior, constitutivos de renta o ganancia ocasional, que perciban los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) independientemente de la naturaleza de los beneficiarios de dichos ingresos. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional;”

c) El artículo 392 del Estatuto Tributario se adiciona con el siguiente inciso final:

“La tarifa de retención en la fuente para los honorarios y comisiones, percibidos por los contribuyentes no obligados a presentar declaración de renta y complementarios, es el diez por ciento (10%) del valor del correspondiente pago o abono en cuenta. La misma tarifa se aplicará a los pagos o abonos en cuenta de los contratos de consultoría y a los honorarios en los contratos de administración delegada. La tarifa de retención en la fuente para los contribuyentes obligados a declarar será la señalada por el Gobierno Nacional.”

Artículo 10. *Requisitos de las facturas.* Adiciónase el inciso 2 del artículo 617 del Estatuto Tributario con el siguiente párrafo:

“Cuando el contribuyente utilice un sistema de facturación por computador o máquinas registradoras, con la impresión efectuada por tales medios se entienden cumplidos los requisitos de impresión previa. El sistema de facturación deberá numerar en forma consecutiva las facturas y se deberán proveer los medios necesarios para su verificación y auditoría.”

Artículo 11. *Normas de control.* A las contribuciones especiales de que tratan los artículos 11, 12 y 15 de la Ley 6ª de 1992, les son aplicables en lo pertinente, las normas que regulan los procesos de determinación, discusión, cobro y sanciones contempladas en el Estatuto Tributario y su control estará a cargo de la Unidad Administrativa Especial Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales.

Artículo 12. *Remisión de Deudas.* Adiciónase el artículo 820 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

“El Director de Impuestos y Aduanas Nacionales queda facultado para suprimir de los registros y cuentas corrientes de los contribuyentes, las deudas a su cargo por concepto de los impuestos administrados por la UAE Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, sanciones, intereses y recargos sobre los mismos, hasta por un límite de trescientos mil pesos (\$300.000) para cada deuda (valor base para 1994), siempre que tengan al menos tres años de vencidas. Los límites para las cancelaciones anuales serán señalados a través de resoluciones de carácter general”.

Artículo 13. Derógase el segundo inciso del artículo 88 de la Ley 101 de 1993.

Artículo 14. *Impuesto neto de renta.* Es el resultado de aplicar las tarifas respectivas a la Renta o Utilidades líquida gravable y restar los descuentos tributarios.

Artículo 15. *IVA sobre servicios funerarios.* Adiciónase el artículo 476 del Estatuto Tributario con el siguiente inciso:

“Los servicios funerarios, los de cremación inhumación y exhumación de cadáveres, alquiler y funcionamiento de tumbas y mausoleos y, en general todas las actividades inherentes a los mismos”.

Artículo 16. *Adicionado. Amnistía Tributaria.* Los contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, domiciliados en las zonas de régimen aduanero especial antes de la vigencia de esta ley, que hubieren omitido activos movibles representados en mercancías, en sus declaraciones de renta correspondientes a los años gravables de 1993 y anteriores, podrán incluirlos en la declaración de renta del año 1994, sin que haya lugar a investigaciones, sanciones, requerimientos, liquidaciones o revisiones en lo concerniente a los activos objeto de la amnistía o a los ingresos que dieron origen a tales bienes.

Para tener derecho a este beneficio se requiere el cumplimiento de los siguientes requisitos:

A) Que la declaración de renta del año 1994 sea presentada oportunamente y que en ella el contribuyente incluya una renta gravable superior a la denunciada en su declaración de año gravable 1993. El beneficio aquí previsto cobija igualmente a los contribuyentes de las zonas mencionadas que presenten declaración de renta y complementarios por primera vez, en cuyo caso no se exigirá el cumplimiento de este requisito;

B) Que dentro del término previsto para presentar la declaración de renta correspondiente al año gravable de 1994 se pague un impuesto complementario al de renta equivalente al tres por ciento (3%) del valor de los inventarios objeto de la amnistía.

En lo referente a las sociedades nacionales, el mayor valor del patrimonio originado por la amnistía de que trata el presente artículo se considera superávit por utilidades retenidas en ejercicios anteriores a 1994, no constitutivo de renta o ganancia ocasional para sus socios o accionistas al momento de la distribución.

Parágrafo. La amnistía de que trata el presente artículo no podrá ser causal de nulidad, revocación o invalidez de los procesos con respecto a los cuales se hubiere notificado requerimiento especial, emplazamiento o pliego de cargos con anterioridad a la publicación de la presente ley.

Artículo 17. *Suprimido.*

Artículo 18. La presente Ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 260 (Cámara) - 137 de 1993 - Senado “por la cual se ordena la creación de viveros, el desarrollo de proyectos de protección ambiental y plan de reforestación en todos los municipios del territorio nacional”.

Señor Presidente

Honorables Senadores

Comisión Quinta Constitucional

En acatamiento a lo dispuesto en el artículo 153 del reglamento de esta Corporación Legislativa y corres-

pondiente al honroso encargo con que nos ha distinguido el señor Presidente de esta honorable Comisión, cumplimos con el deber de presentar ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 260 (Cámara) y 137 de 1993 (Senado) “por la cual se ordena la creación de viveros, el desarrollo de proyectos de protección ambiental y plan de reforestación de todos los municipios del territorio nacional”.

El Proyecto en mención es originario de la honorable Cámara de Representantes donde surtió su trámite correspondiente tanto en primero como en segundo debates y fue presentado a consideración del Congreso Nacional por los honorables Parlamentarios Carlos Espinosa Faccio-Lince y Alvaro Benedetti Vargas, plenamente convencidos como yo, de los grandes beneficios que generan acciones como las allí propuestas para el mejoramiento de las condiciones ambientales de los habitantes de un país donde como el nuestro son indiscriminadamente desvastadas más de un millón de hectáreas en tierra en el año con los desastrosos e irreversibles efectos que ello ocasiona en la ecología y en el patrimonio natural que habremos de legar a nuestros descendientes.

Se ordena por ello en el proyecto la creación de viveros y el desarrollo de proyectos de protección ambiental en todos los municipios del territorio nacional con el propósito de satisfacer las necesidades de reforestación en las distintas localidades afectadas contribuyendo de paso a la mayor producción, restablecimiento y embellecimiento de las zonas comprendidas, mediante la siembra de árboles maderables, frutales, ornamentales y plantas de la región.

Se faculta igualmente a los alcaldes para que en coordinación con las respectivas autoridades ambientales, nacionales o departamentales establezcan mediante decreto la creación, ubicación, organización y financiamiento de los viveros y el desarrollo de proyectos de protección ambiental, concediéndoles un plazo máximo de un año para la adquisición del respectivo vivero y otro año adicional para la puesta en marcha del plan de reforestación.

Seguidamente consagra el proyecto el mecanismo de financiación para la materialización y eficacia de esta iniciativa, estableciendo un porcentaje del 5% del presupuesto de inversiones ordinarias del respectivo departamento para que se destinen al cumplimiento de las metas propuestas sin perjuicio de apropiaciones adicionales extraordinarias u otras partidas o recursos cuando las circunstancias lo requieran.

Se establece así mismo que la distribución de estos recursos tanto en los municipios como en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá y en los D.T. y C. de Cartagena se haga con sujeción al número de habitantes y al área susceptible de reforestación y protección del medio ambiente.

Se consagra además la destinación del 1% de la renta ordinaria de los municipios para la financiación del sostenimiento de los viveros y el desarrollo de los proyectos de protección ambiental garantizando la continuidad de estas inversiones para los años subsiguientes a través de una cuenta especial denominada “cuenta de reforestación y protección ambiental municipal”, la cual estará sujeta al control y vigilancia de la Contraloría General de la República.

Se dispone también la creación en cada municipio de un Comité de Reforestación y Protección Ambiental presidido por el alcalde respectivo y encargado de vigilar en la localidad el cumplimiento de los programas oficiales y de presentar las recomendaciones que consideren necesarias.

Determinar además la posibilidad para que los municipios que no tengan terrenos de su propiedad para el funcionamiento de los viveros los puedan adquirir de los particulares, para lo cual podrá declararse de utilidad pública o interés social la adquisición de los mismos aun por vía de expropiación.

Se reitera igualmente la facultad que tienen los municipios de asociarse para el desarrollo y cumplimiento de los planes a que se refiere este proyecto.

Encuentro, honorables Senadores, que la iniciativa sometida a vuestra ilustrada consideración encuentra

perfectamente política, especialmente en el artículo 8º constitucional que señala como obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas naturales de la Nación y es que ciertamente en materia de protección del medio ambiente no debemos delimitar los efectos fenómenos tales como la erosión, la sequía o la contaminación a las consecuencias que los mismos tengan en el territorio nacional, pues ellos se extienden a todo el planeta como se ha concluido en Foros Internacionales como el de la "Cumbre de la Tierra" y la Conferencia de Naciones Unidas sobre "medio ambiente y desarrollo" efectuada en Río de Janeiro en el mes de junio de 1992, cuyas recomendaciones se encuentran incorporadas como principio general ambiental de la creación del nuevo Ministerio del Medio Ambiente en virtud de la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993.

Es de anotar honorables Senadores que la idea central de este Proyecto había sido presentada a consideración del Congreso desde el año 1984 por el honorable ex Senador de la República, doctor Miguel Faccio-Lince López, sin que desafortunadamente hubiere podido ser votada. Sin embargo, las innovaciones legislativas acaecidas en los años subsiguientes por la creación del Ministerio del Medio Ambiente y de nuevas corporaciones autónomas regionales que hacen necesarias algunas pequeñas modificaciones formales a las iniciativas, ya que para la época en que fue presentada no había sido expedida la Ley 99 del 22 de diciembre de 1993 mediante la cual se dispuso la creación del aludido ministerio y de nuevas corporaciones autónomas regionales, considero que el Proyecto amerita ser discutido por la Corporación más aún si se tiene en cuenta que conforme a lo dispuesto en el artículo 1º numeral 6 de la precitada Ley cuando exista peligro de daño ecológico irreversible no se podrá postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente, en armonía con lo señalado en el numeral 12 de la misma norma que determina que el manejo ambiental del país conforme a la Constitución Nacional será descentralizado, democrático y participativo.

Por las anteriores consideraciones pedimos honorables Senadores dése primer debate al Proyecto de ley número 260 Cámara y 137 Senado por la cual se ordena la creación de viveros, el desarrollo de proyectos de protección ambiental y plan de reforestación de todos los municipios del territorio nacional con las modificaciones sugeridas.

De los honorables Senadores, respetuosamente,
José Antonio Gómez Hermida,
 Coordinador.
Armando Pomarico Ramos,
 Coponente.

* * *

INFORME PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 127 de 1994 (Senado) por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar 1992, hecho en Ginebra el 20 de marzo de 1992.

Honorables Senadores:

Tengo el honor de rendir informe sobre el Proyecto de ley número 127/94 (Senado), "por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar, 1992", suscrito en Ginebra el 20 de marzo de 1992, que fue presentado al honorable Senado de la República el pasado 18 de mayo por los señores Ministros de Relaciones Exteriores y de Comercio Exterior.

Un recuento de los convenios del azúcar, enmarcan su importancia y cabida en el actual contexto del mercado internacional del azúcar.

En 1864, algunos gobiernos europeos, firmaron el llamado Convenio de París, con el objeto de terminar el sistema de subsidios y restablecer una competencia justa entre el azúcar de remolacha y el de caña en el mercado mundial. A éste le siguieron los convenios de Bruselas (1875); París (1877); Londres (1888); Bruselas (1902); Bruselas (1931), también llamado Convenio de Chadbourne; Londres (1937). Los objetivos principales de estos convenios eran: control de precios, la eliminación gradual de existencias excedentes, regulación de la producción y la comercialización del

azúcar, teniendo en cuenta los intereses, tanto de los productores como de los consumidores.

Ya en la época de la postguerra y luego de la recuperación, relativamente rápida, de la industria azucarera europea, ante el aumento de las existencias mundiales de azúcar, fue necesario un nuevo convenio que se llevó a cabo en 1953, y que fue similar al de 1937, al cual sustituyó. En este Convenio, por primera vez, tenemos conocimiento de la participación colombiana; pero en esta ocasión, por no estar de acuerdo con la cuota de exportación asignada, Colombia se retiró y no lo ratificó junto con Brasil, India, Indonesia, Perú y Yugoslavia.

