



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 82

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 11 de mayo de 1995

EDICION DE 32 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

PROYECTOS DE LEY

**PROYECTO DE LEY
NUMERO 214/95 SENADO**

por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPITULO PRIMERO
Objeto de la expropiación
por vía administrativa**

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto establecer los principios y el procedimiento que deberá aplicarse a la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

Artículo 2º. La expropiación por vía administrativa es un procedimiento especial, y las normas que lo reglamentan son de aplicación e interpretación restrictiva

CAPITULO SEGUNDO

**Motivos para invocar la expropiación
por vía administrativa**

Artículo 3º. Por motivos de utilidad pública o de interés social podrá adelantarse la expropiación por vía administrativa en los términos y bajo las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 4º. El procedimiento de expropiación por vía administrativa reglamentado por la presente ley, se aplica a los bienes inmuebles.

Artículo 5º. La expropiación por vía administrativa podrá decretarse cuando la adquisición de bienes inmuebles sea necesaria y urgente para destinarlos o utilizarlos a uno de los siguientes fines:

1. Desarrollar la reforma agraria.
2. Desarrollar la reforma urbana.

3. Construir obras públicas que por su magnitud e importancia sean necesarias para el desarrollo económico y social.

Parágrafo. Los anteriores fines se declaran por la presente ley de utilidad pública e interés social.

Artículo 6º. Son competentes para decretar la expropiación por vía administrativa la Nación, los departamentos y municipios, a través de los ministros del despacho, los gobernadores y los alcaldes.

**CAPITULO TERCERO
Negociación directa**

Artículo 7º. Previa a la declaratoria de expropiación por vía administrativa habrá una etapa de negociación directa con los titulares de los derechos reales sobre el inmueble requerido, etapa que se sujetará a las siguientes reglas:

1. El representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa expedirá un oficio en el que autoriza la adquisición del bien inmueble requerido mediante negociación directa. Este oficio contendrá la oferta de compra, la mención de las normas que reglamentan la negociación directa y la expropiación por vía administrativa, la identificación precisa del inmueble, el precio base de la negociación y la forma de pago.

2. El oficio anterior deberá notificarse personalmente a los titulares de derechos reales sobre el bien inmueble de cuya adquisición se trate, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

3. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa, los titulares de derechos reales sobre ese inmueble deberán manifestar si aceptan o rechazan los términos contenidos en el oficio.

El silencio del propietario dentro del término indicado, se entenderá como rechazo.

En caso de rechazo tácito, al igual que en el caso de rechazo expreso se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

4. Si hubiere acuerdo entre las partes respecto al precio y las demás condiciones de la oferta, se procederá a otorgar la escritura pública de compraventa dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que el titular del derecho real manifestó por escrito que aceptaba los términos contenidos en el oficio que dispuso la adquisición del bien inmueble.

5. Para los efectos de la presente ley, los representantes legales de las personas incapaces, podrán enajenar directamente a la entidad facultada para expropiar por vía administrativa el inmueble de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni de remate en pública subasta, siempre y cuando exista autorización de un defensor de menores, del Instituto de Bienestar Familiar, en el caso de los menores, y del personero municipal, en el caso de los otros incapaces.

6. Cuando de conformidad con los numerales anteriores deba procederse al otorgamiento de la escritura pública de compraventa, y este otorgamiento no se hiciera dentro del plazo estipulado para el efecto, se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

7. Si la entidad expropiante no otorga dentro del término la respectiva escritura pública no podrán adelantarse la expropiación por vía administrativa, y los trámites anterio-

res sólo podrán iniciarse nuevamente después de cinco años, contados a partir de la fecha de notificación del oficio que autoriza la adquisición del inmueble mediante negociación directa.

CAPITULO CUARTO

Requisitos para la expropiación

Artículo 8º. La expropiación por vía administrativa se decretará mediante:

1. Resolución motivada expedida por el ministerio del ramo respectivo cuando se trate de expropiación por parte de la Nación, siempre que el proyecto de expropiación se encuentre contemplado en la ley de apropiaciones del año fiscal respectivo.

2. Decreto expedido por el respectivo gobernador en los casos de expropiación en el ámbito departamental, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el plan de desarrollo departamental.

3. Decreto expedido por el respectivo alcalde en los casos de expropiación en el ámbito municipal, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el plan de desarrollo municipal.

Parágrafo. Para proceder a la expropiación por vía administrativa la entidad expropiante debe tener la respectiva apropiación presupuestal para el pago del precio o de la indemnización.

Artículo 9º. Corresponde al ministro del ramo, a los gobernadores y alcaldes expedir el acto administrativo que decreta la expropiación, acto que deberá expresar:

1. Motivo de la expropiación.
2. Inmueble objeto de la expropiación.
3. Valor de la indemnización y los factores que sirvieron para determinarla.

4. Titulares de los derechos reales sobre el inmueble de cuya expropiación se trate según el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos.

5. Etapas que se agotaron en la negociación directa y las razones que impidieron la misma.

Artículo 10. Cumplidos los trámites anteriores, la autoridad administrativa correspondiente procederá a presentar copia auténtica del acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa para su respectivo registro en la oficina de registro público que corresponda, y a notificar a quienes aparezcan inscritos como propietarios y titulares de otros derechos reales.

Artículo 11. El acto que decreta la expropiación por vía administrativa se notificará a los titulares de los derechos reales sobre el inmueble dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a los preceptuado

en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

CAPITULO QUINTO

Recursos

Artículo 12. *Vía gubernativa.* Contra el acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa proceden los siguientes recursos:

1. El de reposición y el de apelación ante el gobernador de departamento, cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por el alcalde.

2. El de reposición y el de apelación ante el ministro de gobierno cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por el gobernador.

3. El de reposición y el de apelación ante el consejo de ministros cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por un ministro.

Parágrafo 1º. La oportunidad, términos, requisitos, pruebas y trámite de estos recursos se regirán por los artículos 51 a 61 del Código Contencioso Administrativo. Los términos para la práctica de pruebas y para el silencio administrativo previstos en el artículo 68 y 60 del Código Contencioso Administrativo se reducirán a la mitad para efectos de expropiación por la vía administrativa.

Parágrafo 2º. El trámite y decisión de los recursos de la vía gubernativa consagrados en la presente ley tendrán prelación sobre las demás actuaciones administrativas.

Artículo 13. Los recursos de la vía gubernativa pueden ser interpuestos por el antiguo propietario del bien expropiado o por los titulares de los derechos reales sobre el inmueble.

Artículo 14. Agotada la vía gubernativa el propietario del bien expropiado o los titulares de otros derechos reales podrán acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa.

CAPITULO SEXTO

Precio e indemnización

Artículo 15. El precio que se tomará como base para realizar la negociación directa se determinará de acuerdo con el avalúo que para tal efecto realice a solicitud de la entidad expropiante el Instituto Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, avalúo que deberá tener en cuenta el avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, o en su defecto de la lonja de la capital del respectivo departamento. Cuando no existiere lonja de propiedad raíz en el departamento, el avalúo será realizado por la lonja de Santafé de Bogotá D.C.

Parágrafo 1º. El avalúo del Instituto Agustín Codazzi no podrá ser anterior en más de seis meses a la fecha de iniciación de la actuación administrativa para adquirir el dominio del inmueble.

Parágrafo 2º. El avalúo que realice el Instituto Agustín Codazzi no podrá ser en ningún caso inferior en una más del 25% al realizado por la lonja de propiedad raíz respectiva.

Parágrafo 3º. En ningún caso el precio base para la negociación

directa o del valor de la indemnización podrá ser inferior al avalúo que para tal efecto realice el Agustín Codazzi.

Artículo 16. El valor de la indemnización que debe aparecer en el acto que decreta la expropiación será:

a) El que aparece en el oficio de adquisición del inmueble por enajenación voluntaria directa, cuando ese precio fue aceptado por el titular del derecho real y el agotamiento de la etapa de negociación directa se produjo porque el titular del inmueble no otorgó la escritura pública de compraventa dentro del término previsto;

b) Si el titular del derecho de propiedad rechazó la oferta de compra, el valor de la indemnización será el del avalúo realizado por el Agustín Codazzi para tal efecto.

Artículo 17. Si el titular del derecho de propiedad discrepare del valor de la indemnización o de su forma de pago deberá manifestarlo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa y se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que el titular del derecho de propiedad manifestó su desacuerdo, a la designación de tres peritos así: uno por la entidad facultada para expropiar por vía administrativa,

otro por el titular del derecho real y un tercero designado por los dos peritos elegidos por las partes. Si no existe acuerdo respecto a la elección del tercer perito, este será designado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, o en su defecto de la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

Una vez designado los peritos, estos deberán rendir dictamen dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que fue hecha la designación del último perito.

Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días hábiles, dentro de los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, y objetarlo por error grave.

En caso de objeción por error grave del dictamen, de la complementación o de la aclaración, se acudirá a un nuevo dictamen de Propiedad Raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se le dé aviso por parte de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa. Si no existiere lonja de propiedad raíz, el nombramiento será realizado por la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

El nuevo perito tendrá un plazo de cinco días hábiles para rendir su dictamen. Este dictamen no es objetable, pero las partes podrán dentro del término del traslado que será de tres días hábiles, pedir que se complemente o aclare. Dicha aclaración o complementación deberá hacerse en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Los honorarios de los peritos serán cancelados por partes iguales entre la entidad expropiante y el titular del derecho real, teniendo como base el valor que cada año fije el Ministerio de Gobierno para tal efecto.

Artículo 18. El valor total de la indemnización será cancelado en dinero dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del acto que decreta la expropiación en la oficina de instrumentos públicos.

El no pago oportuno de la indemnización causará interés de mora, el cual será equivalente al doble del interés bancario corriente.

Parágrafo 1º. Si el afectado por la expropiación se niega a recibir el pliego de la indemnización, la entidad expropiante podrá consignarlo en una cuenta corriente abierta a nombre de éste en una institución financiera autorizada para recibir depósitos judiciales. De la anterior actuación se dar información al propietario del inmueble y a los titulares de los derechos reales.

CAPITULO SEPTIMO

Disposiciones varias

Artículo 19. Al expediente que corresponda el proceso de expropiación por vía administrativa se adjuntarán entre otros, los siguientes documentos:

1. Los que justifiquen la utilidad pública o el interés social de la expropiación.
2. Plano de la obra que se trata de llevar a cabo, de la localidad y del terreno que se necesita.
3. Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la expropiación por vía administrativa.
4. Copia del avalúo catastral del inmueble expropiado, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 de la presente ley.
5. Los referentes a la etapa de negociación directa.
6. Los que contienen la relación de las actuaciones realizadas para llevar a cabo la notificación personal de los actos que la requieran.

Artículo 20. En las acciones contencioso-administrativas que se instaren contra los actos que ordenaron expropiaciones de inmuebles por vía administrativa, procederá la suspensión provisional cuando sea evidente que esos actos vulneraron normas superiores, fueron expedidos por una autoridad que carecía de competencia, o sin el lleno de los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 21. Cuando se trate de expropiar un mismo inmueble para dos o más entidades, se suspender toda actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, hasta que el representante legal de la entidad de mayor jerarquía entre las expropiantes decida sobre el particular.

Si las entidades expropiantes tienen igual categoría o no se encuentran unas respecto de las otras en una relación de jerarquía, se procederá de la siguiente manera:

a) Cuando se trate de municipios o de entidades descentralizadas del orden departamental, o municipal, pertene-

cientes a un mismo departamento, la decisión la tomará el gobernador;

b) Cuando se trate de uno o varios departamentos o ministerios, o de un ministerio y un departamento administrativo, o de entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas a diferentes ministerios o departamentos administrativos, o de municipios pertenecientes a distintos departamentos, la decisión la tomará el Presidente de la República.

Artículo 22. La entidad expropiante tendrá un plazo máximo de un año contado a partir del día en que quedó en firme el acto que decretó la expropiación para destinar el inmueble expropiado al fin que se invocó para proceder a dicha expropiación. Si así no lo hiciere, deberá en el término de un año transferir el derecho de dominio sobre ese inmueble expropiado. En esta nueva enajenación los antiguos titulares de derechos reales tendrán un derecho de preferencia en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado.

Artículo 23. La presente ley se aplicará conforme a lo dispuesto en la Ley 9ª de 1987, Ley 135 de 1961, Ley 1ª de 1968, Ley 4ª de 1973, Ley 30 de 1988 y demás normas concordantes, siempre que no contravengan las disposiciones aquí previstas.

Artículo 24. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Julio César Turbay Quintero,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Presento a consideración al Congreso de la República por tercera vez el proyecto de ley mediante el cual se reglamenta la expropiación por vía administrativa, el cual fue presentado en la legislatura de 1991 y en la de 1992.

En la legislatura del año 1992 se distinguió la iniciativa con el número 89 Senado de 1992, y el proyecto fue aprobado en la Comisión Primera del Senado y en la Plenaria del Senado. En la Cámara de Representantes se identificó con el número 330 de 1993, se le dio primer debate en la Comisión Primera, pero no tuvo discusión en la Plenaria de la Cámara y fue archivado el 9 de agosto de 1994, dándose cumplimiento al inciso segundo del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992 el cual dispone que ningún proyecto será considerado en más de dos legislaturas.

El Constituyente de 1991 amplió la figura de la expropiación al consagrar la expropiación por vía administrativa además de la expropiación por vía judicial, la cual tuvo consagración constitucional en la reforma de 1936. Este nuevo mecanismo expropiatorio denominado "Expropiación por vía administrativa", implica que ya no es el juez quien la va a adelantar, sino que son las autoridades de la Rama Ejecutiva mediante actos administrativos quienes serán los competentes para su desarrollo.

El inciso tercero del artículo 58 de nuestra Constitución Política consagra: "...Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio...". La importancia que para el desarrollo del país puede tener el mecanismo de la expropiación por vía administrativa en los casos de la construcción de las obras públicas, y de las reformas urbana y agraria, hace necesario dotar a nuestro ordenamiento jurídico de un estatuto claro y preciso sobre la expropiación por vía administrativa, que la regule en todas sus materias, y que respondiendo a los intereses de la comunidad, del Estado y de los propietarios, garantice su eficacia y respete los derechos de defensa, de contradicción, de publicidad y los económicos derivados de todo procedimiento expropiatorio, desarrollando los principios de estabilidad económica, protección de la inversión, y garantía del derecho de propiedad.

Este proyecto no esta encaminado a eliminar la expropiación por vía administrativa sino a reglamentarla, para que sirva a los propósitos que la inspiran, sin olvidar que el desarrollo es compatible con la justicia, y que los asociados deben contribuir al bien común, sin por ello ser perjudicados económicamente.