A este Convenio le siguió el de 1958 que dejó de regir en 1962, en sus cláusulas económicas, por falta de entendimiento en la fijación de cuotas básicas de exportación. No se intentó negociar un nuevo Convenio del Azúcar hasta fines de la década del 60. El Convenio de 1968 tenía como objetivos principales fomentar el consumo de azúcar e incrementar el nivel del comercio internacional, llevar la producción mundial y el consumo a un equilibrio estrecho, y mantener estables los precios, a niveles que debían ser "razonablemente remunerativos para los productores y justos para los importadores". Las principales estipulaciones económicas de este convenio dejaron de aplicarse, después de tres años de funcionamiento, quedando como en 1958, a merced de las fuerzas del mercado.

En 1973, la UNCTAD, patrocina una conferencia del Azúcar, que no concluye en un nuevo convenio debido a las altas exigencias de los países importadores, y a la expectativa mundial de un cambio en el mercado.

Cuando los precios del azúcar comenzaron a declinar, durante 1975, se reanudaron los esfuerzos por convocar a una nueva conferencia internacional. En un intento por evitar otro fracaso como el de la Conferencia de 1973, el Consejo Internacional del Azúcar invitó a los países exportadores e importadores del producto, para que se unieran a algunos grupos de trabajo en la preparación de una eventual conferencia.

En 1977, se celebró la Conferencia, con participación de más de 80 países, pero después de seis semanas de negociaciones tuvo que suspenderse. Fue convocada una segunda ronda de negociaciones en septiembre de 1977, donde se logró un acuerdo, en octubre del mismo año. El objetivo de este convenio era estabilizar las condiciones en el comercio internacional del azúcar, a niveles de precios que fueran "remunerativos y justos para los productores y equitativos para los consumidores", fomentando el equilibrio entre la oferta y la demanda. El alcance del convenio como en casos anteriores, estaba limitado al abastecimiento de azúcar para el mercado libre y no interfería con los derechos y obligaciones de los miembros bajo arreglos especiales. Además, éste contenía estipulaciones que beneficiaban a los países en desarrollo, entre los cuales se consideraban todos los participantes de América Latina. Los resultados para Colombia fueron benéficos ya que su cuota exportadora pasó de ser, en 1977, de 75 millones de toneladas métricas, valor crudo, a 280 millones de t.m.v.c. aumentándose en más de tres veces su cuota exportadora.

En 1983, se llevó a cabo una nueva Conferencia, que se desarrolló en tres etapas, terminando la última el 5 de julio. A raíz de que se evidenció que no era posible un nuevo convenio con cláusulas económicas, se elaboró un convenio Administrativo similar al que rigió entre 1974 y 1977 que tenía como objetivo el servir de marco de referencia para posterior colaboración internacional y para determinar cuándo se debe citar a una nueva conferencia. Como objetivo directo, permitía la continuidad de la Organización Internacional del Azúcar, OIA, creada durante negociación del Convenio de 1968.

En 1987, los grandes países importadores, particularmente la Unión Soviética pusieron en duda la utilidad del Convenio de 1984, ya que después de más de dos años no se vislumbraba aún la posibilidad de llegar a un convenio con cláusulas económicas. Por ello se celebró, en septiembre de 1987, en Londres, una nueva Conferencia de Naciones Unidas que negoció un nuevo convenio administrativo. A partir de

esta fecha la OIA ha permanecido como órgano para la negociación de un convenio con disposiciones económicas, pero presta mayor atención a la información sobre el mercado y a la función consultiva de la Organización, con el establecimiento de un nuevo Comité de Evaluación del Mercado, del Consumo y de las Estadísticas del Azúcar.

El nuevo Convenio Internacional del Azúcar, suscrito en Ginebra el 20 de marzo de 1992, sustituye el de 1987, que el Congreso aprobó mediante la Ley 64 de 1988. Este nuevo convenio carece de cláusulas económicas, como su antecesor y mantiene la línea establecida en el de 1987.

Luego de los resultados de la Ronda de Uruguay del Gatt, superados los obstáculos del tratado de Maastricht en la Unión Europea, con la aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y al observar la dinámica que han adquirido las conversaciones entre los países de la Cuenca del Pacífico, resulta claro que la tendencia hacia la conformación de grandes bloques económicos sigue avanzando. Frente a ese panorama Colombia ha determinado insertarse en esos macro-procesos, con la participación en el Caricom, el Grupo de los Tres, el Grupo Andino, y su deseo de ser el quinto país en ingresar en el TLCAN.

Por otro lado, la industria azucarera colombiana ha venido adaptándose al nuevo modelo de internacionalización de la economía, mediante un plan de inversiones, la expansión de la producción y un esfuerzo por consolidar los mercados preferenciales que el nuevo esquema de desarrollo ofrece.

Según las estadísticas de Asocaña, en 1993 las exportaciones de azúcar hacia el Grupo Andino, tuvieron un incremento de un 1-36% con respecto al año anterior, siendo el caso más sobresaliente las exportaciones al Ecuador que se incrementaron en 108%. Las exportaciones al resto del mercado mundial también aumentaron en un 191% de 1992 a 1993.

Aunque se ha logrado acceso del azúcar colombiana a los principales mercados regionales como se observa en las cifras de exportaciones de los últimos años, la industria no ha podido beneficiarse, como era de esperarse de los mercados ampliados. Esto sólo será posible, si simultáneamente, con el acceso, se concretan otra serie de puntos, como la armonización de franjas de precios de los productos agropecuarios a nivel andino, la armonización del Arancel Externo Común y la eliminación de los acuerdos de alcance parcial con Venezuela.

En la tradición colombiana, conforme lo señala la exposición de motivos al presente Proyecto de ley, la política comercial de Colombia ha preferido "... la regulación de los mercados y la negociación, antes que la guerra de precios en el campo de los productos básicos...".

Estas políticas y la situación de la industria azucarera colombiana, así como sus perspectivas en el mercado mundial, hacen deseable la existencia de un foro para el intercambio de información y la discusión de temas relevantes al producto, que sean de utilidad para los países miembros de un convenio del azúcar.

Los objetivos del Convenio Internacional del Azúcar (1992), que tiene en cuenta los términos de la Resolución 93 (IV) de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, según el artículo I del convenio son:

a) Conseguir una mayor cooperación internacional en los asuntos azucareros y las cuestiones relacionadas con los mismos;

b) Proporcionar un foro para las consultas intergubernamentales sobre el azúcar y los medios de mejorar la economía azucarera mundial;

c) Facilitar el comercio de azúcar mediante la recopilación y publicación de información sobre el mercado mundial del azúcar y otros edulcorantes;

d) Promover el aumento de la demanda de azúcar, especialmente para usos no tradicionales.

Este convenio fortalece la OIA, respecto al de 1987, también tendrá su sede en Londres, y funcionará a través del Consejo Internacional del Azúcar del cual Colombia ha formado parte. La organización conserva

su personalidad jurídica internacional y el régimen de inmunidades y privilegios continuará rigiéndose por el Acuerdo sobre la sede suscrito el 29 de mayo de 1969 entre el Gobierno de la Gran Bretaña y la Organización.

Para lograr los objetivos del Convenio, el Consejo Internacional del Azúcar podrá prestar asistencia a la investigación científica y al desarrollo en el campo de la economía del azúcar.

El Consejo adoptará sus decisiones y recomendaciones por consenso y a falta de éste, por mayoría simple. Cada Estado miembro tendrá sus votos distribuidos, conforme lo establece el artículo 25, es decir, de acuerdo con el volumen de exportaciones o importaciones y según su aporte a la organización. A Colombia le corresponden 18 votos de los 2.000 existentes.

Desde el Convenio de 1987 funciona un Comité de Evaluación del Mercado, del Consumo y de las Estadísticas del Azúcar, el cual está integrado por todos los miembros y presidido por un Director Ejecutivo.

Igualmente se establece que el Consejo podrá estudiar las posibilidades de negociar un nuevo convenio internacional del azúcar, incluido un posible convenio con disposiciones económicas (art. 35). Esta cláusula sigue los lineamientos generales de los anteriores y establece que corresponderá al Secretario General de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo el convocar a esa eventual conferencia de negociación. O sea que este convenio no incluye las controvertidas normas económicas que imposibilitaron la firma del nuevo Convenio antes de 1992.

Considero, cómo lo señala el Gobierno Nacional, en la exposición de motivos, que "para un país como Colombia, reviste especial importancia contar con mecanismos de este tipo, ya que el país ha orientado el desarrollo de su sector azucarero hacia la exportación. Se trata, por lo demás, de un producto en el cual el país ha alcanzado un nivel muy significativo de eficiencia y, por consiguiente, resulta de vital importancia tener a nuestro alcance todos los mecanismos y herramientas que permitan atenuar los problemas del mercado".

El Convenio Internacional del Azúcar de 1992, que entró en vigor en enero de 1993, fue suscrito por treinta y un países, y ha sido aprobado, provisionalmente, o ratificado por veintiséis de acuerdo con la información que posee, en la actualidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que le da a la OIA, un amplio margen para constituirse en un foro internacional de discusión de las políticas económicas para el sector.

Este convenio prevé, además, el retiro de sus miembros en cualquier momento, mediante notificación por escrito. El retiro surte efectos 30 días después de la notificación al depositario. Es decir, que Colombia al ratificarlo no queda irremediamente atado a él sino que, se convierte en un instrumento flexible y en consonancia con su política comercial y los intereses de la industria.

A lo anterior debo agregar que la producción de azúcar en Colombia, si bien se ha restringido a una zona específica del territorio nacional, la comprendida en el valle geográfico del río Cauca, se ha convertido, con el paso de los años, en uno de los productos de exportación que garantizan el éxito de la apertura económica del país.

Ante la experiencia ingrata vivida por los cultivadores colombianos de café, al romperse el Pacto Mundial, debe ser motivo de atención especial para el Congreso de Colombia ratificar el nuevo Convenio Internacional del Azúcar recién entrado en vigor. Si bien, este Convenio no tiene los alcances que en su momento llegó a tener el similar convenio cafetero, garantiza la presencia del producto colombiano dentro del sistema de regulación de cuotas que el mercado internacional terminó por imponer.

De esa manera el sustento de miles de compatriotas que directa o indirectamente trabajan en el cultivo de la Caña de Azúcar o la producción de mieles y azúcares no correrá el peligro de un mercado internacional incierto, ni se someterá al vaivén enloquecido de la especulación insensata.

Como el Convenio es un tratado internacional de carácter administrativo, sin cláusulas económicas es-

pecíficas, pero que crea instrumentos que racionalizan el mercado, la Asociación de Cultivadores de Caña de Azúcar de Colombia ha expresado su pleno acuerdo al texto firmado por el Gobierno y, en el mismo sentido, lo ha hecho saber la otra organización gremial, Procaña, que reúne a los cultivadores de la caña.

El Convenio permanecerá en vigor hasta el 31 de diciembre de 1995, salvo que se prorrogue conforme al parágrafo 2º del artículo 45 por un período de dos años.

Por lo anterior, me permito proponer a esta Comisión Segunda Constitucional Permanente del honorable Senado de la República:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 127/94 Senado "por medio del cual se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar, 1992, suscrito en Ginebra el 20 de marzo de 1992".

Armando Holguín Sarría,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 006/94 Senado, "por la cual se organizan las asociaciones gremiales del subsector pecuario y se reglamentan los libros genealógicos, las exhibiciones y espectáculos para los semovientes de razas puras".

Las asociaciones gremiales del sector agropecuario están reglamentadas por medio del Decreto 829 de 1984 y el Decreto 1195 de 1985. Como estos decretos se refieren en general a las asociaciones del sector agropecuario, se hace necesario expedir algunas normas legales particulares para las asociaciones del subsector pecuario.

Me permito presentar ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 006-94 Senado, presentado, por el honorable Senador Gabriel Camargo Salamanca.