La reglamentación legislativa de la expropiación por vía administrativa que se somete a consideración y estudio

del Congreso de la República consagra expresamente los motivos para decretar dicha expropiación -obras públicas, reforma urbana y reforma agraria-, una etapa de negociación directa previa a la declaración de expropiación, las autoridades administrativas competentes para decretarla -ministros, gobernadores y alcaldes-, los requisitos de la misma, los recursos contra el acto administrativo que la decreta -reposición, apelación y acciones contenciosas-, la forma de determinar el precio de la negociación directa y del valor de la indemnización, el pago de la misma, -el cual debe ser cancelado en su totalidad dentro de los cinco días siguientes a partir de la inscripción del acto que decreta la expropiación-, la posibilidad de que el propietario del inmueble pueda discutir la cuantía de la indemnización y el plazo de un año para que la entidad expropiante ponga en ejecución el proyecto de expropiación, y si no lo hiciera tendrá que transferir el inmueble expropiado, y en esa nueva enajenación los antiguos titulares de derechos reales tendrán un derecho de preferencia en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado el inmueble.

A continuación se explican los aspectos regulados por el proyecto de ley:

Motivos para decretar la expropiación por vía administrativa

La Constitución establece en el inciso tercero del artículo 58 que la expropiación sólo procede por motivos de utilidad pública o interés social, los cuales son una manifestación del carácter de función social que tiene la propiedad privada. La expropiación, está vedada a los particulares. El acto expropiatorio consiste en la supresión de uso, disfrute y disposición de un bien, decretado por el Estado, el cual lo adquiere pero toda expropiación para que sea constitucional requiere que tenga como causa final la utilidad pública o el interés social.

El concepto de utilidad pública implica la relación entre una necesidad y un objeto satisfactor que a la misma deba aplicarse. Por tanto, para que exista una causa o motivo de utilidad pública, se requiere que haya por un lado una necesidad pública, esto es estatal, social, o general, personalmente indeterminada, y por otro, un objeto susceptible de colmar o satisfacer dicha necesidad.

El interés social se manifiesta en la realidad dinámica de la colectividad humana, el cual se traduce en evitar o acabar todo daño que experimente o pueda sufrir inminentemente la colectividad, o en el mejoramiento de las condiciones vitales de los sectores mayoritarios de la población.

La Constitución de 1991 defiere al legislador la determinación de los casos en los cuales procede la expropiación por vía administrativa. En el artículo 40 del presente proyecto se establecen tres casos en los cuales procede la expropiación por vía administrativa:

1. Para desarrollar la reforma urbana.
2. Para desarrollar la reforma agraria.
3. Para la construcción de obras públicas que sean necesarias para el desarrollo económico y social.

El anterior precepto le da claridad y exactitud a la reglamentación, al señalar taxativamente los casos de su procedencia.

En el ordenamiento jurídico colombiano la Ley 9ª de 1989 - Ley de Reforma Urbana - en su artículo 10 declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles urbanos y suburbanos para destinarlos a los siguientes fines:

- a) Ejecución de planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado;
- b) Ejecución de planes de vivienda de interés social,
- c) Preservación del patrimonio cultural, incluidos el histórico y el arquitectónico en zonas urbanas y rurales;
- d) Constitución de zonas de reserva para el desarrollo y crecimiento futuro de las ciudades;
- e) Constitución de zonas de reserva para la protección del medio ambiente y de los recursos hídricos;
- f) Ejecución de proyectos de construcción de infraestructura social en los campos de la salud, educación, turismo, recreación, deporte, ornato y seguridad;
- g) Ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos;
- h) Sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema;

i) Funcionamiento de las sedes administrativas de las entidades a las cuales se refiere el artículo 11 de la citada ley, con excepción de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta;

j) Ejecución de obras públicas;

k) Provisión de espacios públicos y urbanos;

l) Programas de almacenamiento, procesamiento y distribución de bienes de consumo básico;

ll) Legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales;

m) Reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo y rehabilitación de inquilinatos;

n) Ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificados; y

o) Ejecución de proyectos de integración o readaptación de tierras."

La Ley 30 de 1988 sobre reforma agraria en su artículo 21 enumera como motivos de interés social y de utilidad pública los siguientes:

"Son motivos de interés social y de utilidad pública, para la adquisición y expropiación de bienes rurales de propiedad privada, o de las que formen parte del patrimonio de entidades de derecho público, los numerales 1, 2 y 4 del artículo 1 de la presente Ley. En consecuencia, podrá el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, adquirir tierras o mejoras de propiedad privada de los particulares y de entidades de derecho público; y decretar la expropiación de éstas, para dar cumplimiento a los fines de interés social y utilidad pública definidos en la presente ley y en especial para ejecutar los siguientes programas:

1. Dotar de tierra a campesinos pobres que no la poseen, particularmente en regiones caracterizadas por alta concentración de la propiedad rústica.

2. Establecer tierras comunales de pastoreo de terrenos colindantes con unidades agrícolas familiares

3. Redistribuir la propiedad de la tierra, mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas, adecuadas en su extensión y destinación a las condiciones sociales y económicas de la región en que éstas se establezcan,.

4. Convertir en propietarios a pequeños arrendatarios o aparceros y reubicar a pequeños propietarios y poseedores de tierras que hayan de ser puestas fuera de explotación.

5. Reestructurar zonas de minifundio, para establecer unidades asociativas de explotación en extensión adecuada.

6. Dotar de tierras y mejorar a las comunidades indígenas o recuperar tierras de resguardos ocupados por colonos que no pertenezcan a la respectiva parcialidad.

7. Modificar la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que construya o haya construido el Instituto, sus entidades delegatarias o cualquiera otra entidad de derecho público.

8. Construir, ampliar, reparar o mantener vías de acceso a las zonas rurales.

9. Instalar servicios públicos o zonas rurales.

10. Establecer y dotar, o cofinanciar el establecimiento y dotación de centros de investigación, granjas, de demostración y experimentación agrícola, concentraciones de desarrollo, escuelas, locales para industrias agrícolas, cooperativas y centros de conservación y almacenamiento de productos agropecuarios y dotar de tierras a cooperativas agropecuarias.

11. Fundar núcleos de asentamiento humano o aldeas, o ensanchar el perímetro urbano de poblaciones de menos de 20.000 habitantes, a solicitud del municipio respectivo, previo concepto favorable de la Oficina de Planeación Departamental.

12. Dotar de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes.

13. Dotar al Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, Himat de las tierras necesarias para la ejecución de obras de riego, canalización, avenamiento y adecuación de tierras.

14. Dar utilización social y distribuir entre la población campesina nuevas tierras, aptas para la explotación agropecuaria, habilitadas para su uso por aluvión o desecación espontánea, cuyo dominio corresponda por sucesión u otro título a los particulares.

15. Reforestar cuencas o microcuencas hidrográficas que surtan de agua acueductos municipales o veredas. En tal caso el municipio o los municipios interesados en el programa de reforestación, podrán solicitar al Incora que inicie las negociaciones directas o el proceso de expropiación de los inmuebles rurales que se busca reforestar, siendo de cargo de los municipios interesados proveer los recursos necesarios para pagar a los propietarios de los medios afectados por el respectivo programa, el precio o la indemnización, según sea el caso".

El artículo 1º de la Ley 135 de 1961 en sus numerales 1, 2, y 4 expresa: "Inspirada en el principio del bien común y en la necesidad de extender a sectores cada vez más numerosos de la población rural colombiana el ejercicio del derecho natural de la propiedad, armonizándolo en su conservación y uso con el interés social, esta ley tiene por objeto:

1. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a encaminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico. Reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no las posean con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a esta su trabajo personal.

2. Fomentar la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para explotación agropecuaria y de las incultas ociosas, o deficientemente utilizadas, mediante programas que provengan de su distribución ordenada, su incorporación al área de explotación económica agraria y su racional aprovechamiento.

4. Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías, y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra".

Negociación directa

En el proyecto se regula una etapa previa a la expropiación por vía administrativa denominada "Negociación Directa", en la cual el representante legal de la entidad facultada para expropiar debe presentar una oferta de compra del inmueble, y los titulares de derechos reales manifestarán si están de acuerdo o no en celebrar el contrato de compraventa. El artículo 7º del proyecto regula lo referente a los requisitos de la oferta de compra del inmueble, su notificación y los términos que tienen los titulares de derechos reales para aceptar o no la negociación.

La obligatoriedad de una oferta de compra previo al proceso expropiatorio por vía administrativa constituye una de las múltiples garantías que deben otorgarse al propietario y a los titulares de derechos reales sobre el inmueble, que por motivos de utilidad pública o de interés social se pretende expropiar por el canal administrativo.

Autoridades competentes para decretar la expropiación por vía administrativa

Uno de los puntos respecto de los cuales debe existir mayor claridad en la reglamentación que aquí se propone, es el de las entidades administrativas competentes para iniciar y decretar la expropiación por vía administrativa. Definidos por la Rama Legislativa los casos en los cuales es procedente esta clase de expropiación, corresponde determinar que autoridad administrativa la ejecuta. En el artículo 6º de la presente iniciativa se da esta atribución exclusivamente a los Ministros, Gobernadores de departamento y a los Alcaldes Municipales, como representantes de la Nación, los departamentos y municipios respectivamente. No se le dio facultad a los directores o gerentes de los establecimientos públicos y de las empresas industriales o comerciales del Estado, porque si un ente descentralizado necesita un inmueble para cumplir con una finalidad de interés social o de utilidad pública, éste puede solicitarlo a la entidad a la cual está adscrito o vinculado, para que ella -Nación, departamento o municipio- inicie el respectivo proceso expropiatorio.

El capítulo cuarto regula en los artículos 8º, 9º, 10 y 11 los requisitos para decretar la expropiación por vía administrativa. En síntesis esa actuación comprende: expedición del acto administrativo -decreto o resolución-; siempre y cuando el proyecto de que trata la expropiación se encuentre incluido en la ley de apropiaciones cuando ésta sea decretada por un ministro, o la materia se encuentre contemplada en el respectivo plan de desarrollo departamental o municipal cuando sea decretada por un goberna-

por un alcalde, la existencia de la apropiación presupuestal para el pago del precio o de la indemnización, los requisitos del acto que decreta la expropiación, su registro en la oficina de instrumentos públicos, y la notificación a los titulares de los derechos reales sobre el inmueble.

Recursos

El expropiado tiene como medios de defensa ante la administración los recursos de reposición y apelación contra el acto administrativo que decretó la expropiación y puede acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa a discutir judicialmente la validez de dichos actos. Además el artículo 20 del Proyecto contempla la viabilidad de la suspensión provisional en las acciones contenciosas, cuando sea evidente que vulneran normas superiores, fueran expedidos por una entidad incompetente o sin el lleno de los requisitos de legales. El trámite, oportunidad, requisitos y pruebas de los recursos de la vía gubernativa se regirán por lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo. Los términos de pruebas y del silencio administrativo se reducen a la mitad para lograr una mayor celeridad.

El procedimiento expropiatorio supone la intervención sucesiva del poder legislativo, ejecutivo y judicial. En efecto la Constitución en el artículo 58 otorga al legislador la facultad de expedir el ordenamiento que fije los casos de utilidad pública e interés social para que proceda la expropiación por vía administrativa. La intervención del poder ejecutivo consiste en la iniciación del procedimiento y la declaratoria concreta de expropiación. La autoridad administrativa se concreta a aplicar a un caso particular previo el cumplimiento de los requisitos legales las normas sobre la materia. Por último, la injerencia del poder judicial se traduce en las acciones contenciosas que pueden instaurarse contra el acto que decretó la expropiación por vía administrativa.

Indemnización

La expropiación aunque sea un acto unilateral del Estado es un acto oneroso. Es decir, el Estado al expropiar un bien y adquirirlo, tiene que otorgar en favor del afectado

una contraprestación económica, la cual recibe el nombre de indemnización. A esto se refiere el artículo 58 de la Constitución al establecer... "Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio..."

La importancia jurídica de la indemnización, además de ser una condición de la expropiación, se destaca como factor distintivo entre ésta y la confiscación, la cual consiste en el apoderamiento por parte del Estado, de bienes de particulares como una sanción, sin otorgar a éstos ninguna contraprestación. La pena de confiscación está terminantemente prohibida por el artículo 34 de la Constitución.

El capítulo VI del proyecto regula lo referente al precio e indemnización a saber: lo concerniente a la cuantía de la indemnización se determina sobre el avalúo realizado por el Instituto Agustín Codazzi para tal efecto, avalúo que debe tener en cuenta la valorización efectuada por la lonja de propiedad raíz, y que en ningún caso puede ser inferior en más del 25% al avalúo de la lonja.

Respecto a la forma de pago de la indemnización, esto es la materia misma de la contraprestación que el Estado tiene que cumplir en beneficio del particular afectado, el artículo 18 prevé que el pago sea en dinero. El total de la indemnización debe ser cancelado por la entidad expropiante dentro de los cinco días hábiles siguientes a la inscripción del acto que decretó la expropiación.

Por último, en el capítulo de las disposiciones varias se reglamenta lo referente al expediente de expropiación, y el plazo de un año que tiene la entidad administrativa para destinar el bien expropiado al fin que se invocó para la misma. Si no lo hiciera deberá en el término de un año transferir ese derecho de dominio, y en esa negociación los antiguos titulares de derechos reales sobre el bien tendrán

un derecho de preferencia en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado.

De los honorables Senadores,

Julio César Turbay Quintero,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA - SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., abril 26 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 214/95 "por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General Honorable Senado de la República.

Pedro Pumarejo Vega,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Abril 26 de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la Gaceta Legislativa del Congreso.

Cúmplase:

El Presidente del honorable Senado de la República,
Juan Guillermo Angel Mejía.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 25/95 SENADO

por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución, en los siguientes términos:

Es evidente que el sistema jurídico consagrado en la Constitución de 1991 introdujo importantes cambios con respecto a la de 1886. Sin duda, quiso el Constituyente atenuar el carácter rígido y anacrónico de la clásica separación de poderes y al mismo tiempo restringir el régimen presidencialista imperante en Colombia, dentro del que el poder de decisión del Estado se concentra en manos del Presidente de la República, verdadero monarca por 4 años.

En lo que se refiere a las relaciones de la Presidencia de la República y el Congreso, es fácil apreciar allí una clara tendencia al fortalecimiento de este último, cuyo poder aparentemente se incrementó. Así, en correspondencia con el espíritu general que inspiró a los redactores de la Carta de 1991, que buscaba un mayor equilibrio, cooperación y acercamiento entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público, en sus normas se definió un régimen político que en términos generales evolucionó positivamente hacia el sistema semiparlamentario; propósito en desarrollo del cual se introdujeron figuras típicas de tales regímenes, como por ejemplo la institución del voto de censura.

Es de advertir que si algo caracteriza a los regímenes parlamentarios es la estrecha relación de interdependencia entre el Ejecutivo y el Legislativo, debido a lo cual la acción del Gobierno se encuentra influida en alto grado por el Congreso, hasta el extremo que el gabinete se concibe como órgano de unión y enlace para efectos de la colaboración entre los poderes. Por ello no se entiende entonces cómo, si bien en nuestra Carta se introdujeron instituciones y competencias de estirpe parlamentaria, al mismo tiempo se consagraron normas como aquellas que prohíben a los integrantes de una u otra cámara la posibilidad de formar parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público, como

miembro del gabinete; disposiciones que sólo sirven para mantener inalterada la rígida y anacrónica separación entre los poderes y acentuar la desconfianza hacia el Congreso y los Congresistas.

Dentro de una visión global que aparentemente partía de la necesidad de proteger las condiciones de transparencia en las que debían ser utilizadas las funciones propias e inherentes al imperio del Estado; y en medio del generalizado ambiente de descrédito y desconfianza desde el que se percibía la actividad del Congreso y sobre todo de sus miembros, el objetivo perseguido por el constituyente de 1991 al consagrar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Senadores y Representantes fue el de impedir el uso indebido del poder derivado del ejercicio parlamentario, lo que a juicio de aquéllos venía ocurriendo en forma agravada y peligrosa como resultado de lo previsto en la Carta del 86, en virtud de la cual los miembros del Congreso podían desempeñar determinados cargos públicos de manera transitoria, sin que perdieran la investidura que ostentaban. De esa forma, por nombramiento del Presidente de la República, Senadores y Representantes podían ser Ministros, Gobernadores o Embajadores, eventos en los cuales la investidura quedaba suspendida y se readquiría una vez concluyera el ejercicio del cargo.

Por otra parte, además de impedir el abuso derivado del ejercicio doble del poder en la acción política, se buscó también la especialización de los Congresistas en las actividades propias de la función legislativa, como mecanismo para elevar el nivel de formación y mejorar el desempeño de aquéllos.

Así, bajo la pretendida búsqueda de la especialización de los congresistas -entendida como dedicación exclusiva de los miembros de las cámaras a la actividad legislativa; y con la intención aparente de impedir que los miembros del Congreso pudieran utilizar su poder e influencia para obtener privilegios, el constituyente del 91 prohibió a los congresistas -entre otras- desempeñar cargo o empleo alguno, público o privado (art. 180), durante el período

constitucional para el que fueran elegidos (art. 181); con lo cual se eliminó la posibilidad de que los parlamentarios pudieran formar parte del Gobierno como miembros del Gabinete.

Para hacer más severas aún las anteriores prohibiciones en el mismo artículo 181 de la Constitución se estableció, que en los casos de renuncia presentada por el Congresista antes de la fecha señalada para la terminación del período, la vigencia de las incompatibilidades se mantendría hasta un año después contado a partir de la fecha de su aceptación; o por el tiempo que faltare hasta la terminación del período, si éste fuere menor.

Al redactar de esa manera el artículo 181 bajo examen, los constituyentes del 91 fueron aún más rígidos que los autores de la Carta del 86 cuyas normas a pesar de la tajante separación de poderes que establecía, permitían sin embargo la presencia de congresistas en el Gabinete Ministerial.

Con ello en realidad lo único que se ha logrado es que el Ejecutivo haya perdido la valiosa colaboración de personas que se encuentran en las condiciones más apropiadas para impulsar las tareas legislativas encaminadas a materializar las metas del Gobierno. A no dudarlo, la presencia de Congresistas en el Gabinete sirve para facilitar la labor del Ejecutivo en el Congreso, ya que nadie mejor que ellos pueden contribuir para establecer y/o facilitar canales de comunicación y colaboración entre el Gobierno y las cámaras legislativas; además del hecho de que los parlamentarios son quizás las personas mejor informadas y más versadas en los asuntos que tienen que ver con la problemática del país, entre otras razones, porque ese es su trabajo.

Como pudo comprobarse durante la administración Gaviria y como se ha evidenciado también en el Gobierno del Presidente Samper, son muchos los problemas que han tenido que enfrentar a jefes de Gobierno derivados de la falta de comunicación y coordinación entre ministros -por lo general desconocedores de la actividad legislativa- y el Congreso. Esas fallas en la colaboración y cooperación debida entre los dos poderes, en más de una ocasión han

entorpecido la labor legislativa; y si no han tenido mayores repercusiones se debe a que las mayorías partidistas de una u otra forma le han permitido a los dos últimos gobiernos manejar la situación, circunstancias que al no existir -lo que puede ocurrir en cualquier momento- seguramente traerán consigo entramientos y enfrentamientos innecesarios, en detrimento de la labor legislativa y de la propia gestión del Ejecutivo.

Si lo que conviene hoy es la colaboración armoniosa entre los poderes y el desarrollo coordinado de sus actividades; no la consagración institucional de una desconfianza que en nada contribuye -sino todo lo contrario- al funcionamiento adecuado del Estado en su conjunto, ni de sus poderes en particular; es de advertir en tal sentido, que una previsión como la contenida en el artículo 181 de la Carta de 1991, que consagra como principio el de que los congresistas no puedan formar parte del Gobierno, ni aún en el evento de que éstos renuncien voluntariamente a su investidura, no sólo resulta negativa para el buen suceso de un Gobierno en sus relaciones con el Congreso, sino que además con ello se presta flaco servicio -por no decir se impide- el logro de uno de los propósitos de la Asamblea Nacional Constituyente, como fue precisamente el de la recuperación del Congreso como escenario de la negociación política del país mediante su fortalecimiento y la búsqueda de un mayor equilibrio, cooperación y acercamiento entre las Ramas Ejecutiva y Legislativa del Poder Público.

Por otra parte, al prohibirles a los Congresistas el ejercicio de una función pública, aún después de cesar en el ejercicio de sus cargos, cuando han desaparecido las circunstancias en virtud de las cuales se consagran las restricciones, se está configurando en la práctica una odiosa discriminación contra los miembros del Congreso, violatoria de sus derechos fundamentales.

Para mayor claridad en el análisis, examinemos en qué consisten las inhabilidades e incompatibilidades previstas en el régimen de los congresistas consagrado en la Carta Política de 1991. Veamos:

Las inhabilidades se configuran en aquellos casos en los cuales una persona que pretende ostentar la calidad de servidor público de la Rama Legislativa, sin embargo no puede ser elegido como tal, por concurrir alguna de las circunstancias de que trata el artículo 179 de la C.P. Su propósito inmediato es el de impedir que personas que hubieren ejercido cargos o desempeñado funciones públicas que implican poder o autoridad, puedan ser elegidos congresistas si no se han retirado de los mismos determinado tiempo antes de la fecha en que deban realizarse las elecciones.

Las prohibiciones establecidas en el citado artículo 179 constitucional para quienes aspiren a ser congresistas, tienen como finalidad esencial la de proteger la libertad del sufragio frente a la posibilidad de que las personas que en su condición de servidores públicos hubieran ejercido autoridad o mando dentro del término previsto antes de la elección, puedan aprovecharse del poder o valerse de la fuerza derivados de aquélla, con determinada finalidad electoral. Esos lapsos se estiman como las mínimas salvaguardias para que el poder y el influjo de diversa índole derivados del ejercicio de las funciones inherentes a ese tipo de cargos, no redunde en coacción o presión indebida sobre los electores.

Por otra parte, las incompatibilidades establecidas en el artículo 180 de la Carta, hacen relación a los impedimentos que afectan a los miembros del Congreso (Senadores y Representantes) para realizar determinados actos que le estarán prohibidos durante el tiempo que permanezcan en ejercicio de sus funciones.

El propósito de las restricciones consagradas en la norma constitucional citada es el de impedir a quienes ostenten la investidura de Congresistas que puedan valerse del poder o la fuerza derivados de la autoridad que encarnan, para obtener determinados resultados de interés particular o en beneficio personal, en detrimento de los intereses generales de la sociedad.

Así, de conformidad con el sentido de la noción de incompatibilidad consagrada en la Carta (art. 180) referida a los actos que no podrán realizar o ejecutar los congresistas dentro del tiempo que duren en ejercicio de sus funciones, se dispone en el artículo 181 que las incompatibilidades tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. Sin embargo, en la misma norma se prevé que en caso

de renuncia -eventos en los que también termina el período de tiempo dentro del cual pueden ejercerse las funciones- dichos impedimentos se mantendrán durante el año siguiente a la fecha de aceptación de aquélla, o hasta la fecha de terminación del período si el lapso que faltare fuere inferior.

Veamos: En primer lugar es de advertir que, para efectos de determinar las incompatibilidades de los congresistas el concepto de período no puede tener aplicabilidad sino en los eventos en que una persona efectivamente desarrolla las actividades propias del cargo. En otras palabras, cuando en realidad se asumen y ejercen las funciones inherentes a la investidura.

En términos abstractos, el vocablo "período" puede concebirse como el lapso que la Constitución o la ley contempla para el desempeño de cierta función pública. Vale decir al respecto, que los períodos no tienen entidad jurídica propia y autónoma, sino que dependen del acto, condición en cuya virtud alguien entra en ejercicio de sus funciones. Se convierten entonces en límites temporales dentro de los cuales son o pueden ser ejercidas las funciones derivadas de la investidura que se ostenta.

En la práctica, al iniciarse el período constitucional de los Congresistas puede ocurrir: Que el elegido tome posesión del cargo en la fecha prevista, ejerciéndolo hasta finalizar el mismo. En tales casos, al día siguiente de la fecha de terminación del período -momento a partir del cual desaparece la investidura y quien la ostentaba cesa en el ejercicio de sus funciones, perdiendo el carácter de congresista- cesan también las incompatibilidades a que estaba sometida su conducta, tal como lo dispone la propia Constitución (art. 181).

Igualmente puede ocurrir que, iniciado el período, la persona no se posea del cargo para el que fue elegido. En estas circunstancias mal podría hablarse de incompatibilidad por cuanto ni siquiera llega a materializarse el ejercicio concreto y real de las funciones inherentes al cargo, por no haberse posesionado nunca del mismo. En consecuencia, tampoco podrán configurarse las circunstancias que colocan a una persona en alguna de las incompatibilidades previstas en la Carta (art. 180).

Por último, suele suceder que en la fecha prevista para ello, la persona asuma las funciones del cargo; sin embargo, posteriormente y antes de la terminación del período, ésta renuncie voluntariamente al ejercicio del mismo. En tales circunstancias, por virtud de la renuncia y a partir del momento en que la misma es aceptada, la persona cesa en el ejercicio de las funciones inherentes a su investidura, perdiendo la calidad de congresista que ostentaba.

Como el propio Consejo de Estado lo ha admitido, la renuncia aceptada constituye vacancia absoluta y, por consiguiente, en tales casos es aplicable lo dispuesto en el artículo 261 de la C.P.

Tanto es así, que quien reemplace al congresista dimitente, a partir de cuando tome posesión del cargo y hasta la terminación del período, quedará sujeto al mismo régimen previsto para aquéllos, lo que es lógico porque durante ese lapso es el reemplazante y no el dimitente -quien ostentará la investidura de Congresista y tendrá en sus manos la autoridad y el poder derivados del ejercicio de las funciones inherentes al mismo, debiendo por lo tanto en razón del poder o autoridad que ostentan sujetar su conducta a las restricciones previstas en la Constitución en tales casos.

Como fácilmente se colige de la simple lectura del artículo 180 de la Carta, estos impedimentos o prohibiciones van dirigidos o se aplican respecto de quienes efectivamente son miembros en ejercicio de una u otra cámara; y, a contrario sensu, las limitaciones que pesan sobre la conducta de los congresistas, cesan una vez éstos cesan en el ejercicio de sus funciones o lo que es lo mismo, una vez éstos dejan de ser o pierden la calidad de congresistas.

Como es lógico, el peligro del uso indebido de la fuerza o poder emanados de la autoridad en manos de los congresistas en ejercicio, desaparece desde el momento en que se pierde tal calidad o investidura. Como resultado de ello la persona cesa en el ejercicio de sus funciones y, en consecuencia, a partir de entonces no será posible ejercer -ni tampoco aprovechar indebidamente- los poderes derivados de dicha condición.

Ahora, la calidad de congresista se pierde al extinguirse el período de tiempo durante el cual podían ser ejercidas las funciones inherentes al cargo. Ello puede ocurrir: Por

llegar la fecha prevista en la ley para su terminación; o de manera anticipada, por renuncia presentada y efectivamente aceptada antes de cumplirse la fecha señalada en la ley para la terminación de dicho período. En el primer caso, el período se extingue o termina al día siguiente de la fecha prevista para su terminación; y en el segundo ejemplo, a partir de la fecha de aceptación de la renuncia.

En uno y otro caso, las consecuencias legales son las mismas: La investidura de Congresista desaparece, la persona cesa en el ejercicio de sus funciones perdiendo la calidad de tal.

Si las razones tenidas en cuenta por el constituyente y que llevaron a la consagración de las normas que prohíben a los congresistas celebrar ciertos actos o ejercer determinados derechos, fundamentalmente fueron las de impedir que quienes se encontraran colocados en las circunstancias aludidas: Ser congresistas en ejercicio; pudieran utilizar o abusar del poder o autoridad que éstos detentan en razón de su investidura, para obtener un aprovechamiento indebido; se colige entonces que para quienes dejen de serlo, bien por vencimiento de la fecha prevista para ello, o anticipadamente por virtud de la renuncia; desaparecen también las circunstancias en virtud de las cuales es posible someter su conducta al régimen previsto en las normas constitucionales aludidas (art. 180).

No existe razón alguna para justificar que, frente a supuestos iguales: pérdida de la calidad de congresista, se atribuyan consecuencias diferentes. Así, cuando la calidad de congresista se pierde por cumplirse la fecha prevista para la terminación del período, los impedimentos cesan de inmediato; por el contrario, cuando la calidad de congresista se pierde de manera anticipada, por renuncia presentada y aceptada antes de la terminación del período, las incompatibilidades se mantienen hacia el futuro, durante el año siguiente a la aceptación de la renuncia o hasta la fecha de terminación del período cuando el tiempo que faltare fuere menor.

El que las consecuencias atribuidas al hecho de dejar de ser congresista por cumplirse la fecha señalada para la terminación del período, sean diferentes a las que se producen en los casos en que se deja de tener la calidad de congresista por virtud de la renuncia presentada y aceptada antes de la fecha de terminación del período, rompe la igualdad que debe existir en cuanto al tratamiento que tienen derecho a recibir todas las personas frente a la C.P. y la ley.

Con la disposición contenida en el artículo 181 de la Carta también se viola por ejemplo, el derecho que todas las personas tienen para "participar -sin discriminaciones de ninguna naturaleza- en la conformación, ejercicio y control del poder político" (art. 40 CP); y en consonancia con ello, el derecho para "acceder al desempeño de funciones y cargos públicos".

Como es sabido, los derechos mencionados forman parte de los denominados derechos fundamentales y, por tal motivo, son de aplicación inmediata, sin que para su ejercicio puedan interponerse límites o restricciones que atenten contra la eficacia de los mismos.