Los lineamientos generales y principales de la nueva Constitución son: el fortalecimiento de los derechos y garantías individuales y sociales, el replanteamiento de la estructura y funciones del Estado, el desplazamiento de funciones, competencia y recursos de la Nación a las entidades territoriales y muy en especial a los municipios, la institucionalización de la democracia participativa, dentro de la cual se estimula la participación de los particulares en las decisiones y en el ejercicio de funciones públicas que les atañan, y la "privatización" en el sector económico y de servicios.

La Constitución de 1991 reformó tanto la lejana e impersonal democracia representativa sustituyéndola por una democracia participativa.

Ha sido la intención del Constituyente que los diferentes ciudadanos e incluso personas en su sentido lato tengan injerencia en la definición de los asuntos que los afectan.

No se quiere que las personas sean simples sujetos pasivos, permanentes receptores de determinaciones inconsultas, adoptadas por diversas e incógnitas autoridades, sino que se busca su participación como actores, como protagonistas, tanto en la adopción de decisiones en los asuntos de su injerencia, como el ejercicio directo de funciones públicas.

Pero no son sólo enunciados. En la carta se establecieron las bases para hacer efectivas esas políticas. Los artículos 1º, 2º, 103, 116, 123, 210 y 356, entre otros, disponen en ese sentido:

Artículo 1º. Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y en la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan...

Artículo 103. El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía, con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instan-

cias de participación, concentración, control y vigilancia de la gestión pública que se establezca.

Artículo 116. Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley.

Artículo 123. ...la ley determinará el régimen aplicable a los particulares que temporalmente desempeñen funciones públicas y regulará su ejercicio.

Artículo 210. ...los particulares pueden cumplir funciones administrativas en las condiciones que señale la ley.

Artículo 356. ...los servicios públicos estarán sometidos a régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente por comunidades organizadas, o por particulares...

Es pues coherente con las políticas estatales y las autorizaciones constitucionales, que se busque la participación directa en las decisiones que les concierne (art. 1º y 2º C.N.).

No es exótico, ni mucho menos novedoso este sistema, de tiempo atrás, incluso en la vigencia de la carta anterior, entidades particulares venían y aún siguen ejerciendo determinadas funciones públicas.

El Fondo del Café como entidad particular, tiene asignadas funciones públicas de recaudo y manejo de impuestos, la sociedad de autores y compositores - Sayco - tiene a la vez funciones públicas como recaudadora de los derechos de autor por interpretación pública de piezas musicales; las Cámaras de Comercio son entidades particulares a las cuales la ley les ha asignado entre otras la función pública de llevar el registro mercantil, el Banco de la República tiene una organización de derecho privado, pero ejerce las más delicadas funciones públicas.

Ni que hablar de los servicios públicos prestados a particulares, transporte terrestre, servicio de salud, en diferentes hospitales y clínicas, recolección de basuras de enseñanza en todos los niveles, vigilancia y administración de las vías férreas, del servicio ferroviario, del servicio portuario, de telecomunicaciones, etc.

Todo esto resulta concordante y coherente con la política estatal de privatización de la economía, de descentralización y desconcentración de funciones, y de colaboración de los particulares en el ejercicio de las mismas como lo establecen los artículos 26, 116 y 210 de la Constitución Nacional.

Por consiguiente, si antes de la Carta de 1991, las entidades por interpretación jurisprudencial, podían ejercer funciones públicas, con más razón, ahora en vigencia de la Constitución de 1991, cuando expresamente se establece la autorización constitucional (art. 26, 116 y 210 C.N.).

Como conclusión podemos decir que llevar libros genealógicos oficiales de raza pura es una función administrativa que puede ser llevada por particulares.

En el proyecto de ley presentado se establecía como función del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el llevar los libros genealógicos, siguiendo los lineamientos trazados por el legislador del año 26, sin tenerse en cuenta que las condiciones previstas por el legislador de ese año han variado dramáticamente desde dicha fecha hasta hoy, en la cual el volumen de ganado y la infraestructura del mismo Ministerio no hacen posible que dichos registros sean llevados por el Ministerio con la agilidad con que han sido llevados hasta ahora por las asociaciones de raza pura, las cuales han venido haciéndolo desde hace muchos años con sobrados méritos.

Como consecuencia de asignarle la función al Ministerio, en el proyecto de ley presentado, se establecía un sistema de "contratos" el cual es inadecuado. Una cosa es que la ley autorice al Gobierno para que cuando lo juzgue conveniente encargue a un particular del ejercicio de determinadas funciones administrativas. En este caso se habla de *autorización*. Caso diferente en la celebración de *contratos* que pueden o no celebrarse con el particular que ejercen las funciones públicas. La sola autorización de celebrar un contrato no autoriza el ejercicio de funciones públicas.

En la exposición de motivos del proyecto de ley presentado se negaba la posibilidad de ejercer la función pública de llevar libros genealógicos oficiales por los particulares, con base en la premisa de que la normatividad constitucional vigente no permitía la delegación de funciones a los particulares. Como ya se expresó arriba, no se trata de una delegación de funciones públicas en particulares, sino de la autorización para que dichos particulares la ejerzan, autorización que tiene un sólido respaldo constitucional.

La Ley 74 de 1926 radicaba en cabeza del entonces Ministerio de Industrias la función de abrir y llevar los libros de genealogías, en los cuales se debían registrar los ejemplares de raza pura de todo tipo de ganado.

Dicha Ley 74 de 1926 fue reglamentada por el Decreto 1545 de 1953 en el cual se autorizaba a las asociaciones de criadores de raza pura a llevar los libros genealógicos.

El honorable Consejo de Estado en sentencia proferida con fecha 11 de marzo de 1993 declaró la nulidad del citado artículo del Decreto 1545 de 1953, por cuanto el Gobierno Nacional había excedido las facultades reglamentarias, al autorizar a las asociaciones de raza pura a llevar los libros genealógicos, sin que dicha delegación estuviese contemplada en la Ley 74 de 1926.

El Gobierno Nacional procedió entonces a expedir el Decreto 1678 de 1993, en el cual se estableció que le correspondía al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través de la Dirección General de Producción.

En el proyecto modificado se respeta integralmente el pronunciamiento del honorable Consejo de Estado, estableciendo la autorización legal para que dichas funciones puedan ser ejercidas por particulares.

Con el fin de darle una mayor claridad al tema que regula esta ley, se ha incluido en el proyecto definiciones de libro genealógico, de registro genealógico y de certificación.

Las razas surgieron como consecuencia del proceso de domesticación de los animales, a través de los cruces que efectuaba el hombre buscando mejorar constantemente las cualidades productivas y reproductivas de los semovientes. Así, se fueron creando los tipos más útiles, que posteriormente se multiplicaron y cruzaron entre sí, dando origen a nuevas razas.

Para efectos del presente proyecto de ley, se comprende como raza el grupo de animales de una misma especie, creada con la intervención del ser humano, en unas condiciones socioeconómicas determinadas, que tienen una historia común de origen y desarrollo, y unos mismos requerimientos de tecnología, de producción y adaptabilidad a las condiciones naturales. Una raza se diferencia de otra por sus rasgos genotípicos y fenotípicos, traducidos éstos en características de producción y conformación anatómica que transmiten establemente a sus descendientes.

Para velar por la pureza de las diversas razas, mediante la organización de su cría y manejo, hace más de 50 años se vienen constituyendo en Colombia asociaciones de criadores de raza pura, las cuales, en su gran mayoría, son controladas y vigiladas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Las asociaciones de criadores de raza pura fueron creadas con objetivos comunes, tendientes a velar por la pureza de cada raza y promover su mejoramiento genético, asegurando la existencia y propagación en un clima tropical como el nuestro, de tan difícil adaptabilidad.

Es importante resaltar que las asociaciones de criadores de raza pura son el fruto de la necesidad que tiene la actividad pecuaria del país, de ser reconocida internacionalmente, mediante la aceptación del trabajo de selección y producción que adelantan los productores nacionales de cada una de las razas. Dicho reconocimiento proviene de entidades internacionales que respaldan su crianza mundial.

Así mismo, las asociaciones de criadores de raza pura, con el transcurrir de los años, han invertido recursos económicos y humanos con el propósito de ir acorde con la evolución tecnocientífica e informativa, necesaria para que cada uno de sus departamentos

técnicos puedan producir y certificar una información veraz sobre la respectiva raza, garantizando la implementación y el manejo que se le viene dando a la misma en el territorio nacional.

Dichos departamentos técnicos, una vez han clasificado y cuantificado la información, disponen de una serie de alternativas que contribuyen a establecer los fundamentos genotípicos y fenotípicos ideales para seleccionar los semovientes de mejor adaptabilidad y productividad tanto en el presente como en el futuro.

Con resultados significativos, al alcanzar el crecimiento y mejoramiento de las razas puras existentes en nuestro medio, procurando la mayor trascendencia de la ganadería y su participación en la economía nacional, el sector pecuario colombiano, a través de sus razas puras importadas y criollas, ha obtenido un reconocimiento internacional por su calidad y eficiencia productiva, lo que se pone de manifiesto en el uso de algunas de nuestras razas como eje de partida para las diferentes producciones, en otros países.

La asociación Club Canino Colombiano, es una persona jurídica fundada en 1956. Durante sus 38 años de labores ha obtenido el respeto y reconocimiento internacional por la seriedad en su trabajo. Es el representante en Colombia de la Federación Cinológica Internacional, máximo mundial de la actividad canina; y del América Kennel Club. Así mismo, es reconocido por las organizaciones caninas de Canadá, Gran Bretaña, Francia, Alemania y de todos los países latinoamericanos. En su organizado trabajo cuenta con un archivo genealógico de más de 40 mil ejemplares. Tan importante esfuerzo y organización debe aprovecharse y constituye título suficiente para llevar en forma oficial los registros de los ejemplares caninos y servir de consultor del Gobierno en estas materias.

Este tipo de eventos, vienen siendo realizados por las asociaciones de razas puras y constituyen un medio adecuado para el fomento de las respectivas razas y de promoción para las personas interesadas en entrar a la actividad pecuaria; las exhibiciones permiten a los criadores de razas aprender de las experiencias ajenas y estimulan nuevos esfuerzos en el propósito de mejorar la calidad de nuestras razas puras.

Tratándose de eventos organizados por asociaciones vigiladas por el Ministerio, es conveniente que éste expida los respectivos reglamentos sanitarios, para evitar que un manejo descuidado de los mismos, constituya peligroso fomento de enfermedades.

El honorable Consejo de Estado en su fallo de marzo 11 de 1993 ya citado, declaró también la nulidad de otro de los artículos del Decreto 1545 de 1953, el cual prohibía la constitución de más de una asociación para la misma raza pura. Es por ello que con el fin de respetar el derecho constitucional a la libre asociación, es claro que cualquier asociación puede llevar sus propios libros genealógicos, pero solamente serán oficiales aquellos que obtengan el reconocimiento del Gobierno Nacional. Los libros no oficiales que lleven las asociaciones de raza pura, tendrán el valor que sus propios asociados les den.

Proposición

Con fundamento de las razones anteriores someto a consideración del honorable Senado de la República la siguiente proposición dése segundo debate al Proyecto de ley número 006-94 Senado. "por la cual se organizan las asociaciones gremiales y se reglamentan los libros genealógicos, las exhibiciones y espectáculos para los semovientes de razas puras", con las modificaciones anotadas.

Gustavo Rodríguez Vargas

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en primer debate al proyecto de ley número 006-94, por la cual se organizan las asociaciones gremiales pecuarias y se reglamentan los libros genealógicos, las exhibiciones y espectáculos para los semovientes de razas puras.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Para los fines de esta ley se entiende por asociación gremial pecuaria la persona jurídica de

derecho privado sin ánimo de lucro, constituida para representar y defender los intereses comunes de sus asociados y contribuir al desarrollo de la actividad pecuaria nacional. Las asociaciones del subsector pecuario de tres grados.

Artículo 2º Se entiende por subsector pecuario el segmento del sector agropecuario relacionado con la explotación del ganado mayor y del ganado menor o especies menores.

Artículo 3º Son asociaciones gremiales pecuarias o de primer grado aquellas constituidas por no menos de veinte (20) personas naturales y/o jurídicas dedicadas a la reproducción, fomento o explotación comercial de una especie de ganado mayor o menor.

Parágrafo. Las asociaciones gremiales pecuarias de razas criollas podrán constituirse con no menos de cinco (5) personas naturales y/o jurídicas.

Artículo 4º Son asociaciones gremiales pecuarias de segundo grado aquellas que se constituyan por un número no menor de 10 asociaciones gremiales del subsector pecuario de primer grado, que representen a personas naturales o jurídicas dedicadas a la explotación de una especie determinada de ganado mayor o menor. La asociación gremial de segundo grado se denomina federación.

Artículo 5º Son asociaciones gremiales de tercer grado las que se constituyen por no menos de treinta (30) asociaciones gremiales de segundo grado del subsector pecuario. La asociación gremial de tercer grado se denomina confederación.

Artículo 6º Las asociaciones de especies menores podrán representar a criadores de una o varias razas de su misma especie.

Artículo 7º Para los fines de esta ley se entiende por raza el grupo de animales de una misma especie, formado con la intervención del ser humano, en unas condiciones socioeconómicas determinadas, que tiene una historia común de origen y desarrollo, y unos requerimientos de tecnología, de producción y de adaptabilidad a las condiciones naturales, una raza se diferencia de otra por sus rasgos genotípicos y fenotípicos, traducidos estos en características de producción y conformación anatómica, que se transmiten establemente a sus descendientes.

Artículo 8º Para los efectos de la presente ley se entiende por *Libro Genealógico Oficial* el archivo, copiadore o medio magnético en el cual se asientan, anotan o inscriben, oficialmente, en forma ordenada y secuencial, los registros de animales de raza pura. Y por *Registro Oficial* la anotación individual hecha en el correspondiente libro genealógico, por la entidad autorizada, sobre la ascendencia, características genotípicas fenotípicas y de clasificación de un ejemplar de raza pura.

Las entidades autorizadas para llevar los libros genealógicos oficiales, expedirán *certificación*, a quienes se les soliciten, sobre las informaciones y hechos consignados en los libros y en sus registros.

Artículo 9º Cuando se trate el registro de ejemplares de raza de ganado equino se establece como señal particular de cada ejemplar su aire o andar.

Artículo 10. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vigilará el sistema de manejo de los libros genealógicos oficiales de animales nacidos en el país o importados.

Artículo 11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá autorizar a las asociaciones de criadores de razas puras para que, con carácter oficial, lleven los libros genealógicos de varias razas puras, efectúen los registros y expidan las certificaciones correspondientes, siempre y cuando tales asociaciones reúnan al menos los siguientes requisitos:

- Tener una representatividad nacional;
- Contar con una infraestructura técnica, operativa y locativa adecuada y con personal organización e idóneo;
- Contar con directivos de excelente reputación y solvencia moral, que garanticen su seriedad;
- Haber llevado durante al menos diez años, libros genealógicos con un mínimo de diez mil registros de ejemplares de una o varias razas puras.

Artículo 12. A falta de una asociación representativa de una raza única de especie mayor el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá autorizar el manejo de los libros a asociaciones representativas de razas puras de la misma especie.

Artículo 13. Las asociaciones autorizadas para llevar libros genealógicos con carácter oficial, deberán registrar los ejemplares de razas puras correspondientes, a quien se lo soliciten, siempre que reúnan los requisitos establecidos en la ley y el reglamento.

Artículo 14. La Asociación Club Canino Colombiano, representante en Colombia de la Federación Cinológica Internacional, FCI, y del American Kennel Club llevará los libros genealógicos de todas las razas puras caninas y será cuerpo consultivo del gobierno en materia relacionada con las razas puras caninas.

Artículo 15. El Gobierno Nacional queda facultado para suscribir, con las asociaciones de que trata esta ley, los convenios que pudieren precisarse para el ejercicio de las autorizaciones concedidas.

Artículo 16. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural vigilará el correcto ejercicio de las funciones autorizadas a las asociaciones en materia de libros genealógicos, registros y certificaciones.

Artículo 17. La Asociación de Criadores de Caballos Pura Sangre Inglesa (PSI) asesorará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la redacción de reglamentos para el espectáculo de carreras de caballos que se lleven a cabo en Colombia.

Artículo 18. Todo los criadores del subsector pecuario podrán organizar exposiciones nacionales o regionales, para tal efecto el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural expedirá el respectivo reglamento sanitario.

Artículo 19. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Gustavo Rodríguez Vargas, Luis Eduardo Vides Gómez.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 13/94 Senado "por medio de la cual se reglamenta la asistencia de los padres de familia a los establecimientos educativos".

Por decisión de la mesa directiva de la Comisión Sexta del Senado, me corresponde rendir ponencia para segundo debate del proyecto de ley referido. Ya en la ponencia para primer debate y el respectivo estudio en la Comisión Sexta Constitucional Permanente hubo oportunidad para examinar la importancia que el proyecto tiene para el desarrollo constitucional en materia educativa y la materialización de la Ley 115 (Ley General de Educación) en cuanto a la vinculación de la familia con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

La educación -como ese proceso de formación permanente, personal cultural y social- se inicia en el hogar desde el nacimiento mismo del niño, bajo la responsabilidad de la familia: es la etapa más importante por cuanto en los primeros años de edad el niño aprende del medio que lo rodea los principales valores y principios que lo determinarán sustancialmente para su juventud y edad adulta. La familia y particularmente los padres tienen la suprema responsabilidad de conducir el proceso básico de socialización. La Constitución Política del 91 no descuidó el tema prescribiendo: "La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores (C.P. artículo 42 inc. 8).

Cuando el niño llega a la edad escolar, la familia lo matricula y lo entrega a un centro educativo para que allí continúe su educación. Históricamente este proceso no ha sido fácil, inicialmente la familia misma se encargaba del conjunto de la educación básica pero en la medida en que el conocimiento científico fue complejizándose la responsabilidad de educar los niños se le entregó a la iglesia y posteriormente al Estado, desde luego después de un prolongado proceso de forcejeos.

Así pues, cuando la familia le confiere a un establecimiento educativo la formación de sus hijos, solamente le otorga una parte de su responsabilidad, en todo

caso complementaria porque es en el seno de la familia donde se sentaron las bases y donde seguirá la formación sustancial del futuro ciudadano. La escuela complementa la educación en aquellos que la familia, por sus limitaciones naturales no puede.

La educación formal -impartida por establecimientos educativos aprobados, en una secuencia regular de niveles, ciclos y grados, con sujeción a pautas curriculares progresivas, conducentes a grados y títulos -necesita contar con la presencia permanente de los padres de familia, a fin de obtener el éxito esperado.

El proyecto de ley de la referencia, al reglamentar, motiva y genera las condiciones para que los padres de familia vinculados laboralmente tengan la oportunidad de asistir a los establecimientos educativos bimestralmente, cuatro veces en el año, permitiendo intercambiar opiniones e informes, apoyar y acompañar la labor de los educadores. Con esta práctica se logra una mayor interrelación entre la familia y la escuela dirigida a consolidar una educación de mejor calidad, ahora cuando la sociedad toda y el Estado exigen a las instituciones educativas -familia y escuela- una mejor educación, acorde con las exigencias presentes y ante la crisis de valores de la sociedad moderna.

De otro lado, los padres de familia tienen el derecho de participar en la dirección de las instituciones educativas (C.P. artículo 68, inc. 2). Para que este derecho tenga plena vigencia los padres de familia con vínculo laboral deben contar con el apoyo de sus respectivas empresas o instituciones para que sin lugar a descuento puedan acudir a las citas que hagan los establecimientos educativos. Hoy entre nosotros se abre paso una cultura eminentemente participativa, no sólo de los ciudadanos respecto del Estado, sino de los padres de familia con respecto a la escuela. En este ámbito contribuimos a formar ciudadanos más interesados por el futuro de su familia, su institución educativa y su país. Sin la participación de la comunidad educativa no es posible alcanzar los cambios que la escuela necesita.

Por las anteriores consideraciones y teniendo en cuenta su gran importancia, solicito a los honorables Senadores, en Sección Plenaria, darle segundo debate al Proyecto de ley número 13/94 Senado "por medio de la cual se reglamenta la asistencia de los padres de familia a los establecimientos educativos".

Cordialmente,

Jaime Dussán Calderón,
Senador.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El Estado y la sociedad deberán garantizar la protección integral de la familia, núcleo fundamental de la sociedad, los padres de familia como eje de la misma, tienen responsabilidad en la educación de sus hijos.

Artículo 2º. Bimestralmente, sin que exceda de cuatro reuniones anuales, los establecimientos públicos y privados de educación preescolar, básica y media, citarán por escrito, con quince días de anticipación a los padres de familia de los alumnos matriculados, con el fin de informarlos personalmente, acerca del rendimiento de sus hijos. Este intercambio busca apoyar la labor de los educadores por parte de los padres de familia.

Artículo 3º. Será función primordial de los padres de familia asistir a la citación que haga el establecimiento educativo a las reuniones señaladas en el artículo anterior, a la Junta Municipal de Educación, Foro Nacional Educativo y Consejo Directivo de los establecimientos educativos, cuando de ellos formen parte, conforme a lo establecido en la Ley 115 de 1994.

Una vez les sea entregada la boleta de citación los trabajadores presentarán la misma a sus empleadores, quienes atenderán la solicitud, sin lugar a descuento.

Artículo 4º. Al reintegrarse a su labor, los trabajadores presentarán a sus empleadores una certificación por escrito donde conste su asistencia al establecimiento educativo o a la reunión de las juntas y consejos directivos. En caso de que habiendo otorgado el permiso,

el trabajador no compareciere a la citación, el empleador podrá sancionarlo conforme al reglamento de trabajo de la empresa o institución.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su publicación.

Cordialmente,

Jaime Dussán Calderón,
Senador.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 81/94 Senado "por medio de la cual se aprueba la Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales", hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907.

Señor Presidente, honorables Senadores:

Rindo ponencia para segundo debate al proyecto de ley "por medio de la cual se aprueba la Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907".

El Gobierno Nacional, por intermedio del señor Ministro de Relaciones Exteriores, ha sometido a la consideración del Senado de la República el proyecto de ley por la cual se aprueba la "Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907".

En el documento de exposición de motivos presentado por la Cancillería colombiana, se mencionaba someramente la razón aparente por la que un instrumento de tal trascendencia dentro del marco del derecho internacional, a pesar de haber sido sometido a la aprobación de la legislatura de 1909, y haber obtenido voto favorable de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado que hoy vendría a ser la Comisión Segunda, no hizo el tránsito debido a la Plenaria del Senado para la aprobación final correspondiente.

Según el criterio del Ministerio de Relaciones Exteriores los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, entonces compuesta por figuras tan prestantes y de tanta configuración histórica y política como el Maestro Guillermo Valencia, el jurista Antonio José Uribe y los doctores Clímaco Calderón, A. Dulcey y Rafael María Palacio, estimaron necesario incluirle al texto del convenio una modificación escrita por medio de una declaración que a la letra dice:

"En la notificación que según el artículo XCI de la convención, debe dirigirse al gobierno de los Países Bajos con el instrumento de ratificación, se hará constar que la aprobación dada por la República a la convención no implica reconocimiento de la Independencia de Panamá por parte de Colombia."

El Ministerio de Relaciones Exteriores considera en la exposición de motivos que "esa objeción pudo haberse justificado pocos años después de la separación de Panamá, pero resulta irrelevante en este momento. Ha desaparecido, por lo tanto, la única razón que explica que nuestro país no sea todavía parte de éste importante instrumento internacional".

Se entiende el sentido temporal de la afirmación de la Cancillería pero parece poco probable que esa observación haya sido el motivo porque no se aprobó por el Senado en pleno, la Convención de La Haya, ya que como los mismos ponentes lo expresaron en su oportunidad: la aprobación impartida a la Convención relativa o rompimiento de hostilidades, y la concurrencia de Panamá a la conferencia de paz también mereció una declaración anterior que fue sometida al Senado en pleno y en dicho cuerpo mereció aprobación unánime.

En realidad pudieron ser varios los motivos para la no presentación a la Plenaria del Senado de la recomendación aprobatoria de la Convención, pero lo más lógico es suponer que en tratándose de un instrumento complementario a otro preexistente y de plena vigencia, simplemente se fue posponiendo el trámite, por lo que resulta por lo menos encomiable el celo de la Cancillería en actualizar y regular el estado de este instrumento.