Mantener la vigencia de una norma como la analizada resulta inaceptable a la luz de las normas y principios rectores de la organización del Estado y las condiciones para el ejercicio de los derechos del ciudadano previstos en la propia Constitución.

Si bien es cierto que las normas relativas al régimen de inhabilidades e incompatibilidades a que está sujeta la conducta de los congresistas, constituyen claros mandatos constitucionales, es de advertir que los mismos son de inferior rango y jerarquía frente a aquellas disposiciones de la Carta que consagran los principios rectores de la organización del Estado y del funcionamiento de los poderes públicos y los derechos fundamentales de las personas, a cuyo contenido y finalidad deben sujetarse los primeros.

Es oportuno señalar que compartimos plenamente los objetivos perseguidos por el constituyente al consagrar el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los congresistas, encaminados de una parte a impedir el doble poder en la acción política; y de la otra a garantizar la dedicación exclusiva de los parlamentarios a las tareas legislativas; todo ello con miras a proteger las condiciones de transparencia en las que deben ser ejercidas las funciones emanadas del poder del Estado y a mejorar el desempeño de los congresistas en el cumplimiento de sus funciones.

Hecha la anterior aclaración, debo advertir que lo planteado por el Senador Guerra de la Espriella, autor de la iniciativa de reforma constitucional puesta bajo nuestra consideración, en modo alguno afecta lo pretendido por el constituyente al redactar las citadas previsiones constitucionales; toda vez que no se altera el contenido de las normas tal como fueron redactadas por aquéllos, sino que conservan plena vigencia. En efecto, tanto la dedicación exclusiva a las actividades congresionales exigidas a los parlamentarios, como de igual manera, la prohibición que los congresistas tienen para el desempeño de otras funciones -públicas o privadas- aún de manera transitoria, mantienen inalterado su sentido y alcance.

Del mismo modo la vigencia de las incompatibilidades se mantendrá hasta la fecha prevista para la terminación del respectivo período, tal como está contemplado en la actualidad; y, para que las restricciones cesen es menester, sin excepción, que la persona haya dejado de tener la investidura de congresista y, en consecuencia, haya cesado el ejercicio de las funciones inherentes a dicha condición.

Nos preguntamos, ¿cómo poder exigir a quienes dejaron de ser congresistas, que tengan que dedicarse a desarrollar las actividades propias de quienes efectivamente son miembros del Congreso en ejercicio y, menos aún, de manera exclusiva?

Como es lógico, no podrán someterse a las exigencias previstas para quienes son Congresistas en ejercicio a quienes han dejado de serlo: En unos casos por vencerse la fecha prevista en la ley para la terminación del período y en otro de manera anticipada, por renuncia voluntaria presentada y aceptada antes de vencerse el período. En uno u otro evento, desaparecen las circunstancias en presencia de las cuales la persona colocada en ellas, está sujeta y debe someter su conducta a las restricciones consagradas en la norma constitucional.

Si lo que pretendió el constituyente al consagrar tales restricciones fue contrarrestar el peligro derivado del uso indebido de la autoridad y el poder puesto en manos de los congresistas, sujetando su conducta al régimen de restricciones, prohibiciones y limitaciones previstas en la Carta para éstos mientras conserven su investidura; es lógico entonces que de la misma manera, a partir de cuando las personas que siendo congresistas cesen en el ejercicio de sus funciones, perdiendo la calidad de Senador o Representante, cesen también las restricciones a que estaba sometida su conducta. Ello en consideración a que, a partir de ese momento desaparecen la autoridad, el poder y la fuerza que de dicha condición se derivaban; circunstancias en presencia de las cuales se justifica la aplicación de las limitaciones señaladas, pero que desaparecidas, no existe razón alguna para mantener a una persona sometida a ellas.

Al modificar la norma que extiende la vigencia de las incompatibilidades de los congresistas aún después de que la persona ha dejado de serlo, se corrige la discriminación actualmente existente, para lo cual se dispone que en tales eventos, las incompatibilidades cesen de inmediato a partir de la fecha de aceptación de la renuncia.

Por las anteriores consideraciones, propongo entonces a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera de Asuntos Constitucionales que se dé primer debate al proyecto de acto legislativo presentado a nuestra consideración por el honorable Senador José Guerra de la Espriella, "por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución Política", cuyo texto literal es del siguiente tenor:

"El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Refórmese el artículo 181 de la Constitución Política cuyo nuevo texto quedará así:

Artículo 181. Las incompatibilidades de los Congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, aceptada, cesarán de inmediato las inhabilidades e incompatibilidades.

Quien fuere llamado a ocupar el cargo del renunciante, se someterá al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

Artículo 2º. Este acto legislativo rige desde su sanción".

En otras palabras, se está eliminando una disposición que contempla un tratamiento desigual y discriminatorio frente a las personas que siendo congresistas pierdan la calidad de tales, cesando en el ejercicio de sus funciones por virtud de renuncia presentada y aceptada antes de la

fecha de terminación del período, casos en los cuales, la aplicación de las incompatibilidades se extiende en la forma ya señalada; a diferencia de lo que ocurre cuando la calidad de congresista se pierde por cumplirse la fecha prevista en la ley para la terminación del período, eventos en los que cesa de inmediato la vigencia de los impedimentos.

Se busca entonces el restablecimiento de la igualdad material como principio esencial de la organización del Estado Social de Derecho y como derecho fundamental de toda persona, que las autoridades no sólo deben respetar sino que tienen la obligación de proteger; propósito que se logra ordenando que en los eventos de renuncia cesen también, a partir de la aceptación de aquélla, las incompatibilidades a que estaba sujeta la conducta del dimitente en su calidad de congresista.

En relación con el texto propuesto en reemplazo de lo dispuesto en el artículo 181 de la C.P., me permito sugerir para vuestro examen la siguiente modificación de su redacción:

Artículo 181. "Las incompatibilidades de los congresistas tendrán vigencia durante el período constitucional respectivo. En caso de renuncia, éstas cesarán de inmediato a partir de su aceptación.

Quien fuere llamado para ocupar el cargo vacante por la renuncia de su titular, a partir de su posesión quedará sujeto al mismo régimen de incompatibilidades de los congresistas.

Artículo 3º. Este acto legislativo rige a partir de su sanción.

Atentamente,

Carlos Espinosa Faccio-Lince,
Senador Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 216/94 SENADO

por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 37 de 1989 por la cual se dan la base para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal (sic).

Honorables Senadores:

En cumplimiento del honoroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de esta Comisión Constitucional procedo a presentar informe de ponencia sobre el Proyecto de ley número 216-94 S (Gaceta del Congreso número 86 de 1994), que el Ministerio del Medio Ambiente puso a consideración del honorable Senado de la República.

El proyecto nos avoca a dar las bases para un plan de desarrollo forestal y crear un servicio forestal. La aproximación al tema y el estudio del articulado propuesto, me llevó a considerar aspectos e implicaciones que el proyecto no contempla y que son de especial importancia dada la situación nacional e internacional del sector forestal. Por ello, cuando el Ejecutivo únicamente se ha interesado en la preservación del medio ambiente, dejando de lado el desarrollo de la economía forestal y sus relaciones intersectoriales (ver Gráfico 1), es evidente que el sector requiera, ante todo, la formulación de una política integral y coherente que señale los objetivos estratégicos de largo plazo en consulta con las ventajas y potencialidades de que dispone el país, de la cual se desprenda, ahí sí, un Plan Sectorial de Desarrollo que cuantifique estos objetivos con las metas que señalen cada uno de los programas que, en consecuencia, se diseñen.

1. Antecedentes

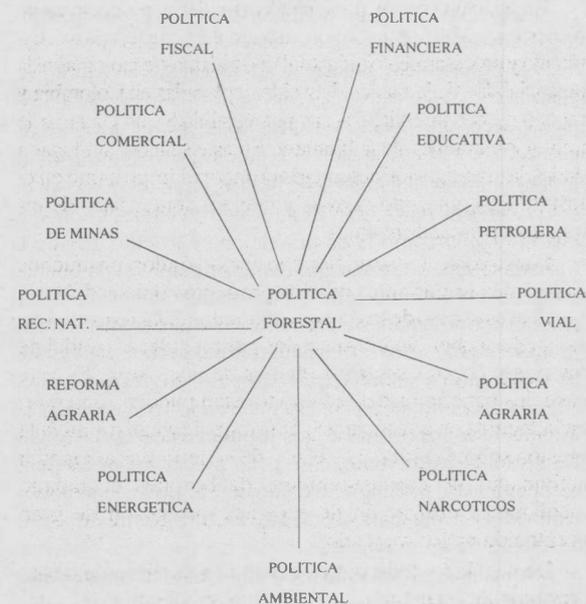
La Ley 99 de 1993, por medio de la cual se creó el Ministerio del Medio Ambiente, en vista de que el Ejecutivo no aplicó ni desarrolló la Ley 37 de 1989, ordenó al Ministerio que, dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la ley que lo creó, presentará al Congreso de la República las adiciones, modificaciones o actualizaciones que considerara pertinentes para efectos de la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y la estructuración del Servicio Forestal Nacional.

El Ministerio del Medio Ambiente, acatando formalmente dicho mandato legislativo, presentó el Proyecto de ley número 216/94 S, que no es otra cosa que una transcripción de la Ley 37/89, en donde sólo se cambió el nombre del Ministerio que debería coordinar el Plan y se adicionaron,

mecánicamente, las palabras "aprovechamiento sostenible de los bosques".

Gráfico 1

INFLUENCIA DE LAS POLITICAS SECTORIALES SOBRE LA POLITICA FORESTAL



EL SECTOR FORESTAL IMPACTA Y ES IMPACTADO

Como consecuencia de esta falencia, abordé la formulación de un pliego de modificaciones, mediante la conformación de un grupo de profesionales especializados, quienes elevaron consultas a diferentes organismos del sector público y privado, en orden a resolver las limitaciones de carácter técnico y jurídico del proyecto.

Adicionalmente, consideré el contexto internacional. La atención que prestan actualmente los países desarrollados y las organizaciones internacionales a la cuestión forestal, es una consecuencia de las experiencias negativas derivadas de la inadecuada distribución de los recursos, la pobreza y las tensiones sociopolíticas y económicas cada vez más complejas. Esta atención refleja una nueva actitud hacia el múltiple papel que el bosque natural y plantado desempeña en el desarrollo sostenible y traduce las diversas preocupaciones manifestadas por la opinión y el sector político.

En el plano nacional, el fracaso del Ejecutivo en la conservación y aprovechamiento racional del bosque natural, paralelo a un tímido fomento reforestador sin planes indicativos, puede encontrar su explicación en las directrices esencialmente preservacionistas contenidas en una política forestal con predominio de lo ambiental sobre lo económico, como lo demuestra la devastación de grandes extensiones de bosque natural, la disminución de la reforestación y el estancamiento del desarrollo industrial forestal.

En consecuencia el objetivo del suscrito ponente basado en la cabal comprensión de las funciones del bosque y su consecuente valoración, apunta a ubicar al sector forestal como un sector de la economía y, a partir de allí, establecer los instrumentos legales idóneos para la formulación de un marco de Política Forestal y para la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, dirigidas a satisfacer las expectativas de nuestra sociedad, con el objeto de alcanzar la evolución económica, social y ambiental dentro de un modelo de desarrollo equitativo, equilibrado y armónico. Además, se propone reestructurar el Servicio Forestal Nacional para que funcione como un organismo de apoyo en la ejecución del respectivo plan.

2. La importancia del sector forestal

El sector forestal ha confirmado su importancia como productor de bienes y servicios. Investigaciones realizadas por el Royal Dutch/Shell Group (Inglaterra, 1990), encontraron que los productos forestales, en 1989, ocupaban el tercer lugar en el mercado internacional, después del petróleo y el gas, con un valor total de 80 billones de dólares, siendo en esa época los principales exportadores Canadá (25%) y Escandinavia (20%) y los principales importadores la Comunidad Económica Europea (35%), EE.UU. (18%) y Japón (14%).

Ahora bien, la creciente preocupación por la degradación o la destrucción del recurso forestal conduce a la

necesidad de apreciar de manera objetiva las funciones del bosque, sobre todo de definir su esencial utilización en materia económica social y ambiental. En donde la importancia del sector en la generación de empleo ha sido reconocida a nivel mundial y, además, aconsejada por las entidades crediticias como el Banco Mundial y el BID.

En relación con las principales actividades productoras de bienes forestales (reforestación, manejo del bosque, aprovechamiento y procesamiento industrial), no todas las tecnologías ni la potencialidad de la madera han sido exploradas en Colombia y mucho menos investigadas sus potencialidades en cuanto a la utilización química de la biomasa. En este sentido, sin lugar a dudas, la investigación desempeñará un papel importante en el futuro, descubriendo nuevos y más eficientes usos de las materias primas forestales.

Por su parte, los servicios son considerados, en muchos casos, más importantes que los productos físicos del bosque. Tal es el caso de los bosques situados en las cordilleras, los cuales deben ser conservados para regular el caudal de los ríos y contrarrestar los efectos de la erosión. En este caso, los beneficios del recurso forestal pueden aumentar, en la medida en que avance la bio-ingeniería, disminuya la presión sobre la tenencia y el uso de la tierra y se adelanten actividades de enriquecimiento de bosques degradado mediante la utilización de especies que gozan de gran aceptación en los mercados.

De otro lado, todo indica que el fortalecimiento de los servicios de recreación, turismo y la creciente preocupación por un ambiente sano, está incrementándose cada vez más, favoreciendo la conservación del bosque con fines sociales. No obstante esta positiva tendencia mundial, es preocupante la falta de voluntad política del Ejecutivo colombiano para promover, fomentar y apoyar programas de reforestación con fines industriales, quizá producto de una miope concepción respecto a la conservación de los recursos naturales. Los organismos estatales han empezado a aceptar que uno de los beneficios de la reforestación con fines industriales es precisamente la eliminación de la presión sobre el bosque natural.

Por último, desde el punto de vista ambiental, se destaca el positivo efecto de las masas forestales sobre el calentamiento de la tierra, respecto a lo cual el bosque es considerado como indispensable para neutralizarlo. En este punto conviene recordar que el aumento de dióxido de Carbono (CO₂), proveniente de la combustión de carbón y derivados del petróleo ha contribuido a elevar la temperatura de la tierra, produciendo el fenómeno conocido como efecto invernadero. Una reciente publicación de gran crédito científico (Syd Shea, 1993) señala que para elaborar una tonelada de producto final, se genera la siguiente cantidad de CO₂:

La producción de 1 tonelada de:	Genera CO ₂ en Kg.:	Absorbe CO ₂ en Kg.
Aluminio	25.000	-0-
Hierro	2.500	-0-
Cemento	300	-0-
Ladrillo	100	-0-
Madera	-0-	200

La interpretación de esta información indica que una plantación forestal absorbe de la atmósfera la cantidad de 200 Kg de CO₂ por cada tonelada de madera producida.