Es muy probable que existan así mismo otros convenios, acuerdos y tratados en iguales circunstancias y podría ser esta una buena ocasión, la del inicio auspicioso del Gobierno, para que la Cancillería hiciera el inven-

tario de todos ellos en forma tal, que no tengamos en el futuro instrumentos pendientes de la aprobación y ratificación correspondiente sin que existan razones valederas para que esto ocurra, tampoco puede decirse válidamente en un documento oficial que la observación planteada por la Comisión de Relaciones Exteriores de 1909 pueda ser o haya sido de ningún modo irrelevante es decir "poco importante".

Aun hoy cuando al igual que la existencia de la corte permanente de arbitraje se acerca al cumplimiento de su primer siglo de existencia, la separación de Panamá y las circunstancias que rodearon dicha afrenta a la soberanía externa de la Nación en lo que atañe a la integridad territorial, son episodios de tanta significación histórica que cualquier referencia que a ellos se haga debe tratarse con el mismo cuidado, con el mismo rigor y la meticulosidad con los que los trataron por siempre y por igual los miembros de este Senado y los funcionarios del alto Gobierno.

Como un homenaje a la defensa de los intereses nacionales que hicieron quienes nos precedieron en esta Comisión y con la humildad que produce al acercarse en el Senado de la República a la lucidez conceptual de quienes nos antecedieron hace casi cien años en el ejercicio de funciones similares, he querido transcribir en su totalidad como parte de esta ponencia la ponencia del 27 de octubre de 1909 para recomendar, al igual que los eximios Senadores que ya se ocuparon con antelación al tema, la absoluta conveniencia de someter a la aprobación del Senado la Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales.

"Honorable Senadores:

En desarrollo del pensamiento de Su Majestad el Emperador Nicolás II de Rusia, de reunir en un haz poderoso los esfuerzos de todos los Estados que sinceramente tratan de hacer triunfar la gran concepción de la paz universal por sobre los elementos de disturbios y de discordia, se celebró en 1899 en La Haya la Primera Conferencia de la Paz a la Segunda Conferencia celebrada en 1907, bajo la influencia de sentimientos más justos y por inspiración de una sana política, fueron invitadas y concurrieron todas las naciones civilizadas de la tierra. En ella se firmó, el 18 de octubre de aquel año un Convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales.

La conclusión de un pacto como éste a una asamblea en que las Naciones débiles han sido admitidas sobre un pie de igualdad con las grandes potencias, en que, con el alto designio de evitar el empleo de la fuerza material, se ha estipulado cuando se ha creído eficaz en el sentido de conservar la paz entre los pueblos, dejando la opción tranquila en la razón, la solución de las disputas entre los Estados, constituye un verdadero adelanto en el Derecho Internacional Positivo. Corresponde a Colombia en el continente la gloria de haber programado, desde la primera época de su sentencia como Estado Independiente, el principio de la solución pacífica de las controversias entre los pueblos americanos por medio de sentencias de árbitros; más aún la de haber sido consecuente con esta doctrina, como lo comprueba su conducta desde 1826, en que sus plenipotenciarios en el Congreso de Panamá propusieron la formación de un Congreso anfritrónico para decidir las disputas entre los diversos Estados americanos, hasta las recientes conferencias y congresos internacionales celebrados en los últimos 20 años, Washington, México, Rio de Janeiro y finalmente en La Haya. No debemos olvidar tampoco que cuando hace 30 años se altero parcialmente la armonía entre las naciones hispanoamericanas y Chile, Perú y Bolivia, se vieron envueltos en una desastrosa y prolongada guerra, el Presidente de Colombia, doctor Rafael Núñez, mirando al porvenir, propuso en 1880 a las Repúblicas de Hispanoamérica la celebración de un congreso en Panamá, con el objeto de estipular la decisión, por medio del arbitraje, de las diferencias que entre ellas pudieran suscitarse.

La Convención suscrita en La Haya en octubre de 1907 es una consagración solemne de estas ideas humanitarias y civilizadoras, en forma más amplia su campo de acción no esta circunscrito a un solo conti-

nente; comprende toda la esfera de la civilización actual, dentro de la cual se hallan no solamente los pueblos cristianos del occidente, sino también aquellos a quienes la adaptación a la cultura europea ha dado puesto en la familia de las naciones.

Es alto deber de humanidad en los Estados tratar de resolver pacíficamente los litigios y controversias que surjan entre ellos. De tiempo atrás los filósofos y los juristas han venido proclamando la conveniencia de que antes de ocurrir a la fuerza deben agotarse las medidas conciliatorias, y que cuando las negociaciones diplomáticas hayan resultado ineficaces, se ocurra a los buenos oficios; a la mediación o al arbitraje, por desgracia, casos recientes nos enseñan que cuando se trata especialmente de intereses materiales, de reclamaciones pecuniarias cuya justicia intrínseca no es siempre manifiesta e incontrovertible, los Estados que ocupan más elevada y poderosa posición en el mundo ocurren contra los pueblos débiles a medidas violentas y ofensivas cuya gravedad se quiere disfrazar con engañosos nombres, calificando por ejemplo, de bloqueos pacíficos, actos de violencia que sólo emplean entre sí en el estado de guerra, las naciones poderosas.

La convención que examina vuestra comisión tiene una mira, impedir que en lo sucesivo se incurra desde el principio a la fuerza para dar solución a las disputas entre los pueblos ocultos. En efecto las partes contratantes hacen en el artículo 1º la declaración de que "con el fin de impedir en cuanto sea posible que se acuda a la fuerza en las relaciones entre los Estados, las potencias contratantes convienen en emplear todos sus esfuerzos a fin de asegurar el arreglo pacífico de las diferencias internacionales".

Con este fin, a lo primero que provee la convención, es al empleo de los buenos oficios o de la mediación, en caso de disenso grave, antes de apelar a las armas. Es lícito a las potencias contratantes, según ella, ofrecer espontáneamente, en cuanto a ello se presten las circunstancias, sus buenos oficios o su mediación a los Estados entre quienes se susciten conflictos, y esto puede hacerse aún durante las hostilidades, cuando ya rige el derecho de la guerra.

Para dar forma práctica a los designios de las potencias signatarias y obtener resultados en la mediación, está acordado que se recomienda la aplicación de una mediación que determina el artículo 8º, consistente en que cuando surjan entre dos Estados diferencias graves que comprometan la paz, el uno elija una potencia con la misión de entrar en comunicación con la que designe el otro Estado, a fin de intervenir el rompimiento de las relaciones pacíficas. El mismo artículo establece las condiciones de esta mediación especial con el objeto de que sea oportuna y eficazmente ejercida.

El título segundo (artículos 2º a 8º inclusive) versa sobre los buenos oficios y la mediación. El título tercero (artículos 9 a 36) se ocupa en las Comisiones Internacionales de investigación, y en él se establece que en los litigios que no comprometan el honor, ni intereses esenciales, y que provengan de apreciación sobre puntos de hecho, las potencias contratantes consideran conveniente que cuando las partes no hayan podido llegar a un acuerdo por la vía diplomática, instituyan comisiones de investigación, encargadas de facilitar la solución de tales litigios, esclareciendo, por medio de un examen imparcial y concienzudo, las cuestiones de hecho. Los artículos 10 a 36 señalan el modo de constituirse dichas comisiones, el procedimiento a que deben ceñirse, la intervención de las partes en la producción de las pruebas y en todo aquello en que ella es conveniente y necesaria para el esclarecimiento de la verdad, y por último, la forma y alcance de las relaciones que las comisiones han de redactar.

La solución de los litigios de orden internacional por medio del arbitraje ha sido aspiración constante de Colombia, según hemos dicho al principio.

Pero tan elevada doctrina proclamada por un Estado débil debía ser, y fue enteramente platónica. Fácilmente se comprende que una noble aspiración como ésta, jamás se hubiera podido traducirse en actos positivos, si las grandes potencias no hubieran dado ejemplo en la aplicación de aquel civilizado recurso.

Necesario fue que los Estados Unidos, y la Gran Bretaña, ya próximos a la guerra por razón de reclamaciones del Alabama, el Shenandoah y el Florida, procedentes de violaciones de la neutralidad durante la guerra de secesión, celebrasen el Tratado de Washington y ocurrieran a la corte de arbitraje de Ginebra, para que lo que antes había sido una aspiración, un alto deseo de filósofos y publicistas viniera a ser considerado como medio práctico, eficaz y seguro de dar satisfacción, solución a complicados litigios entre naciones.

En la primera conferencia de La Paz se estipuló la constitución de la Corte Permanente de Arbitraje, y bien sabéis que fue este tribunal quien dictó las decisiones que determinaron la responsabilidad pecuniaria de Venezuela por las reclamaciones que dieron origen al bloque de 1902. En la segunda conferencia se ratificó la creación de aquel alto tribunal y en la Convención que se estudia se fijaron con toda precisión y claridad, las reglas de procedimiento a que deben sujetarse los juicios que se sometan a su determinación. Todas las naciones civilizadas están representadas en la Corte Permanente, y a ella pueden ocurrir en demanda de justicia. El título cuarto (artículos 36 a 90 inclusive) en capítulos separados, comprende las estipulaciones relativas a la justicia arbitral a la Corte Permanente de La Haya, el procedimiento ordinario de arbitraje y el procedimiento sumario, constituye un verdadero código en que todo se ha reglamentado con la precisión y claridad que era de esperarse de la sabiduría de los jurisconsultos que son autores de la convención a que este informe se refiere.

Por las razones que hemos expuesto, creemos que el Senado debe dar voto favorable al proyecto del ley presentado por el Gobierno, en que se decreta la ratificación de dicha convención. Pero teniendo en cuenta lo que esta comisión expresó sobre la convención, relativa al rompimiento de hostilidades respecto a la concurrencia de Panamá a la conferencia de La Paz y a la deducción que pudiera hacerse, de haber reconocido la República de Colombia, la independencia de aquel departamento, por haber entrado a firmar un pacto internacional en que él también ha sido parte, hemos considerado que el proyecto de ley debe modificarse por medio de una declaración semejante a la que, respecto a la convención ya mencionada, tuvimos el honor de proponer al Senado y que mereció su unánime aprobación.

Por tanto vuestra Comisión de Relaciones Exteriores respetuosamente os presenta la siguiente proposición:

Dése segundo debate al proyecto de ley "por la cual se aprueba una convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales", con la modificación que por separado se acompaña. *Clímaco Calderón, Guillermo Valencia, Rafael M. Palacio, Antonio José Uribe, A. Dulcey.*

Bogotá, 27 de octubre de 1909.

MODIFICACION

Propuesta por la Comisión de Relaciones Exteriores al proyecto de ley "por la cual se aprueba una convención para el arreglo pacífico de los conflictos internacionales".

Parágrafo. En la notificación que según el artículo 91 de la Convención, debe dirigirse al Gobierno de los Países Bajos con el instrumento de ratificación, se hará constar que la aprobación dada por la República a la Convención, no implica reconocimiento de la independencia de Panamá, por parte de Colombia.

Clímaco Calderón, Antonio José Uribe, Guillermo Valencia, A. Dulcey, Rafael María Palacio.

Bogotá, 27 de octubre de 1909.

Señores Senadores del Congreso de 1994:

Es prácticamente imposible equivocarse hacia el pasado y por eso resulta tarea muy grata desde el punto de vista intelectual, el analizar el desarrollo de la Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales a la luz de sus ejecuciones posteriores, para comprobar que los propósitos que la inspiraron, y básicamente el fundamental de "asegurar mejor el funcionamiento práctico de las comisiones de investigación y de los tribunales de arbitraje y de facilitar el recurso a la justicia arbitral cuando se

trata de litigios propensos a permitir un procedimiento sumario", han tenido pleno cumplimiento.

El procedimiento arbitral dentro de la categoría de los medios pacíficos de la solución de controversias, tiene frente a los otros medios de solución pacífica (los buenos oficios, la mediación, la investigación y la conciliación internacional), la diferencia de que se trata un procedimiento que una vez aceptado y acordado reviste carácter obligatorio, contemplado el correspondiente procedimiento contencioso que dicta a su culminación el respectivo fallo definitivo e inapelable que hace tránsito a cosa juzgada.

El arbitraje institucional de carácter ilimitado como el previsto en la convención que nos ocupa, se diferencia de otro carácter limitado que conceptúa algún tipo de divergencias como es el caso del Acuerdo I firmado con Venezuela en diciembre 17 de 1939.

Por lo que hace al sistema interamericano de solución pacífica de controversia, los instrumentos posteriores a la Convención de La Haya, son los de la IV Conferencia Panamericana de Buenos Aires de 1910, la V Conferencia de Santiago de 1923, la reunión de Washington de 1929, el Pacto Saavedra Lamus de 1933 y la VIII Conferencia Panamericana de Lima y la IX de Bogotá en la que se instituyó el Tratado Inter-

americano de Soluciones Pacíficas o Pacto de Bogotá, que da preferencia para todo tipo de controversias a la Corte Internacional de Justicia y en forma subsidiaria admite la aplicabilidad del procedimiento arbitral que puede culminar en la aplicación del régimen arbitral establecido en la Corte Permanente de Arbitraje de La Haya regulado por la Convención de 1917 que se estudia en la presente ponencia.

Dentro de los mecanismos pacíficos que regula la Convención de La Haya de 1907, tiene especial significación el régimen previsto en el Título III, artículo 9º, que prevé la institución de convenciones internacionales de encuesta o informadoras, constituida por convenio especial entre las partes en conflicto. Con el propósito de obtener informes de constatación de los hechos que normalmente van respaldados de gran respetabilidad sin que tengan el carácter de sentencias arbitrales.

Resulta innegable sin embargo al reconocer que el Título IV de la convención de que trata el arbitraje internacional, es la parte modular de la Convención de La Haya, y que el establecimiento del tribunal permanente de arbitraje compuesto en la actualidad en representación de Colombia por los reconocidos juristas en cuestiones de Derecho Internacional, doctor Rafael Nieto Navia, Carlos Restrepo Piedrahíta, Carlos Holguín Holguín y Fernando

Cepeda Ulloa, han prestado significativos servicios en la solución de conflictos internacionales.

La reciente determinación del tribunal arbitral en el conflicto limítrofe entre Argentina y Chile que fue fallado el pasado mes de octubre a favor del primero de estos países y del que forma parte el jurista colombiano Rafael Nieto Navia, es evidencia manifiesta de la utilidad e importancia de un instrumento de tanta respetabilidad para el arreglo y la prevención de litigios entre países.

El hecho de que en la constitución del tribunal esté prevista la posibilidad de cada país, de incluir un nacional dentro de los dos magistrados, que está facultado para designar, le dé garantía adicional al régimen arbitral de que serán tenidas en cuenta las apreciaciones y argumentaciones de las partes en conflicto.

CONCLUSION

En consideración a lo expuesto me permito proponer dése segundo debate al Proyecto de ley número 81/94, Senado "por medio de la cual se aprueba la Convención para el Arreglo Pacífico de Conflictos Internacionales, hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907".

De los honorables Senadores,

Luis Eladio Pérez Bonilla.

Senador de la República,

Ponente.

ACTAS DE COMISION

COMISION SEGUNDA

ACTA NUMERO 05

Sesiones Ordinarias

Siendo las 10:00 a.m. del día 07 de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994), se reunieron los honorables Senadores miembros de la Comisión Segunda con el siguiente Orden del Día:

I

Llamada a lista y verificación del quórum.

II

Ponencia para primer debate de los siguientes proyectos de ley:

a) Proyecto de ley número 354/93 Senado, "por medio de la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguizamo, héroe de la Batalla de Güepí". Ponente honorable Senador Lorenzo Muelas Hurtado;

b) Proyecto de ley número 187/94 Senado, "por la cual se exalta la memoria de un ilustre colombiano y se ordena una conmemoración". Ponente: honorable Senador Luis Eladio Pérez Bonilla.

3. Lo que propongan los honorables Senadores.

Se procede a la iniciación de la sesión, contestando los honorables Senadores:

Clopatofsky Ghisays Jairo

Cristo Sahiun Jorge

Char Abdala Fuad

Galvis Hernández Gustavo

Guerra de la Espriella José

Holguín Sarria Armando

Hoyos Aristizábal Luis Alfonso

Lamk Valencia Mario Said

Muelas Hurtado Lorenzo

Pérez Bonilla Luis Eladio

Sierra Grajales Luis Emilio

Turbay Quintero Julio César.

Con excusa dejó de asistir el honorable Senador Lopesierra Gutiérrez Samuel Santander.

El señor Secretario informa al Presidente de la Comisión que hay quórum para deliberar y decidir.

Se continúa con el Orden del Día.

2. Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 354/93 Senado, "por medio de la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguizamo, héroe de la Batalla de Güepí. Ponente: honorable Senador Lorenzo Muelas Hurtado.

El señor Secretario informa que el Proyecto de ley ha sido presentado para ponencia, se envió para publicación, y se ha repartido la ponencia termina, con el siguiente informe:

Por lo anteriormente expuesto presento ante esta Comisión la siguiente propuesta: archívese el Proyecto de ley número 354/93. Lorenzo Muelas Hurtado.

El señor Presidente somete a consideración la resolución con que termina el informe. Va a cerrarse, queda cerrada. Se votará apenas ingrese al recinto el Senador Muelas.

Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 187/94, Senado, "por la cual se exalta la memoria de un ilustre colombiano y se ordena una conmemoración". Ponente: honorable Senador Luis Eladio Pérez Bonilla.

La ponencia fue repartida oportunamente a los honorables Senadores.

Termina con la siguiente proposición: Creo, honorables Senadores, que las anteriores palabras sin duda alguna por la importancia indiscutible de quienes las escribieron, constituyen suficiente fundamento del artículo 3º. Las anteriores palabras son de Indalecio Liévano Aguirre, a quien Núñez le debe el comienzo de su reivindicación histórica por la amistad del autor Eduardo Lemaitre Cartagena. En consideración el ponente pide que se le dé primer debate al Proyecto de ley número 187/94 Senado, "por la cual se exalta la memoria de un ilustre colombiano y se ordena una conmemoración".

El señor Presidente somete a consideración la proposición con que termina el informe del ponente, Senador Luis Eladio Pérez Bonilla. Va a cerrarse, queda cerrada. Habiéndose integrado el quórum, procedemos a votación.

Aprueban los honorables Senadores en primer debate el proyecto leído. Ha sido aprobado.

Someto a votación el Proyecto número 354/93 Senado, "por medio de la cual se honra la memoria del soldado Cándido Leguizamo, héroe de la Batalla de Güepí", que había sido estudiado ya la ponencia del Senador Lorenzo Muelas, quien pide archivarla. Como ha sido ya cerrada la discusión...

Hace una interpelación el honorable Senador Armando Holguín Sarria: si me permitiera hacer una referencia al proyecto que acabamos de aprobar. Rafael Núñez, su presencia como hombre público del país pero también hace unas referencias a la Constitución dentro

del proyecto, a la Constitución de 1886 y esto quiero relacionarlo con un artículo por lo menos descomedido, para no utilizar otra palabra más grave, que se publicó ayer en "El Espectador" por parte de Luis Carlos SÁCHICA, que fue uno de los asesores que trabajó en la Asamblea Nacional Constituyente, donde su hija también era asesora y la tiene empleada ahora como Secretaria de la Corte Constitucional.

Este señor dice, entre otras cosas, yo recuerdo que él fue cuando la cruz gamada giraba como síndrome de horror sobre los países democráticos, él estaba apoyando a Hitler y a Franco; de modo que la posición de él no es rara, pero como constituyentes que fuimos Senador Muelas, creo que debemos hacer una, por lo menos una protesta contra esto.

Toma la palabra el señor Presidente de la Comisión:

Yo le propongo con toda consideración lo siguiente, está usted refiriéndose al proyecto que ya aprobamos; si quiere que reabramos la discusión, la abrimos, pero en este momento estábamos en votación del siguiente proyecto.

El señor Presidente informa a la Comisión que se continúa con la votación del proyecto, la proposición con que termina el informe del honorable Senador Lorenzo Muelas, en el sentido de archivar el Proyecto 354/93 Senado. Va a cerrarse la discusión, queda cerrada, ¿aprueban los honorables Senadores?

Toma la palabra el honorable Senador Jairo Clopatofsky:

Sí señor Presidente, para que el Senador Muelas nos explique por qué se va a archivar este proyecto.

Toma la palabra el honorable Senador Lorenzo Muelas:

En mi análisis que he hecho, para pedir el archivo de este proyecto, consideré que hay una razón suficiente de haber reconocido, por haber dado como categoría a ese nombre de ese municipio que hoy es el Puerto Leguizamo realmente. Entonces teniendo en cuenta la muy importante labor como él se realizó, en base a eso fue la victoria que se hizo posible para el triunfo de las tropas nacionales. Pero también consideré que no recoge suficientemente la globalidad de la guerra, realmente todo a lo largo colombo-fronte-rizo. Entonces primero porque hay un reconocimiento nacional sobre el Puerto Leguizamo a este soldado. Segundo, no hay suficientes argumentos de cómo

otros soldados u otros oficiales del Ejército también haya podido en la globalidad de la guerra, también haya logrado tan importantes batallas, entonces solamente acoge a este soldado Leguizamo, entonces he considerado impertinente y que sería inconveniente también posteriormente muchos familiares, de muchos militares que mueren en combate y que también seguirían en lista pidiéndole el ascenso póstumo. Entonces he considerado no conveniente, por eso pedí archivar este Proyecto número 354/93.

Toma la palabra el honorable Senador Armando Holguín:

Es que aprendimos aún con la posición localista y parroquiana de nosotros, que si un país no tuviera héroes, tendrían que inventárselos; y si cuando lo tiene no podemos tapanlo, no podemos enmascararlos. Nosotros nos criamos alrededor de la exaltación de una figura de un soldado del pueblo; Cándido Leguizamo era un hombre sencillo, que cometió entre otras cosas un error que fue enlazar un cañón por la parte de adelante, enlazar donde estaba el cañón y por eso lo mataron. Hay una obra de Italo Calvino donde también un caballero que no estaba experto en la guerra trató de enlazar un cañón y lo disparó por donde el cañón disparaba y naturalmente lo mataron. Entonces la gesta de Cándido Leguizamo puede mirarse como impropia como un accidente dentro de la guerra, como una persona que descoordinadamente fue a tratar de sacarse un cañón del lado peruano para traerlo acá; pero es un símbolo de la guerra, es un símbolo de los soldados.

Entonces nosotros no podemos desconocer al sargento Inocencio, el del Pantano de Vargas, porque hubo otros sargentos que murieron. Creo que debiera reflexionarse más sobre el tema y no archivar, porque archivar en una Comisión de ésta donde se estudia los honores que se rinden a los héroes del país, sería como desconocer por el Congreso la figura de un héroe legendario del país. Yo recuerdo una pieza de teatro famosísima que es donde aparece La Gaitana vengándose de Añazco, que era también de por ahí, paisana de Cándido Leguizamo. Después aparece Leguizamo en su gesta libertaria a favor del país en la frontera con el Perú; pero ellos no son héroes locales, ellos simbolizan la resistencia de los indígenas contra la conquista y el otro significa la resistencia del país contra quienes han tratado de violar la frontera.

Entonces yo creo que en ese sentido, Senador Muelas, debería reflexionarse para que no vaya a aparecer que nosotros desconocimos la figura de Cándido Leguizamo.

Toma la palabra el honorable Senador Lorenzo Muelas:

Mi punto de vista, nuestro pensamiento es totalmente distinto a lo que usted honorable Senador y demás honorables Senadores pueden pensar. Yo soy guerrero por la paz, por lo tanto tú mencionas desde la conquista, tenemos miles y millones de héroes indígenas y hoy todavía siguen cayendo indígenas. Entonces yo reconozco realmente el héroe de este soldado, pero por eso creo que muchos soldados desde la independencia que lucharon, se llamaron soldados sin coraza, soldados descalzos, soldados que sufrieron, liberaron; eso tengo que reconocerlo suficientemente. Pero lo que no queremos realmente para este soldado muy específico, todavía no tengo yo en el mismo proyecto estoy mirando, no tiene suficientes argumentos para mí, para mi juicio. Entonces esa ha sido mi posición, si otro Senador quiere seguir adelante con este proyecto, bien puede hacerlo.