Si consideramos que, en nuestro medio, una plantación de coníferas tiene un rendimiento anual de 10 toneladas de madera por hectárea, podemos concluir que, al cabo de 10

años, una hectárea de plantación absorbe una cantidad de CO₂ aproximada a 20.000 Kg (20 Ton.), aspecto que explica, por sí solo, la importancia de una de las funciones del sector forestal y de los programas de reforestación.

3. El recurso forestal colombiano

3.1 Bosque natural

Según el diagnóstico sobre el bosque natural elaborado en el marco del Plan de Acción Forestal en 1988, Colombia contaba con algo más de 50 millones de hectáreas de bosques naturales de los cuales 39 millones contenían especies maderables con dimensiones apropiadas para uso industrial. El estudio, basado en información y estadísticas oficiales disponibles en la época, continua siendo considerado como la fuente más aproximada a la realidad, por cuanto se respaldó en las investigaciones realizadas por el Igac, Inderena, DNP y el sector privado (Conif y Acofore).

Después de señalar que el abastecimiento de materia prima proveniente de los bosques naturales estaba limitado por diversas razones (condición protectora, distancia, agotamiento, etc.), el Pafc calculó que, en 1988, Colombia poseía únicamente 3.2 millones de hectáreas para el abastecimiento industrial y que, a corto plazo, la disponibilidad del área forestal se reducía a 1.5 millones de hectáreas con un volumen comercial en pie de 81.3 millones de metros cúbicos. No obstante, algunos consultores estiman que la extensión y volúmenes reportados han disminuido significativamente en los últimos 6 años, debido, entre otras razones, a las limitantes tecnológicas que ofrecen la mayoría de las especies y al efecto de la colonización en áreas de reconocida importancia para la producción de materias primas forestales (Ortiz N., 1994).

Aunque la política ambiental colombiana tiende a excluir las actividades productivas en los bosques naturales, los analistas de la cuestión forestal consideran conveniente continuar con el manejo silvicultural y el aprovechamiento de los bosques catalogados como productivos e iniciar investigaciones orientadas a obtener información sobre productos no-madera (materias primas para procesos químicos, farmacológicos, farmacéuticos y biotecnológicos), que aseguren la conservación de la masa forestal del Amazonas y el Orinoco. De esta manera se introduciría al país en el desarrollo de tecnologías de punta para el aprovechamiento de nuestra biodiversidad. De ahí que el país requiera de un marco jurídico para impedir el libre acceso a la base genética, tema de soberanía que gravita en las discusiones internacionales dados los derechos que tienen los países que la poseen frente a las industrias extranjeras que la requieren.

Por último, un elemento a considerar en la formulación de la Política Forestal y en la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, lo constituye el reconocimiento a las comunidades negras de la propiedad colectiva sobre áreas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, hecho por la Ley 70 de 1993 que desarrolló el artículo transitorio 55 de la Constitución.

3.2 La reforestación

Al analizar la información sobre el avance de la reforestación en Colombia (Pafc, 1988 y Cartón de Colombia, 1993), según la cual las áreas plantadas ocupaban el 0.15% de la extensión total del país y el 1% de las áreas de vocación forestal no cubiertas con bosques naturales, se concluye que esta actividad no está consolidada en Colombia como práctica económica y mucho menos como alternativa para el uso de la tierra (ver gráfico 2).

Inicialmente, la reforestación fue una actividad de tipo ornamental en parques y avenidas y más tarde fue considerada importante para la regulación de las corrientes superficiales de agua responsables del abastecimiento a los acueductos de las principales ciudades, como lo demuestra la plantación compacta de árboles en algunas cuencas hidrográficas de Bogotá, Medellín.

Hacia la década del 50, por acción de algunos organismos públicos y mediante el apoyo de misiones técnicas de organismos internacionales, se impulsó una actividad reforestadora sin mayor planificación económica, utilizando especies introducidas (eucalipto, ciprés y pino) en la instalación de plantaciones de tipo protector en el Neusa (Bogotá), Piedras Blancas (Medellín) y río Cali.

A principios de la década del 70 se inició la participación del sector privado con inversiones que realizaron personas naturales y jurídicas, incentivadas por las ventajas crediticias y tributarias establecidas por el Estado y el apoyo suministrado por algunas empresas procesadoras de madera, constituyéndose así en una actividad económica que condujo a la organización de empresas reforestadoras (1979-1980), creadas con base en los especiales incentivos tributarios establecidos en la Ley 20 de 1979 y en la Ley 9ª de 1983. Actualmente, dadas las bondades de la Ley 139/94, por la cual se estableció el Certificado de Incentivo Forestal, el país espera la consolidación de esta actividad económica, a pesar de la acción conservacionista del Ejecutivo, cuyos planes no contemplan el desarrollo forestal en función de la necesidad nacional e internacional de bienes y servicios forestales, ni consultan las ventajas comparativas que tiene Colombia para la producción de materias primas de alta calidad.

De otro lado, conviene resaltar que la marginalidad económica de los sitios donde se ha realizado la reforestación hace que los beneficios sociales resultantes de esta incipiente cultura forestal sean significativos, por cuanto ha permitido la utilización adecuada de áreas marginales al uso agropecuario y el empleo generado ha reactivado la economía regional, convirtiéndose la reforestación en la alternativa de uso de la tierra más viable técnicamente. En este sentido, los programas de inserción de los alzados en armas y los planes de sustitución de cultivos ilícitos, deberían contemplar la inversión en reforestación como medio para lograr el desarrollo económico de las regiones que actualmente se encuentran, por esas causas, marginadas de la producción.

4. El mercado de los productos forestales

Fundamentando el análisis en los estudios realizados por el Pafc (1988-1990), Acofore (1986, 1990) y diversos documentos de circulación internacional, abordemos la interpretación del comportamiento histórico de la producción del país, el comercio internacional y el consumo de productos forestales.

Según el Pafc (1990), el país importa aproximadamente 30 millones de dólares anuales en productos o materias primas forestales diferentes a la madera cuya línea de mayor importancia está constituida por cauchos naturales y látex, taninos y curtientes vegetales, aceites esenciales, alimentos, carbón activado, quininas y gomas.

Acofore (1990), señala que la demanda anual proyectada por tipo de producto, entre 1995 y 2004, expresada en hectáreas y miles de metros cúbicos de bosque sería la siguiente:

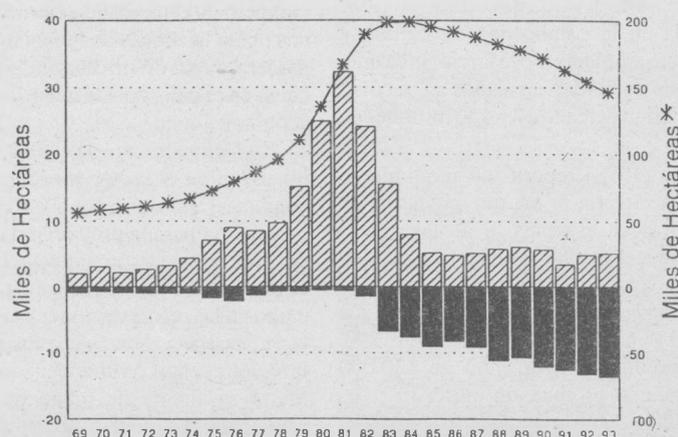
Producto	1995-1999		2000	2004
	Área (has)	Vol (m ³)	Área (has)	Vol (m ³)
Madera aserrada	35.000	1.786.0	40.000	2.079.0
Chapa y tableros contrachapados	1.250	63.4	1.300	67.2
Tableros aglomerados	4.200	255.8	6.350	370.6
Pulpa de madera (Ton.)	7.400	386.4	9.500	496.0

Pero un estudio realizado en 1990 (Shell Colombia), señaló que el comportamiento de la oferta de madera de plantaciones y la demanda total proyectada de materia prima, cuando se trata de satisfacer los requerimientos de la industria, sería el siguiente:

Período	Uso Industrial	Demanda total miles de m ³	Oferta de plantaciones miles de m ³	Aportes anual del bosque Nat. o nivel de importación	
				Vol. m. m ³	Área (has)
1995-1999	Aserrío	3.672.0	1.385.4	2.286.6	43.973
	Pulpa	1.257.2	779.0	478.2	9.196
	Tableros	383.8	485.8	0	0
2000-2004	Aserrío	4.158.0	1.195.4	2.962.5	56.972
	Pulpa	1.722.8	354.8	1.368.0	26.308
	Tableros	556.0	111.8	444.2	8.542

NOTA: No se incluye la oferta de las plantaciones posteriores a 1984.

GRÁFICO 2. EVOLUCION DE LA REFORESTACION EN COLOMBIA ACTUALIZACION A 1993



De acuerdo con esta información, no es arriesgado predecir el advenimiento de una situación crítica hacia el año 2004. En efecto, si no se realizan campañas orientadas a incrementar las inversiones en reforestación, el país está en vía de convertirse en un importador neto de productos forestales o asistir a un progresivo avance de la presión sobre el bosque natural.

La demanda de productos forestales en el mercado internacional presenta un nivel de crecimiento significativo y conserva el marcado predominio de los países desarrollados. La decisión de la OIMT y otros organismos internacionales en el sentido de restringir la comercialización de madera proveniente de bosques naturales tropicales sin manejo silvicultural comprobado, especialmente acogida por la comunidad europea, hace prever un descenso en la demanda de este tipo de productos y un incremento considerable en el comercio de productos provenientes de plantaciones, especialmente de Centro y Sur América.

Todo indica que, actualmente, algunos países asiáticos, mediante la sobreexplotación de los bosques naturales, se constituyen en los principales exportadores de maderas duras, a pesar de las limitaciones impuestas por la OIMT y los países europeos. En este tipo de producto, América Latina parece ser la principal reserva, con el equivalente al 50% del total mundial.

A pesar de que los bienes forestales comparten la inestabilidad propia de los productos primarios, los precios internacionales no presentan la volatilidad de los productos que reaccionan con rapidez a la variación de los costos, especialmente donde la oferta exportable tiene carácter residual, como sucede en Colombia. Así, los precios de la madera proveniente de bosques naturales no presentan una tendencia significativamente creciente, mucho menos en el caso de las maderas duras, situación que se explica por el lento incremento de la demanda debido a la creciente producción de muebles populares, a la mayor utilización de tableros aglomerados y a su sustitución por productos diferentes a la madera.

5. Restricciones y presiones sobre la producción forestal

Keith Balter (1993), al analizar las oportunidades que ofrecen los mercados de productos forestales en el mundo, resaltó las siguientes conclusiones:

- Son crecientes las restricciones y presiones ambientalistas al aprovechamiento de bosques naturales y plantaciones, situación que parece constituir un movimiento a largo plazo, sin aparentes cambios al menos en los próximos 5 años.

- En EE. UU., la población optó por el uso no industrial de sus bosques, basada en consideraciones de orden ambiental, social y recreacional. Como resultado, en 1992 las ventas de madera cayeron en un 50% y se prohibió la tala rasa en un 40% en los bosques federales, regulación que ha sido trasladada a los bosques privados.

- Por las mismas razones, en Canadá se espera una disminución del 20% en los niveles de cosecha.

La situación comentada plantea situaciones que bien pueden resumirse así:

- La restricción al aprovechamiento de bosques públicos y privados en EE. UU. y Canadá, seguramente conducirá al incremento en el precio de los productos forestales y a realizar inversiones en nuevas áreas, utilizando eficientes tecnologías de cultivo.

- Por tratarse de dos regiones productoras de maderas blandas (coníferas) es dable esperar un incremento en la demanda de maderas duras (latifoliadas), sobre todo si se tiene en cuenta que las inversiones se realizarían en los países de la región que ofrecen mayor ventaja productiva y seguridad. Colombia, salvo los problemas socio-políticos conocidos, ofrece la posibilidad de producir diversos bienes forestales, a bajo costo y en menor tiempo.

- Mientras en EE. UU. el incremento promedio de producción se encuentra en 8 metros cúbicos por hectárea y por año, en Sur América se sitúa en 25 y en Colombia en un promedio de 18.

- Toda vez que la región Pacífico-Asia se perfila como la economía forestal que puede influir en mayor grado el nivel de precios de la madera en el mercado mundial, los inversionistas latinoamericanos deben considerar la producción de los bienes forestales que requiere el mercado, mediante una adecuada selección de sitio y la utilización de especies con buena adaptabilidad y crecimiento rápido.

En conclusión, las políticas y planes de desarrollo forestal colombianas deben apuntar a la producción de bienes forestales con fines de exportación, aplicando un adecuado manejo silvicultural a bosques naturales y plantaciones y procurando una reconversión industrial que asegure la producción de bienes de alta calidad.

6. La situación forestal de algunos países

En el contexto latinoamericano es bien conocido el avance forestal de Brasil, Chile y Venezuela, países que se preocuparon por la investigación y el fomento a la reforestación con fines industriales.

En 1991 en Chile se reforestaron 118.000 has. y 130.500 en 1992, alcanzando una extensión ligeramente mayor a 1.6 millones de hectáreas de reforestación industrial, siendo el *Pinus radiata* la especie más plantada. El *Eucaliptus globulus*, especie de buen comportamiento en Colombia, ha merecido en Chile especial atención para la producción de fibra corta, como lo indica la reforestación de 40.000 has en 1992 y la proyección de igual extensión anual para el resto de la década.

La revista Lignum (1993), comenta que Indonesia posee el 10% de los bosques tropicales húmedos del mundo y abastece el 80% del mercado internacional de maderas duras. Como respuesta a las campañas en contra de la utilización de maderas tropicales, este país optó por incrementar la exportación de tableros contrachapados, hasta convertirse en el primer proveedor mundial, respaldado en la producción de 10 millones de metros cúbicos y ocupando una fuerza laboral de 2.5 millones de trabajadores. No obstante, el descenso en la producción de trozas de 27.5 millones de metros cúbicos en 1987 a 23.8 en 1991, sugiere una disminución en los niveles de producción originada en la restricción de licencias para dar cumplimiento a las disposiciones de la OIMT. Sin embargo, los inversionistas no están preocupados por los impactos de esta campaña, pues consideran que se ha experimentado un fuerte incremento en la demanda regional y mundial. En cuanto a pulpa, para los próximos 20 años Indonesia ha anunciado la construcción de 52 plantas, para procesar la materia prima que producirían los 5 millones de hectáreas plantadas con Melina, especie que muestra tasas de crecimiento superiores a las registradas en Brasil en plantaciones de *Eucaliptus grandis* a los 6 años.

Quizás el mayor grado de destrucción de bosques tropicales se encuentra en Tailandia, donde anualmente se talan 6 mil kilómetros cuadrados, equivalente al 8.4% de la extensión cubierta de bosques del país, proceso que continúa a pesar de la prohibición gubernamental al uso de motosierras (Lignum, 1993).

La revista argentina "Desarrollo Forestal" (1993), en uno de sus artículos reportó que, en ese país, la reforestación alcanzó 23.000 has. en 1992 y predijo que el plan de promoción a la reforestación podría duplicar la cifra para 1993.

Por su parte, en sus 33 millones de hectáreas de extensión total, Vietnam posee 8.6 millones con bosques naturales y 700.000 has. con plantaciones. El 64% de los bosques naturales ha sido clasificado como área forestal productiva y el resto se considera área protectora. Con el objeto de promover el desarrollo de la industria forestal, el gobierno vietnamita prohibió la exportación de trozas en 1989 y en 1992 la prohibición se extendió a las plantaciones.

El IIASA (1992), al analizar el mercado de la madera en Europa, señala que para el año 2010 los requerimientos del continente llegarán a 575 millones de metros cúbicos de madera en troza, con un déficit de producción aproximado a 45 millones que deberá suplirse con importaciones. Sin embargo, la contaminación de dióxido de sulfuro y óxidos de nitrógeno, originada en la combustión de carbón y petróleo, produce el efecto ambiental de la lluvia ácida que, de incrementarse, puede redundar en daños al recurso forestal, generando un déficit cercano a los 140 millones de metros cúbicos.

La Fundación Chile (1992) reportó un rendimiento promedio del 62% de la materia prima que procesan las 1.611 plantas aserradoras en ese país, 8 de las cuales aportan el 30% de la producción total. En cuanto al empleo directo generado por el sector forestal, la misma publicación cuantificó en 87.657 el número de personas que trabajaron durante 1989 y en 98.446 las ocupadas en 1990. Para el año 2000 se predice la ocupación de 130.000 personas y se proyecta una producción entre 25 y 28 millones de metros cúbicos, de los cuales 4 ó 5 millones

provendrán de plantaciones sometidas a tratamientos silviculturales, especialmente podas y entresacas. Además, se prevé que las industrias del aserrío y celulosa duplicarán su capacidad de producción para el año 2000, llegando a 800 mil metros cúbicos y 1.700 millones de toneladas, respectivamente.

La misma organización considera que la apertura a la madera de pino radiata en el mercado internacional se debe a las ya comentadas restricciones en EE. UU., Canadá y Sudeste Asiático, aunque estiman que la especie perderá espacio en forma progresiva, debido al costo de la tierra, a la incertidumbre del aprovechamiento del bosque natural y a la utilización de *E. globulus*, especie de mayor rendimiento y mejor precio externo.

7. Necesidad del sector forestal y oportunidades de inversión en Colombia

En la medida en que avancé en el estudio y en las consultas sobre la problemática forestal colombiana, pensando en la importancia de hacer de Colombia una potencia regional y mundial en esta área de la economía y motivado por los beneficios sociales que se derivan de su desarrollo, con el cual se genera por ejemplo, un (1) empleo permanente en el campo por cada 14 hectáreas reforestadas; considero oportuno compartir con ustedes las pertinentes observaciones contenidas en el documento "La economía forestal colombiana y su futuro desarrollo", próximo a publicarse, sobre las necesidades y perspectivas de la inversión en el sector forestal:

"...En Colombia no existen derroteros claros para el desarrollo de la economía forestal, ni metas establecidas en orden a satisfacer las necesidades de materia prima, pues se adelantan programas de reforestación con el fin de crear masas arbóreas, sin precisar el objetivo respecto a la futura utilización de los productos. Esta presunción se confirma al analizar la reglamentación que el Ejecutivo ha dado a la ley que creó el Certificado de Incentivo Forestal, CIF, sin considerar las potencialidades de las diferentes regiones y, mucho menos, las ventajas comparativas que tiene Colombia frente a otros países."

"Las anteriores razones, unidas a problemas de financiación y desconocimiento de los mercados, condujeron a que algunas compañías reforestadoras e incluso empresas con montajes industriales adecuados, presenten actualmente signos de deterioro en su organización y desarrollo, razón que explica en parte, el estado de estancamiento en que se encuentra el sector forestal."

"En estas condiciones, la inyección de una dinámica tecnológica, técnica administrativa y financiera con alcances, objetivos y metas bien definidos, provocaría el resurgimiento del sector forestal y, eventualmente, la activa participación del país en los mercados internacionales. Para alcanzar esta meta no basta la ayuda económica al reforestador, como equivocadamente lo entienden los organismos encargados de fomentar la utilización del CIF, pues se requiere la formulación de un plan indicativo que contemple, ante todo, el desarrollo industrial en función de los mercados locales, regionales y externos de productos forestales."

"Las posibilidades que ofrece el mercado mundial en el futuro y las ventajas comparativas del país, indican que los programas de modernización de maquinaria y equipo y la instalación de nuevas plantas industriales deben contemplar la producción de madera aserrada, pulpa y tableros. Este desarrollo industrial debe apoyarse en inversiones en reforestación con fines industriales y en el manejo silvicultural de los bosques naturales productivos (Guandal y Catival), en orden a asegurar el abastecimiento de la materia prima en la cantidad y calidad que se requiere para competir en el mercado externo. Además, deberían tenerse en cuenta las líneas de inversión en procesos distintos a la madera, cuyos desarrollos industriales, parcialmente conocidos en el país, constituyen alternativas viables técnica y económicamente."

"Adicionalmente, la evaluación de las posibilidades de inversión en el sector forestal colombiano (Shell, 1990) conduce a determinar que la Costa Atlántica es una región promisoría para la producción de pulpa de fibra corta con fines de exportación, apreciación que se basa en el éxito obtenido por el sector privado tanto en las investigaciones como en las reforestaciones con *Gmelina arborea* y varias especies de eucalipto. A lo anterior habría que agregar que la región cuenta con un adecuado desarrollo infraestructural, oferta suficiente de mano de obra y áreas aptas para reforestación situadas a corta distancia de los puertos."

“...en forma equivocada ha sido considerada la Amazonia como una región con buen potencial para la producción de madera, sin apreciar su gran influencia en la conservación del equilibrio ecológico mundial, ni darle importancia como productora de materias primas para las industrias química y farmacéutica, lo cual se puede obtener sin deteriorar el ecosistema y aplicando los resultados económicamente aceptables que debe producir el previo proceso de investigación requerido”.

“...la localización de las nuevas industrias madereras y forestales debe considerar la proximidad a los mercados nacionales y a los puertos de exportación, por cuanto se trata de bienes industriales muy sensibles al incremento de los costos, especialmente del transporte.”

“Los desarrollos industriales detectados requieren el suministro oportuno y sostenido de materias primas de características homogéneas, las cuales únicamente pueden ser logradas a través de inversiones en reforestación.”

“Para el efecto, el país cuenta con vastas áreas de vocación forestal distribuidas en varios pisos altitudinales, en las cuales es factible el establecimiento de una amplia gama de especies. El uso de estas áreas en reforestación no afectaría la producción de alimentos por cuanto se trata de zonas marginales a la producción agropecuaria y por el contrario, provocaría el desarrollo económico sin afectar el medio ambiente.”

“En síntesis, considerando el actual estado de desarrollo del sector y la existencia de empresas que necesitan el apoyo técnico y financiero del Estado, las inversiones deben enmarcarse en programas de reconversión industrial, instalación de nuevas industrias y fomento a la reforestación...”

Como puede observarse, son muchos los escenarios que conforman el sector forestal y de gran magnitud las acciones que el país debe emprender para colocarse, al menos, en condiciones de competitividad regional.

8. Propuesta de modificación y su justificación

Teniendo en cuenta todas las consideraciones anteriores y en vista de que la Ley 37 de 1989 no fue desarrollada por el Ejecutivo, quizá por falta de comprensión de la importancia del sector y su problemática, propongo sustanciales modificaciones y adiciones al proyecto que presentó el Ministerio del Medio Ambiente, con el fin de asegurar que, esta vez sí, se cumpla la voluntad del legislativo.

Como fue comentado al inicio de esta ponencia el pliego de modificaciones fue consultado y conciliado en intensas jornadas efectuadas con el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Medio Ambiente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Asociación Colombiana de Reforestadores, quienes salvo aspectos que no constituyen el cuerpo central del pliego de modificaciones, lo aceptaron.

En primer término, el proyecto de ley se adecuó al nuevo esquema constitucional y legal, ordenando la formulación de la Política Forestal que servirá de marco para la elaboración del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal y la reestructuración del Servicio Forestal, entendiendo que el sector forestal es un sector económico.

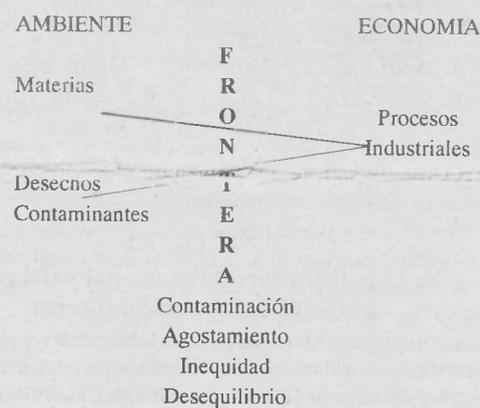
No entendemos cómo se pretendía formular un Plan de Desarrollo Forestal sin determinar previamente un marco de política con unos objetivos definidos, pues el concepto de planificación implica la secuencia lógica de Política, Plan, Programa y Proyecto, en donde política es “la manera de concebir y definir los objetivos para desarrollar una actividad económica”.

Al respecto, conviene comentar que en el reciente “Taller de política forestal: Hacia la sostenibilidad, la equidad y la competitividad”, llevado a cabo en Bogotá por convocatoria del Ministerio del Medio Ambiente en abril del presente año, se hizo evidente la ausencia de lineamientos de política forestal y la confusión respecto a lo que debe ser la Política Forestal Nacional, por cuanto en los documentos materia de discusión se adoptan los instrumentos de gestión como si fueran lineamientos de política. Confusión que generó un interesante debate sobre la necesidad de formular una Política Forestal integral y coherente, discusión que alteró el curso del taller.

El pliego de modificaciones al proyecto de ley, precisamente pretende resolver las múltiples confusiones que impidieron en el pasado y, al parecer, impiden en el presente, tener una política forestal acorde con las necesidades del país. Por ello, la columna vertebral del pliego está constituida por los fundamentos que permitan, por primera

Gráfico 3

FRONTERA ENTRE AMBIENTE Y ECONOMIA



La acción legislativa debe ejercerse en la frontera

vez, formular una política forestal integral y coherente, que consulte la necesidad de desarrollar la producción y utilización de bienes y servicios forestales, teniendo en cuenta: las relaciones intersectoriales, la zonificación de áreas forestales, la situación actual de los bosques naturales; el potencial del país para la reforestación con fines industriales, energéticos, ambientales y recreacionales; la participación del sector forestal en el desarrollo económico, social y ambiental: los tratados, convenios y acuerdos internacionales; las funciones del bosque; la ubicación, estructura y sensibilidad de los ecosistemas para establecer el tipo de utilización de los bosques naturales; la definición de los bienes y servicios de interés para los mercados y la sociedad; las ventajas comparativas y competitivas del país para adelantar planes de reforestación con fines industriales y la reconversión y desarrollo industrial forestal y maderero.

En cuanto a la denominación del Plan, toda vez que la Constitución estableció la figura del Plan Nacional de Desarrollo, considero oportuno no seguir hablando de Plan Nacional de Desarrollo Forestal y sugiero adoptar, en su lugar, para evitar confusiones innecesarias, la denominación de Plan Sectorial de Desarrollo Forestal.

De otra parte, como creo que es conveniente hacer uso de los estudios que se han desarrollado en el país a nivel público y privado, propongo que la propuesta del Plan se efectúe a partir del Plan de Acción Forestal aprobado por el Conpes en 1989 y la programación adoptada por el DNP en 1994, así como del Plan Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Forestal y los demás estudios e investigaciones que se consideren pertinentes.

En vista de que el proyecto no prevé un mecanismo idóneo ni fija plazos para su elaboración y adopción, propongo la creación de una Comisión de Evaluación y Seguimiento, integrada bajo los criterios de la democracia participativa. Esta Comisión se encargará inicialmente de formular la Política y el Plan, en un plazo perentorio e improrrogable para luego encargarse de efectuar su seguimiento y hacer las propuestas de actualización y reformulación. Así, es posible garantizar la continuidad de la política forestal, los programas y los proyectos, los cuales serían tenidos en cuenta en los planes de desarrollo de los sucesivos períodos presidenciales de acuerdo con los artículos 339 y 341 de la Constitución Política.

Como puede observarse en el articulado propuesto, el pliego de modificaciones observa rigurosamente los principios, objetivos y deberes del Estado contenidos en la Constitución Nacional (Arts. 2º, 8º, 79, 80, 81, 82, 209, 330, 333, 334, 339 y 341) y la Ley 99 de 1993, en orden a garantizar el uso sostenible del bosque natural y plantado en beneficio del mejoramiento de calidad de vida de la población.

En segundo término, propongo reestructurar el Servicio Forestal Nacional como un establecimiento público de carácter nacional, adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, requisito indispensable para llevar a cabo el rescate de un sector económico en crisis, como es el sector forestal. Una sólida institución que aglutine conocimientos técnicos, información y marco de acción claramente establecido, reforzaría la capacidad institucional para apoyar la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal. De ahí que en las reuniones celebradas con los

organismos públicos y privados, se hubiese concertado que el Servicio Forestal Nacional no fuese considerado como un sistema sino, como en el caso del sector pesquero, Inpa, se pudiera contar con un establecimiento público de carácter nacional, con autonomía administrativa y personería jurídica. En este aspecto, el pliego de modificaciones establece la organización, el objeto y las funciones que debe ejercer el nuevo ente. Cabe destacar que, dentro de las funciones, se contempla la organización del Sistema Nacional de Información Forestal y del Banco Nacional de Semillas Forestales, como órganos de respaldo a las entidades ejecutoras de la política ambiental nacional.

En tercer lugar, propongo modificaciones a la Ley 139 de 1994, más conocida como la ley del incentivo forestal, con el fin de hacer más llamativa la utilización del incentivo y ampliar la cobertura para su aplicación, incluyendo las áreas baldías que, como en el caso de los Llanos Orientales, no tienen ni tuvieron bosques, pero que pueden ser atractivas para inversiones rentables en el campo forestal, iniciativa que fue acogida por el DNP y el Ministerio de Agricultura.

Por último, propongo la reorganización del sector público, sobre la base de crear la Dirección Forestal en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, siguiendo el ejemplo institucional, por demás funcional, establecido para el sector pesquero.