Toma la palabra el señor Presidente de la Comisión:

Honorables Senadores, el Senador Muelas está en su derecho de defender la ponencia que ha presentado, sencillamente la sometemos a votación la proposición de archivarla. Si no es archivada, reasignamos el proyecto a otro Senador que esté dispuesto a darle ponencia favorable, como él lo ha manifestado, lo que pasa es que su pensamiento es ese y no está dispuesto a modificarlo.

Entonces sometemos a votación la proposición de archivar este proyecto; quienes estén a favor de archivarlo favor levantar la mano. Quienes no estén a favor

de archivarlo favor levantar la mano. No ha sido archivado el proyecto; en virtud de lo cual se reasigna la ponencia y se le entrega al honorable Senador Armando Holguín.

Habiéndose estudiado los dos proyectos que figuraban en el Orden del Día, le solicito al señor Secretario leer el articulado del proyecto de cuyo ponente es el Senador Luis Eladio Pérez, sobre Núñez.

El señor Secretario procede a leer el articulado sobre el proyecto. El Senador Ponente, honorable Senador Luis Eladio Pérez Bonilla, presentó un pliego de modificaciones, y el texto definitivo del decreto del Congreso quedaría así:

ARTICULO PRIMERO. Tributar elocuentemente con ocasión de esta efemérides, el agosto homenaje que la Patria debe a la figura preclara de este egregio colombiano, convocando a las instituciones culturales y centros educativos del país a adherirse promoviendo actos que lleven ilustración y enriquezcan los espíritus con la historia que dejó para la posteridad la meritoria vida del destacado hombre de Estado.

ARTICULO SEGUNDO. Disponer en los presupuestos de la Nación, consiguientes a la fecha de expedición de la presente ley, una partida no menor a 100 millones de pesos destinada a la Fundación Casa Museo del Cabrero.

ARTICULO TERCERO. Publicar una edición de lujo a través del Fondo de Publicaciones del Senado de la República de la obra Rafael Núñez, escrita por el ilustre historiador, doctor Indalecio Liévano Aguirre.

Está leído el articulado señor Presidente.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez Bonilla:

Pido disculpa por haber llegado un poco tarde cuando seguramente se aprobó la ponencia, o el informe con que termina la ponencia que tuve a bien rendir. Yo quisiera hacer una muy breve explicación a los honorables colegas sobre este proyecto de ley que reviste una importancia suprema, toda vez que en próximos días se conmemoran los 100 años del fallecimiento de este ilustre personaje.

El autor del proyecto, el Representante o ex Representante a la Cámara Rafael Pérez Martínez; pienso que involuntariamente tiene un error histórico en el articulado inicialmente propuesto, toda vez que fija la fecha 18 de octubre como si fuese ese día en que Rafael Núñez dejó de existir. La verdad es que fue el 18 de septiembre; de manera que esa es una de las modificaciones, una de las reformas que se hace. La otra presento la posibilidad de que a través de esta ley, el Congreso de la República a través del Fondo de Comunicaciones acoja la obra tan importante que sobre la vida y obra de Rafael Núñez escribiera el doctor Indalecio Liévano Aguirre. Me parece de suma importancia que el país conozca y que mejor homenaje a la figura de Rafael Núñez que sea el Congreso de Colombia, escenario que por excelencia de la democracia, el que publique esta obra.

El señor Presidente informa a la Comisión que sigue la discusión.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfonso Hoyos Aristizábal:

Una pregunta para el señor ponente, al determinar quedan incluidas esas partidas presupuestales, mínimos de 100 millones de pesos; ¿requiere usted autorización del Ministro de Hacienda para que coadyuve el proyecto?

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Ya lo hemos solicitado, honorable Senador, el aval correspondiente al Ministro de Hacienda, a los 100 millones de pesos, y ojalá el 18 de septiembre seguramente el Presidente Samper ha comprometido asistir a los actos conmemorativos, sea el escenario para la sanción del proyecto en mención. Entonces les solicitaría que sin tener en estos momentos el aval, le diéramos curso en el transcurso de la semana, esperamos tenerlo para que en la plenaria del Senado fuese aprobado como requisito el aval.

El señor Presidente somete a discusión el articulado, sigue la discusión, va a cerrarse. ¿Aprueban los honorables Senadores el articulado leído?

Título del proyecto señor Secretario.

Ley "por la cual se exalta la memoria de un ilustre colombiano y se ordena una conmemoración".

El señor Presidente pregunta a la Comisión: si aprueban los honorables Senadores el título del proyecto. Es aprobado.

¿Quieren los Senadores que este proyecto sea ley de la República y tenga segundo debate? Es aprobado.

Se asigna ponente para segundo debate al mismo ponente, el Senador Luis Eladio Pérez.

Toma la palabra el honorable Senador Armando Holguín Sarria:

Señor Presidente, cuando por exaltar la memoria de Núñez, el doctor Luis Carlos Sáchica dice que la Constitución de 1886 fue buena, y que estuviera advirtiéndole al país en este momento esa obra que habría resistido muchos años más, "si en una que el aquelarre siniestro, ex guerrilleros, protestantes, indígenas, delegatarios de pacotilla y liberales y conservadores tráfugas que no supieron defender la Constitución de Núñez, López Pumarejo y Lleras Restrepo; no le hubieran suplantado por un mosaico institucional de dudoso origen entre español, brasileño, alemán, pero no colombiano". Entonces lo que yo quería decir como constituyente, es que miente el señor Sáchica que estuvo allá de asesor de la Constitución y no nos puede dar lecciones, él que apoyó el Gobierno de Franco, que apoyó a Hitler, que estuvo estudiando allá becado por Franco; no nos puede dar lecciones a nosotros de democracia.

Resulta que nosotros hicimos una Constitución incorporando las fuerzas que nunca estuvieron en el país. Yo me acuerdo de ese discurso conmovedor del delegado Muelas o del Constituyente Muelas, cuando dijo que los indígenas para llegar ahí se habían demorado 500 años, que era la marcha más larga que se había hecho en la historia para que pudieran llegar los indígenas ahí. Recuerdo cuando María Mercedes Carranza en un discurso también muy cordial, decía que siempre se pensó que los poetas vivían en las nubes, y que nada quedaba más lejos de unas nubes que un poeta; porque ella estaba ahí representando a los poetas y viviendo la realidad del país. Pero estuvieron también los sindicalistas, estuvieron también los guerrilleros, estuvieron inclusive los secuestrados y los secuestradores conviviendo. Ese ha podido ser el gran pacto social del país, ese avance que se hizo en una Constitución que naturalmente tuvo todos los tropiezos; porque salió de una serie de proyectos diversos, no se trabajó sobre un proyecto centralizado, se encontró con 260 mil propuestas recogidas en los foros que se hicieron a lo largo de todo el país. Y se encontró también sin un procedimiento al cual regirse, entonces prácticamente nacimos en 150 días de la nada histórica, para ir construyendo una Constitución.

Esa Constitución tiene errores y nosotros tenemos la obligación en el Congreso de remediarlos. Yo mismo tengo unos dos actos legislativos que voy a presentar. Pero quería por lo menos rechazar el tratamiento que se da a esos grupos sociales que se integraron cuando los tratan con criterios fachistas como los guerrilleros, los indígenas, los protestantes, como si fueran gentes que nos pertenecen al país. Las mujeres no tenían los mismos derechos, los minusválidos no tenían los mismos derechos, los niños no tenían los mismos derechos. De modo que este debate no es para hacerlo aquí, es para yo hacer el reconocimiento a Núñez, pero también para que en homenaje de Núñez, se dediquen a combatir una Constitución que es progresista y que está marcando el futuro del país a través de la creación de un Estado Social de Derecho constituido en forma de República Democrática, participativa y pluralista que es lo que estamos viviendo.

3. Lo que propongan los honorables Senadores.

Proposición presentada por los honorables Senadores Jairo Clopatofsky y Luis Eladio Pérez: en atención a los recientes casos de corrupción en la policía de Cali, y lo mismo en lo relacionado con los recientes cambios en la cúpula de la policía se propone:

1. Cítese al señor Ministro de Defensa y al Director de la Policía Nacional para que respondan el siguiente cuestionario:

a) ¿Cuáles fueron las causas que motivaron las destituciones ocurridas en la policía de Cali?

b) ¿Por qué se dieron los traslados, es necesario tomar medidas similares en otras zonas del país?

c) ¿Qué plan anticorrupción está liderando el Gobierno?

d) ¿Cuáles son los antecedentes de los recientes cambios en la policía?

e) ¿Hay pugnas internas en los altos mandos?

Firmado por los honorables Senadores Jairo Clopatofsky y Luis Eladio Pérez.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Firmé esta proposición porque considero importante que al seno de esta Comisión se realice nuevamente un debate en torno a la Policía Nacional. Hace algún tiempo en este mismo escenario del Congreso, en una sesión semejante manifesté que pareciera que la policía fuese el cuarto cartel de este país. Mucha agua ha corrido bajo el puente después de esa afirmación, fui coponente en la Cámara de Representantes del nuevo Estatuto de la Policía Nacional; y la verdad es que sigue preocupando mucho al país la situación y la posición de la Policía Nacional. Es una policía que todos los días pierde credibilidad ante la comunidad colombiana. Eso que con la venia de la Presidencia y del doctor Clopatofsky, nos diera usted la posibilidad de reformar un poco el texto de las preguntas que luego de ser triunfales, me parecería que estaríamos exagerando en unos temas que podrían ser generales en torno a la gran problemática que abarca a la Policía Nacional. Entonces me permitiría sugerirles, honorables colegas, aprobar esta proposición; darnos la posibilidad al doctor Clopatofsky y a mí, y, en su oportunidad a los colegas de enriquecer el temario a desarrollar en el debate.

Toma la palabra el honorable Senador Jairo Clopatofsky G.:

A mí se me hace de una u otra manera de alguna importancia esta proposición, porque ésta es una Comisión que se trata de Defensa Nacional, y es que están sucediendo muchas cosas en el interior de la Policía, están sucediendo muchas cosas internas en el Ejército; en donde sería muy bueno que el Ministro nos dijera, más aún esta Comisión, qué está sucediendo internamente dentro de todas esas cuestiones internas, qué está sucediendo en estas instituciones. Más se hace con el ánimo es que el Ministro y el Comandante de la Policía nos digan abiertamente cuáles van a ser los objetivos, las metas que se han propuesto dentro de esta nueva administración, con ese fin es que se ha hecho esta proposición, para que nos expliquen.

Toma la palabra el honorable Senador José Guerra de la Espriella:

Hemos recibido los cuatro Senadores que autorizó la Comisión para la Declaración anexa del Protocolo II de Ginebra, la propuesta redactada por el Senador Luis Eladio Pérez, y a la vez algunas personas interesadas en el tema han presentado también algunas alternativas. Con el Senador Luis Alfonso Hoyos, hemos tratado de llegar a una propuesta final que recoge ambas situaciones que me gustaría leerla para ver si el Senador Luis Eladio Pérez, y a la vez algunas personas interesadas en el tema han presentado también algunas alternativas. Con el Senador Luis Alfonso Hoyos, hemos tratado de llegar a una propuesta final que recoge ambas situaciones que me gustaría leerla para ver si el Senador Luis Eladio Pérez está de acuerdo con esta última. Dice así:

Congreso de Colombia, Declaración anexa al 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. Hecho en Ginebra el 8 de junio de 1977.

Al impartir la aprobación correspondiente al Protocolo II de 1977, el Congreso de Colombia considera que la adhesión de Colombia a dicho instrumento jurídico internacional, debe tomarse en consideración la presente declaración para los efectos referentes a su aplicación en el ámbito interno:

1. Ni la aprobación por el Congreso de la República del citado instrumento jurídico, ni la adhesión de Colombia, le conferirá el Estatus de Beligerancia a

fuerza irregular alguna que enfrente la vigencia y legitimidad del Estado colombiano.