Creo conveniente mencionar que como resultado del proceso de consulta que llevé a cabo con los organismos involucrados, se produjeron conceptos favorables del Ministerio de Agricultura (Nota 04357 de abril 10/95) y del Departamento Nacional de Plantación (FAX de 04/18/95), con observaciones que, en buena parte, fueron tenidas en cuenta para la elaboración definitiva del presente pliego. Sin embargo, el DNP y el Ministerio del Medio Ambiente son partidarios de la creación de un Comité Interinstitucional para formular la política y el plan, sin la presencia del sector privado y los gremios profesionales. Aceptan sí, que la Comisión, tal como se propone en el pliego, se encargue de hacer el seguimiento y la evaluación del plan. Adicionalmente, el Ministerio del Medio Ambiente manifestó sus reservas respecto a la calidad de Ingeniero Forestal que debe reunir el Director del Servicio Forestal Nacional. Al respecto el ponente considera que la naturaleza de este organismo exige la presencia de un profesional idóneo y experimentado, así como en la administración de justicia los Magistrados y jueces deben ser abogados.

Por lo anteriormente expuesto en este informe de ponencia, me permito presentar la siguiente proposición: “Dése primer debate al Proyecto de Ley número 216 de 1994, con las modificaciones presentadas.”

De los honorables Senadores,

Julio César Guerra Tulena,
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 2 de 1995.

Bibliografía

1. ADEMACOL (1986). Estudio sobre la industria de láminas de madera. Bogotá.
2. ANDI (1980-1990). La industria de pulpa, papel y cartón en Colombia. Anuarios estadísticos del Comité de la Industria de Pulpa, Papel y Cartón. Cali.
3. -----SENA, PROEXPO (1980). La industria de la madera y del mueble en Colombia. Medellín.
4. ----- (1987). Sector de Pulpa, Papel y Cartón en Colombia. Evolución y Perspectivas. Cali.
5. AZQUETA O. D. (1994). Valoración económica de la calidad ambiental. Mc Graw Hill. Madrid.
6. BCH. Cenac (1986). Diagnóstico y estrategias para la promoción de la industria maderera en el Litoral Pacífico Colombiano. Bogotá.
7. BOTERO, J. J. (1994). Adjudicación, explotación y comercialización de baldíos y bosques nacionales. Banco de la República. Bogotá.
8. CARTON DE COLOMBIA S. A. (1985). Investigación Forestal en la Concesión del Bajo Calima. Informe Anual. Cali.
9. CEPAL. Ilpes, Pnuma (1986). La dimensión ambiental en la planificación del desarrollo. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires.
10. CONIF (1987). Memorias de la Reunión Nacional de Silvicultura. Bogotá.
11. CORPONARIÑO, MARAG LTD. Y ROCHE LTD. (1987). Reactivación del sector forestal industrial de la Costa Pacífica del Departamento de Nariño. Prefactibilidad. Pasto.

12. DALY, H. E. (1989). Economía, Ecología Ética. Ensayos hacia una economía en estado estacionario. Fondo de Cultura Económica. México.
13. DANE (1975-1989). Anuarios de Comercio Exterior. Bogotá.
14. DELSA, ACOFORE, ADEMACOL, PROANTIOQUIA, FES (1987). Estado de la reforestación en Colombia. Bogotá.
15. DOLEY D. (1992). Forest and the global environment. The University of Queensland. Australia.
16. FAO (1986). Productos Forestales 1985-2000. Proyecciones de las perspectivas mundiales. Roma.
17. FAO (1986). Las perspectivas de la pasta y el papel hasta 1995. Resumen operativo. Roma.
18. FAO (1994). Conexiones intersectoriales y la influencia de las políticas externas en el desarrollo forestal. Ottawa, Canadá.
19. FES (1987). Colombia siglo XXI. Recursos y desarrollo. Bogotá, 1987. IGAC, ICA. Mapa de uso actual de la tierra en Colombia. Bogotá.
20. GIRALDO, V. (1995). Comercio exterior de productos forestales. Cartón de Colombia. Conferencia en el Taller de Política Forestal. Bogotá.
21. IIASA (1992). El comercio de la madera en Europa. International Institute for Applied Systems Analyses. Londres.
22. JHONSTON, D. R. et al. (1967). Forest Planning. Edit. Faber and Faber Ltd. Londres.
23. KEITH, B. (1993). La industria de productos forestales en 1993: Oportunidades de mercado en el mundo. Fundación Chile. Conferencia Internacional.
24. LIGNUM (1993). Bosque, madera y tecnología. Revista No. 11. Santiago de Chile.
25. MADERAS DEL DARIEN S.A. (1990). Plan de ordenación. Puerto Escondido, Balsa II. Riosucio, Chocó.
25. ORTIZ, N. Y LOPEZ, O. (1983). Análisis de la situación forestal y de la industria de la madera en Colombia. Cía. Nacional de Reforestación. Bogotá.
27. ORTIZ, N. (1994). Consideraciones previas a la formulación de una política forestal para Colombia. Documento sin publicar. Bogotá.
28. ORTIZ, N. (1995). La economía forestal colombiana y su futuro desarrollo. Documento sin publicar. Bogotá.
29. ORTIZ, N., OTERO, A. (1992). Políticas que impactan el aprovechamiento y el manejo de los recursos forestales en Colombia. FAO-Colombia. Bogotá.
30. ORTIZ SANTACRUZ LTDA. (1988). Evaluación del efecto ambiental provocado por el aprovechamiento forestal en la región del Bajo Atrato y formulación de medidas mitigantes y/o correctivas. La Balsa, Riosucio. Depto. del Chocó.
31. ORTIZ SANTACRUZ LTDA. (1990). Estudio exploratorio para la identificación de líneas de inversión en reforestación, productos forestales e industria maderera. Cía. Shell de Colombia Inc. Bogotá.
32. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1988). Bosque Natural + Plantado. Diagnóstico de los bosques naturales. Bogotá.
33. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1988). Bosque Natural + Plantado. La reforestación en Colombia. Bogotá.
34. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1988). Plan Indicativo de la Industria Forestal. Bogotá.
35. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1990). Productos forestales diferentes a la madera. Bogotá.
36. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1990). Comercio exterior de productos forestales. Bogotá, 1990.
37. PLAN DE ACCION FORESTAL PARA COLOMBIA (1994). Documentos presentados en el Seminario de clausura de la primera etapa. Bogotá.
38. PROEXPO (1988). Informe de la Misión de Estudio sobre el Maraño en Brasil. Octubre 11-21 de 1988. Bogotá.
39. PROYECTO RADARGRAMÉTRICO DEL AMAZONAS (1979). La Amazonia colombiana y sus recursos. Memoria. Igac-Ciaf-Holanda. Bogotá.
40. RICHARDS, M. (1993). The potencial of non-timber forest products in sustainable natural forest management in Amazonia. Forestry Dpt. Accra, Ghana.
41. SHEA, SYD. (1993). Sustainable management of forest for multiple use benefits. Department Of Conservation and Land Management. Perth, Australia.
42. SIM (1994). Información sobre maderas tropicales y productos forestales. Servicio de Información sobre el Mercado de OIMT-ITC. Ginebra.
43. WINGLEY, T.M.L. (1993). Climate change and forestry. University Corporation Atmospheric Research. USA.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 216-94 SENADO

(Título de la ley modificado)

por la cual se señalan los mecanismos y se dan las bases para la adopción de la Política Forestal Nacional y el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, se reestructura el Servicio Forestal Nacional y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

TITULO I

De la política forestal nacional y del plan sectorial de desarrollo forestal

Artículo 1º. (Modificado). El Gobierno Nacional adoptará discrecionalmente mediante decreto, previa recomendación del Consejo Nacional Ambiental, la Política Forestal Nacional y el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF, con base en la propuesta que formule la Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Política Forestal y del Plan Sectorial, que estará bajo la coordinación del Ministerio del Medio Ambiente, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 5º, parágrafo 4º de la Ley 99 de 1993.

Artículo 2º. (Corresponde al inciso primero del artículo 3º del proyecto. Modificado). La Comisión de Evaluación y Seguimiento de la Política Forestal Nacional y del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF, estará integrada por:

- a) El Viceministro del Medio Ambiente, quien la presidirá;
- b) El Viceministro de Desarrollo Agropecuario y Pesquero del Ministerio de Agricultura;
- c) Un delegado del Ministro de Desarrollo;
- d) Un delegado del Jefe del Departamento Nacional de Planeación; e) El Director General del Servicio Forestal Nacional;
- f) Un delegado de las Corporaciones Autónomas Regionales elegido por los respectivos Directores en reunión especial que cite el Ministerio del Medio Ambiente para el efecto;
- g) Un delegado de los industriales madereros elegido por las organizaciones gremiales respectivas;
- h) Un delegado de los reforestadores, elegidos por sus organizaciones gremiales;
- i) Un delegado de las asociaciones de profesionales forestales, elegido por las mismas;
- j) Dos delegados del Congreso de Colombia, uno por cada Comisión Quinta, designados por sus respectivas Mesas Directivas.

La Comisión se dará su propio reglamento y tendrá una Secretaría Técnica que será ejercida por el Director General Forestal y de Vida Silvestre del Ministerio del Medio Ambiente.

Parágrafo 1º. (Nuevo). La Comisión de Evaluación y Seguimiento estará asesorada por el Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, Colciencias, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas, Sinchi; el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos "Alexander von Humboldt" y el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico "John von Neumann" y las demás instituciones, públicas o privadas que crea conveniente. La información técnica y la asesoría que la Comisión requiera, tendrá que ser atendida oportunamente por estos organismos, con la calidad, extensión y vigencia científica y tecnología.

Parágrafo 2º. (Nuevo). La Comisión de Evaluación y Seguimiento se instalará dentro de los dos meses siguientes a la fecha de sanción de esta ley y sesionará por el término de seis meses improrrogables, al cabo de los cuales deberá presentar la propuesta definitiva a consideración del Consejo Nacional Ambiental. Para el efecto, en los dos meses iniciales elaborará la propuesta de Política Forestal Nacional y en los cuatro meses restantes diseñará el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal.

Parágrafo 3º. (Nuevo). La Comisión de Evaluación y Seguimiento, una vez adoptada por el Gobierno Nacional la Política Forestal Nacional y el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, continuará con las siguientes funciones:

a) Efectuar la inspección y seguimiento de los programas y proyectos que conforman el PSDF;

b) Presentar al Departamento Nacional de Planeación, dentro de los dos meses siguientes a la iniciación de cada período presidencial, un informe sobre el estado de la Política Forestal Nacional y la evaluación de la ejecución del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF, con las recomendaciones sobre continuidad, revisión o formulación de nuevos programas y proyectos para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo de que trata los artículos 359 y 341 de la Constitución Política.

Artículo 3º. (Nuevo). La Comisión de Evaluación y Seguimiento formulará para el sector de la economía forestal, una propuesta de Política Forestal Nacional integral y coherente, en orden a contribuir en la realización de los fines esenciales del Estado, con objetivos de interés nacional a largo plazo, dentro de un modelo de desarrollo sectorial sostenible, equitativo, equilibrado y armónico que garantice un sólido sector económico, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

a) La zonificación de las áreas forestales, la situación actual de los bosques naturales y el potencial del país para la reforestación con fines industriales, energéticos, ambientales y recreacionales;

b) La participación del sector forestal en el desarrollo económico, social y ambiental;

c) Los Tratados, Convenios, Acuerdos y demás compromisos internacionales suscritos y aprobados por Colombia en materia forestal y ambiental;

d) El concepto de desarrollo sostenible formulado en el artículo 3º de la Ley 99 de 1993;

e) Las funciones del bosque como abastecedor de bienes a los mercados nacional y externo; regulador de las fuentes de aguas superficiales; protector de suelos y hospeder de fauna silvestre; regulador de las características climáticas y lugar de recreación;

f) La ubicación, estructura biológica y sensibilidad de los ecosistemas para establecer el tipo de utilización de los bosques naturales y definir los bienes y servicios de interés para la sociedad y los mercados;

g) Las ventajas comparativas del sector forestal nacional en relación con la producción de bienes y servicios forestales y su comercialización nacional e internacional;

h) Las políticas y las conexiones intersectoriales que afectan el desarrollo forestal.

Artículo 4º. (Corresponde al artículo 2º del proyecto presentado. Modificado). Entiéndese por Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF, el conjunto de programas y proyectos que desarrollen la política forestal, a corto, mediano y largo plazo, a nivel nacional, regional, departamental, distrital o municipal, relacionados con la producción y utilización de bienes y servicios forestales, mediante la conservación y explotación de la base genética forestal, la preservación de áreas protectoras, la recuperación de suelos y bosques degradados, el aprovechamiento de bosques naturales productores, la reforestación de carácter industrial sujeta a una planeación indicativa, el desarrollo de la industria forestal y maderera y la comercialización de estos productos; en orden a asegurar la adecuada planificación del desarrollo forestal y garantizar el uso sostenible del recurso en beneficio del mejoramiento de la calidad de vida de la población, apoyados en un programa especial de investigación, transferencia de tecnología, educación, capacitación y divulgación forestal.

Parágrafo 1º. (Nuevo). Los documentos que hayan sido elaborados por el Gobierno Nacional en materia forestal, el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica Forestal, PLANIF, y los demás estudios e investigaciones realizadas por los otros organismos públicos y privados, serán la base de discusiones para la formulación de la Política Forestal Nacional y su respectivo Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF.

La Contraloría General de la República hará una evaluación de la gestión fiscal al Plan de Acción Forestal para Colombia, PAFC, ejecutado entre 1989 y 1994, de acuerdo con las directrices del inciso 3º del artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, y hará las respectivas recomendaciones a la Comisión de Evaluación y Seguimiento.

Parágrafo 2º. (Nuevo). La Comisión de Evaluación y Seguimiento, con el fin de seleccionar los proyectos iniciales que formarán parte de cada uno de los programas del

PSDF, tendrá en cuenta los programas y proyectos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo y estudiará y evaluará aquellos que pongan a su consideración las entidades regionales, departamentales, distritales o municipales, las asociaciones gremiales y las organizaciones sin ánimo de lucro.

TITULO II DEL SERVICIO FORESTAL NACIONAL

Artículo 5º. (Corresponde a los artículos 4º, 5º, 6º y 7º del proyecto. Modificados). El Servicio Forestal Nacional se reestructurará dentro de los tres meses siguientes a la promulgación de esta Ley, como un establecimiento público de carácter nacional adscrito al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio independiente, con el objeto de:

a) Evaluar y presentar una propuesta de actualización de la Política Forestal Nacional y el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal, PSDF, a las instancias correspondientes;

b) Apoyar la ejecución de los programas y proyectos que conformen el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal;

c) Apoyar la formulación de la política forestal de las Corporaciones Regionales y de las entidades territoriales de que trata el Título IX de la Ley 99 de 1993, dentro de los lineamientos de la Política Forestal Nacional;

d) Elaborar los planes indicativos para orientar las inversiones públicas y privadas en reforestación, manejo de bosques naturales y desarrollo de la industria forestal del país.