2. 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.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Yo formulé un borrador de declaración que en el día de ayer, a través de la Secretaría de la Comisión seguramente se puso en consideración de los honorables colegas que hacen parte de la subcomisión que fue designada. Hay un texto adicional que fue puesto a consideración de nosotros en el día de hoy y obedeció a una charla informal con algunos miembros de la Consejería para los Derechos Humanos en el día de ayer. La verdad es que, sin ánimo ninguno de todas mis oposiciones y las declaraciones tienen fuerza de reserva en el momento de su aplicación que sea suscrito por el Gobierno colombiano, lo que yo entendí y me quedó como confusión el debate en mención, es que sobre la base de cinco reservas de las que habíamos formulado; presentar unas declaraciones, en donde, en ciertas medidas estuviera sujeta la posición del Gobierno colombiano su aplicación en torno al tema, se puede discutir muchísimo frente al primer artículo, se podría averiguar en gran parte de que el espíritu de la declaración, o de la reserva, sobre cualquier otra apreciación es sobre si se le reconoce Estatus de Beligerancia o no. Mi impresión después de haber auscultado o consultado con muchos juristas que conocen bastante de Derecho Internacional y de Derecho Internacional Humanitario, es que, la aplicación del protocolo por sí sola aplica el reconocimiento de la otra parte. De manera que de hecho estaríamos dándole el Estatus de Beligerancia a la guerrilla. La propuesta, se habla de que estuviese muy sujeta a la determinación del Gobierno colombiano en el reconocimiento de zona o zonas en donde existiese el conflicto armado, que por lo tanto en él se aplicaría el Protocolo.

Toma la palabra el honorable Senador José Guerra de la Espriella:

Eso es importante, sobre el primer punto, hay conciliación, es decir, hay acuerdo. Aquí en el texto hemos recogido su texto y hemos recogido el texto alternativo al que usted hace referencia y estamos de acuerdo en ese punto. Es decir, que no se le conferirá el Estatus de Beligerancia, en el punto uno estamos de acuerdo. Es decir, para ir ordenando la declaración.

Segundo punto: aquí quedó muy claro en la discusión, en el debate, que no hay zonas vedadas para el Ejército de Colombia; pero lo que también quedó claro es que prácticamente todo el territorio colombiano está no tomado por las fuerzas de la subversión, sino donde ellos tienen participación y presencia, en consecuencia es muy difícil en una declaración de este tipo siquiera ir a mencionar cuáles son esas zonas, honorable Senador.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Sí, bueno, comparto con ustedes, yo creo que el simple hecho... yo no compartiría, yo no sé, si este sea el escenario para debatir esto, es que me parecería que lo indicado, que los miembros de la subcomisión nos reuniéramos y presentáramos un texto formal.

Toma la palabra el señor Presidente de la Comisión:

Yo estoy de acuerdo honorable Senador, hay una subcomisión designada para ese efecto, si la subcomisión a bien tiene volverse a reunir en forma privada para determinar la presentación de un informe único. Yo creo que sería mucho más fácil para la Comisión acoger el informe.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Entiendo lo siguiente, que hay una presión del tiempo para que entregáramos esta declaración, toda vez que se necesitara para la publicación correspondiente en la *Gaceta* y poder hacer tránsito a Plenaria el

Protocolo. Yo no sé si usted podría decretar señor Presidente un receso de cinco o diez minutos de receso, nos permite su oficina de la Presidencia, nos reuniéramos cinco minutos los miembros de la subcomisión y traeríamos un texto definitivo. Pienso que no vamos a tener ninguna dificultad.

Toma la palabra el honorable Senador Armando Holguín Sarria:

Para hacer una pequeña interpelación que quería hacerlo en honor a mi academia, a la preparación que yo tuve para llegar aquí. Cuando yo hice una pregunta, que parecería dislocada, se refería exactamente a eso. Le pregunté al Ministro qué entidad se le iba a dar, que si se le iba a dar calidad de combatiente, o era simplemente que se iba a tratar a la guerrilla o era de beligerante. Era algo que hubiera sido importante que se hubiera dicho por parte del Gobierno, y es muy importante que ustedes lo declaren ahí. A mí me parece que es muy importante que hagan esa declaración.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez:

Sí, hay unos dos o tres puntos que inclusive hace algunos momentos, con los miembros de la Consejería estábamos tratando de intercambiar algunas ideas. Un punto fundamental se refiere a que no se vaya a considerar en el artículo 6º del Protocolo, que el hecho mismo de la aplicación se le esté reconociendo las posibilidades de amnistía a los alzados en armas; yo lo manifestaba en el debate de que consideraba que el Gobierno no podía perder el mejor instrumento que tienen para negociar un proceso de paz. Entonces en la segunda apreciación que hago la comparten los miembros de la Consejería, doctor José Guerra, y, dice lo siguiente:

“Con el ánimo permanente del Gobierno de Colombia de facilitar los mecanismos conducentes al cese de todo tipo de hostilidades con fuerzas disidentes, corresponde al Gobierno colombiano la determinación exacta del momento en que se dan las condiciones para declarar el cese de las hostilidades, así como la evaluación de las condiciones previstas en sus orígenes jurídico-constitucional, para el otorgamiento de beneficios especiales, para el tratamiento de las responsabilidades que le son aplicables a quienes se levantan en armas en contra del Estado legítimamente constituido”.

Digamos que si bien en el artículo 6º deja potestativo a la alta parte contratante, esa determinación no obsta ni sobraría para que en la declaración se le diese más fuerza para que el Gobierno colombiano en su momento tuviere todos los elementos para tomar una determinación de este tamaño.

Había otra impresión que me parece que la leyó el doctor José Guerra al principio. Yo no la he visto como intervención, se ha entendido mal esa posición en cuanto a que tengo reservas sobre la intervención de organismos extranjeros como la Cruz Roja en el conflicto, no, yo más bien vería que taponásemos la posibilidad de que a través de este mecanismo o de este artículo se pudiese legalizar el dinero proveniente del boleteo, del chantaje, del secuestro por parte de los grupos alzados o de la guerrilla denominado hoy en día, o que se convirtiese en una gran lavadora de dineros provenientes del narcotráfico.

Toma la palabra el honorable Senador José Guerra de la Espriella:

Puede tomarse en consideración, porque es que una declaración no obliga en el momento de entregar el instrumento de ratificación del Tratado, esa es la diferencia con la reserva; la reserva sí sujeta la aplicación jurídica eso tiene su término; entonces eso no tiene problema, es la observancia que el Gobierno debe hacer, y, que la Comunidad Internacional debe interpretar de la aplicación del Protocolo, por parte del Gobierno de Colombia.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfonso Hoyos Aristizábal:

Una interpelación señor Presidente, por qué no hacemos algo práctico, tomémonos diez minutos, nos reunimos, sacamos eso y en diez minutos tenemos eso definido.

El señor Presidente de la Comisión decreta un receso de diez minutos.

Terminado el receso de los diez minutos decretado por el Presidente de la Comisión, el señor Secretario procede nuevamente a llamar a lista, contestando los honorables Senadores:

- Jairo Clopatofsky Ghisays
- Jorge Cristo Sahiun
- Fuad Char Abdala
- Gustavo Galvis Hernández
- José Guerra de la Espriella
- Armando Holguín Sarria
- Luis Alfonso Hoyos Aristizábal
- Lorenzo Muelas Hurtado
- Luis Eladio Pérez Bonilla
- Luis Emilio Sierra Grajales
- Mario Said Lamk Valencia
- Julio César Turbay Quintero

El señor Secretario informa que hay quórum para seguir deliberando y decidir.

El señor Vicepresidente de la Comisión, doctor Mario Said Lamk Valencia, réabre la sesión.

Toma la palabra el honorable Senador José Guerra de la Espriella:

Sí, ya la Subcomisión llegó a un acuerdo:

“Al impartir la aprobación correspondiente al Protocolo II de 1977, el Congreso de Colombia considera que la adhesión de Colombia a dicho Instrumento Jurídico Internacional, debe tomarse en consideración la presente declaración para los efectos referentes a su aplicación en el ámbito interno:

1. Ni la aprobación por el Congreso de la República del citado Instrumento Jurídico, ni la adhesión de Colombia, le conferirá el Estatus de Beligerancia a fuerza irregular alguna que enfrente la vigencia y legitimidad del Estado colombiano.

2. 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.

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

Firmado: honorables Senadores Luis Eladio Pérez Bonilla, José Guerra de la Espriella, Luis Alfonso Hoyos Aristizábal y Lorenzo Muelas Hurtado.

El señor Vicepresidente somete a consideración de la Comisión, la declaración anexa al Protocolo II, leída por el honorable Senador José Guerra. Se abre la discusión, anuncio que se va a cerrar, queda cerrada. ¿Aprueban la articulación? Es aprobada.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Eladio Pérez B.:

La proposición dice lo siguiente: En atención a los recientes casos de corrupción en la Policía Nacional presentados en la ciudad de Cali y lo mismo que los relacionados con los recientes cambios en la cúpula de esta institución, se propone lo siguiente:

- Cítese al señor Ministro de Defensa y al Director de la Policía Nacional para que respondan el siguiente cuestionario:

1. ¿A qué obedecen los cambios que últimamente se han presentado en la Policía Nacional?

2. ¿Cuáles son las aplicaciones que se vienen dando el nuevo Estatuto de la Policía?

3. ¿En qué estado se encuentra el plan anticorrupción implementado por esta institución para mejorar la imagen ante el pueblo colombiano?

Firmado por honorables Senadores Jairo Clopatofsky Ghisays, Luis Eladio Pérez Bonilla, Julio César Turbay Quintero y Luis Emilio Sierra Grajales. El señor Vicepresidente de la Comisión informa que queda abierta la discusión.

Toma la palabra el honorable Senador Luis Alfonso Hoyos A.:

Como yo iba a hacer una citación similar, pero considero que todas las preguntas están incluidas, sólo tengo una en el tema de corrupción y quiero hacer una intervención; simplemente solicito que me autoricen firmar la citación para intervenir en ese caso.

El Senador Luis Alfonso Hoyos Aristizábal queda autorizado para firmar la anterior proposición.

El señor Vicepresidente somete a consideración de los honorables Senadores la proposición leída. Es aprobada.

Habiéndose agotado el Orden del Día se levanta la sesión.

Julio César Turbay Quintero,
Presidente Comisión II
honorable Senado de la República;
Mario Said Lamk Valencia,
Vicepresidente Comisión II
honorable Senado de la República;
Juan Antonio Barrero Cuervo,
Secretario General Comisión II
honorable Senado de la República.

CONTENIDO

GACETA No. 254 - jueves 15 de diciembre de 1994

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 30/94 por medio de la cual se aprueba el “Acuerdo para la creación del Instituto Interamericano para la Investigación del Cambio Global, IAI”, suscrito en Montevideo el 13 de mayo de 1992. 1

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 78 de 1994 por medio de la cual se aprueba el convenio sobre el arreglo de diferencias relativas a inversiones entre Estados y Naciones de otros Estados, hecho en Washington el 18 de marzo de 1965. 2

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 143 de 1993 Cámara, 166 Senado, “por el cual se dictan normas en materia de saneamiento aduanero y se expiden unas disposiciones tributarias. 3

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 260 (Cámara) - 137 de 1993 - Senado “por la cual se ordena la creación de viveros, el desarrollo de proyectos de protección ambiental y plan de reforestación en todos los municipios del territorio nacional”. 7

Informe para primer debate al proyecto de ley número 127 de 1994 (SENADO) por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional del Azúcar 1992”, hecho en Ginebra el 20 de marzo de 1992. 8

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 006/94 Senado, “por la cual se organizan las asociaciones gremiales del subsector pecuario y se reglamentan los libros genealógicos, las exhibiciones y espectáculos para los semovientes de razas puras”. 9

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 13/94 Senado “por medio de la cual se reglamenta la asistencia de los padres de familia a los establecimientos educativos”. 11

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 81/94 Senado “por medio de la cual se aprueba la Convención para el arreglo pacífico de conflictos internacionales”. Hecho en La Haya el 18 de octubre de 1907. 11

COMISION SEGUNDA

Acta número 05 del día 7 de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro. 13