Parágrafo 1º. El Servicio Forestal Nacional tendrá:

a) Una Junta Directiva integrada por: El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá; el Ministro del Medio Ambiente o su delegado; el Ministro de Comercio Exterior o su delegado; el Ministro de Desarrollo o su delegado; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; tres delegados del Presidente de la República, escogidos de ternas enviadas por las organizaciones gremiales de industriales madereros, reforestadores y profesionales del sector forestal;

b) Una Dirección General, que ejercerá su representación legal: una Secretaría General; una Oficina de Asesoría Legal; una Subdirección de Planeación; una Subdirección de investigación Forestal; una Subdirección de Información y una Subdirección Técnica.

El Director General del Servicio Forestal Nacional será nombrado por el Gobierno Nacional y tendrá las siguientes calidades: Ser ingeniero Forestal especializado y tener cinco años de experiencia profesional, especialmente en planificación dirección de proyectos internacionales y evaluación y seguimiento de proyectos de desarrollo forestal.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional, con el fin de establecer, organizar y poner en funcionamiento el Servicio Forestal Nacional, queda autorizado para:

a) Conformar su patrimonio;

b) Estructurar su planta de personal, y

c) Efectuar los traslados presupuestales requeridos y hacer las apropiaciones necesarias.

Artículo 6º. (Corresponde al artículo 8º del proyecto. Modificado). El Servicio Forestal Nacional tendrá las siguientes funciones:

1. Establecer, organizar y administrar un Sistema de Información Forestal, mediante un banco de datos actualizado y una biblioteca especializada sobre: ecosistemas forestales; especies y rendimientos de las plantaciones forestales; existencias de materias primas maderables y no maderables para procesos industriales; cartografía de los ecosistemas forestales y de las áreas reforestadas; estadísticas forestales; precios, oferta y demanda de productos forestales en los mercados nacional, regional y mundial; políticas, normas legales, jurisprudencias y doctrinas producidas en Colombia y en otros países sobre el sector forestal: convenios, pactos y tratados internacionales suscritos o no por Colombia; oferta y demanda de técnicas y tecnologías forestales e industriales; existencia, desarrollo y ejecución de los programas y proyectos que conforman el PSDF; y las demás que surjan del desarrollo de la política forestal.

3. Estudiar, evaluar y recomendar al Gobierno Nacional, sin perjuicio de las funciones de las entidades que integran el Sina, las tarifas de las tasas para el uso,

aprovechamiento y comercialización de productos forestales provenientes de los bosques naturales.

4. Adelantar periódicamente los estudios de mercadeo y comercialización de productos forestales a nivel nacional e internacional, fundamentales para orientar las inversiones en reforestación, aprovechamiento de bosques e industria forestal.

5. Previo visto bueno del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, suscribir convenios y contratos con organismos públicos o privados, de carácter nacional o internacional, con el objeto de mantener actualizado el banco de datos sobre oferta y demanda de productos forestales y demás necesidades del Servicio Forestal Nacional.

6. Ejecutar a través de instituciones especializadas, públicas o privadas, el Plan Nacional de Investigaciones y Transferencia de Tecnología Forestal y mantener actualizados los programas y proyectos de investigación forestal con base en la información que para el efecto suministren los organismos que conforman el Sistema Nacional Ambiental, Sina, y el sector privado.

7. A través de instituciones especializadas, públicas o privadas, efectuar el seguimiento de los planes de reforestación adelantados con recursos del CIF.

8. Estudiar y evaluar los incentivos tributarios a la reforestación y proponer nuevas alternativas a las autoridades competentes.

9. Expedir la prueba de la inversión en nuevas plantaciones forestales para efectos de que el contribuyente pueda obtener las exenciones tributarias, previa verificación de los trabajos realizados.

10. Recomendar a los Ministerios del Medio Ambiente y de Agricultura y Desarrollo Rural, sin perjuicio de las funciones de otras entidades públicas, las normas legales para la prevención y control de plagas y enfermedades forestales y para la comercialización, tráfico y producción de la base genética y de productos forestales.

11. Apoyar a las Corporaciones Autónomas Regionales y a las entidades territoriales en la elaboración de términos de referencia para la ejecución de estudios y planes en materia forestal, en el marco de la Política Forestal Nacional y del Plan Sectorial de Desarrollo Forestal.

12. Establecer, organizar y administrar, con apoyo de las Corporaciones Autónomas Regionales, el Banco Nacional de Semillas Forestales.

13. Establecer, organizar y administrar, directamente o a través de instituciones especializadas, centros de formación y capacitación del recurso humano necesario para la ejecución de los programas y proyectos que conforman el PSDF.

14. Producir y publicar artículos técnicos, resultados de investigaciones y material divulgativo referente al sector forestal.

15. Dictar las normas necesarias para cumplir con eficiencia y oportunidad los objetivos y funciones del Servicio Nacional Forestal.

16. Sin perjuicio de que otras entidades puedan hacerlo, aconsejar al Ministerio del Medio Ambiente la veda del aprovechamiento de especies que por su agotamiento o importancia ecológica deban preservarse.

17. Asesorar y participar en las negociaciones internacionales que en relación con las funciones del bosque y respecto a los bienes y servicios forestales, adelanten los Ministerios de Comercio Exterior, Relaciones Exteriores, Agricultura y Desarrollo Rural y el Medio Ambiente.

18. Organizar y coordinar el Servicio de Sanidad Forestal.

19. En convenio con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas, Icontec, o el que haga sus veces, realizar estudios y programas tendientes a la normalización de productos forestales.

20. Otorgar anualmente la medalla al Mérito Forestal como estímulo al desarrollo del sector en relación con el apoyo institucional, la investigación y la sostenibilidad del recurso.

21. Las demás que le sean delegadas o contratadas de acuerdo con la naturaleza del Servicio Forestal Nacional.

TITULO III

De las modificaciones al CIF

Artículo 7º. (Nuevo). El literal c) del artículo 4º de la Ley 139 de 1994 quedará así:

“c. El setenta y cinco por ciento (75%) de los costos totales en que se incurra, durante los primeros cinco años; en el enriquecimiento que se realice con especies nativas de alto valor comercial, en las áreas de bosque natural que se encuentren dentro de un plan de establecimiento y manejo forestal”.

Artículo 8º. (Nuevo). El inciso primero del numeral 4º del artículo 5º de la Ley 139 de 1994 quedará así:

“4. Presentar los documentos que comprueben que el beneficiario del incentivo es propietario o arrendatario del suelo en el cual se va a efectuar la plantación o es persona autorizada por la autoridad competente, mediante contrato, para establecer en tierras baldías plantaciones forestales con fines industriales. El Incora queda facultado para celebrar estos contratos.

Cuando se trate de un arrendatario, el contrato respectivo debe incluir como objetivo del mismo el desarrollo del Plan de Establecimiento y Manejo Forestal que debe someterse a aprobación y su término deberá ser igual al necesario para el cumplimiento del plan. Una vez otorgado el certificado del incentivo forestal, el término del contrato de arrendamiento no podrá rescindirse por la persona o personas que sucedan, a cualquier título, al propietario que lo haya celebrado.”

TITULO IV

De la reorganización del sector público

Artículo 9º. (Nuevo). Créase la Dirección Forestal en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cuyas funciones y estructuras serán determinadas por el Gobierno Nacional.

TITULO V

De la financiación del PSDF y del servicio forestal nacional

Artículo 10. (Nuevo). Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar los traslados presupuestales, hacer las apropiaciones necesarias y tomar las demás medidas fiscales que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en esta Ley.

TITULO VI

Disposiciones finales

Artículo 11. (Nuevo). El incumplimiento de cualesquiera de los términos establecidos en la presente ley para adoptar la Política Forestal Nacional, el Plan Sectorial de Desarrollo Forestal y reestructurar el Servicio Nacional, será causal de moción de censura para los Ministros del Medio Ambiente y de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 12. (Nuevo). El Gobierno Nacional queda facultado para diseñar y adoptar un sistema de estímulos en beneficio de la conservación y el desarrollo sostenible del bosque natural, especialmente para la recuperación de las áreas afectadas por el establecimiento de cultivos ilícitos.

Artículo 13. (Nuevo). Las normas reglamentarias de la presente ley, serán expedidas por el Gobierno Nacional, observando las recomendaciones que formule la Comisión que para el efecto será conformada por dos Senadores y tres Representantes designados por las respectivas Mesas Directivas de las Comisiones Quintas de cada Cámara.

Artículo 14. (Corresponde al artículo 10 del proyecto. Modificado). La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga la Ley 37 de 1989, el artículo 16 de la Ley 139 de 1994 y todas las disposiciones que le sean contrarias.

Julio César Guerra Tulena,
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 2 de 1995.

* * *

INFORME PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 1995 SENADO

Por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

Señor Presidente.

Honorables Senadores.

Comisión Primera Constitucional.

Senado de la República.

Honorables Senadores:

Procedemos a rendir informe para primer debate, al interior del Senado de la República, al proyecto de ley de

la referencia presentado a consideración del Congreso de la República por el señor Ministro de Gobierno el 8 de septiembre de 1994. El proyecto en mención fue aprobado en la comisión primera constitucional de la honorable Cámara de Representantes el 6 de diciembre de 1994 y en sesión plenaria de la misma corporación el día 15 de diciembre del mismo año.

1. Introducción.

Decía Den-Siao-Ping, en un apólogo muy celebrado: "Gato blanco, Gato negro, poco importa si coge ratones". Parece ser la filosofía que se ha adueñado de muchos gobiernos de izquierda en los países industrializados. Se llega al poder con un programa y se pone en ejecución otro distinto. Se conquista el Gobierno con unos aliados y una ideología que se cambian por otros en el camino. El único criterio, el juicio de valor, reside en saber si se cogen los ratones. Con tal de que se pueda exhibir un balance de resultados contables, independientemente de los medios que se han escogido, cualquier ideología parece aceptable. Pero ni el Liberalismo ni el Socialismo, están inspirados por ese duro pragmatismo, que parece gritar a voz en cuello que el fin justifica los medios. El Liberalismo y el Socialismo son colectividades que no pueden declararse satisfechas con cazar los ratones sino que deben mirar más alto y más lejos, casi, diríamos, con espíritu utópico, en procura del perfeccionamiento de la sociedad y de la redención del ciudadano, víctima de una civilización inhumana. La meta no está en conquistar el poder sino en transformar la sociedad desde el poder. Es algo, que no debemos perder de vista en la Colombia contemporánea. No se trata de que el cambio sea deseable o no deseable en sí mismo. La pregunta sería más bien la de si se puede escapar el cambio y mantener el *statu quo*. Lo uno y lo otro engendra problemas, pero creemos que es mejor tener problemas por hacer el cambio, que tenerlos por dejar de hacerlo. En el caso Colombiano es claro que, después de más de cien años de Constitución, el cambio de las personas, de las actitudes, de las orientaciones era inevitable. Lo importante era propiciarlo dentro de un marco de seguridad y legalidad, aun para aquellos que no lo querían.

A lo largo del texto Constitucional expedido en 1991 se establecen y desarrollan las distintas instituciones a las que se confía el logro de los fines y cometidos del Estado y se precisan las interrelaciones para el adecuado desarrollo de la vida social. En el ámbito de la organización del Estado, los postulados Constitucionales apuntan a la introducción de los instrumentos que aseguren la efectiva participación de los ciudadanos y de los grupos sociales en las variadas actividades a él confiadas; se proponen como imperativos de la acción administrativa, que deben incorporarse como elementos propios y necesarios, la eficacia y la eficiencia. Y por ello, en consonancia con los tradicionales controles de juridicidad se instauran controles de gestión y de resultados. Al mismo tiempo que se consagran las garantías de la libertad económica y la iniciativa privada y de la libre competencia como derecho de todos se reitera la iniciativa pública para la creación de entes empresariales y la existencia de monopolios como arbitrio rentístico y para fines de interés público o social.

En fin, la enunciación del carácter unitario de la República se acompaña con su condición de descentralizada y con la autonomía de las entidades territoriales. Y el papel y la función de las autoridades del Estado se enmarcan en la denominación genérica utilizada de servidores del Estado.

Evidentemente los principios y orientaciones plasmadas en la Constitución Política, conformadores de los grandes fundamentos del ordenamiento jurídico, comportan una redefinición de la organización real del Estado Colombiano y en particular de la administración pública que, apropiadamente encauzada, se traducirá en su modernización de manera que se integre en forma activa y efectiva al sistema social constitucionalmente adoptado.

Se trata como propugnan los especialistas en los temas administrativos, no sólo de modificar las normas existentes sino de incorporar una nueva cultura a la administración que permita la sustitución de valores y pautas de comportamiento administrativo, donde la eficacia, la eficiencia y la participación, junto con la legalidad, constituyan los fundamentos de la actuación de la administración. Se trata de la eficacia y la eficiencia en términos del quehacer público, es decir ajustadas a los principios y cometidos propios de la acción administrativa, inspirados en la búsqueda de interés público, al mismo tiempo que en la

protección y garantía, sin discriminación de los derechos inalienables de la persona.

Como es sabido, de tiempo atrás y dentro del denominado estado social de derecho, de manera generalizada se considera la efectiva, participación ciudadana y la colaboración de los particulares en el desarrollo de las más diversas actividades estatales como factor insustituible para la profundización de la democracia real. La pretendida democracia sin el pueblo no tiene hoy aceptación alguna.

Las preocupaciones actuales giran en torno a la cantidad y la calidad de esa participación. Así, cabe observar y anotar la generalizada orientación hacia la búsqueda de nuevos y mejores cauces de participación que aseguren a la comunidad su presencia en los más variados ámbitos del quehacer social y estatal.

De la participación estrictamente política se busca acceder a la participación administrativa. La elección como sistema de escogencia, se predica no sólo de las autoridades tradicionalmente "de representación política" sino también respecto de los gestores directos de los servicios públicos.

Igualmente cada día es mayor la intervención de organizaciones privadas, particularmente aquellas definidas como "sin ánimo de lucro", como gestoras de servicios públicos y de actividades de interés "público" (no simplemente general) que en esa condición ostentan prerrogativas y deberes propios del Estado.

Los nuevos cauces de la participación, de otra parte, han propiciado que la sociedad, y las distintas fuerzas sociales que dentro de ella actúan, intervengan de manera directa e inmediata en la definición de las acciones políticas y administrativas, mediante mecanismos como el plebiscito, el referéndum o la consulta, ya en el ámbito nacional, ya en el nivel local, como forma de compromiso en la acción e instrumento de efectivo control sobre aquella.

Si bien toda participación entraña intervención de particulares en la acción del Estado y de la sociedad, no toda colaboración reviste las características estrictas de la "participación social" tal como debe entenderse ella en el contexto de la democracia social de derecho.

A la forma más tradicional y elemental de participación del ciudadano en la vida política y administrativa del Estado, que es la propia estructuración republicana y democrática de Gobierno, se han ido agregando instrumentos de participación llamados a complementar, a potenciar y a profundizar la democracia representativa. No a sustituirla. Dentro de esa línea conceptual, puede señalarse la práctica de los consejos asesores, de las comisiones mixtas de planificación y de los consejos económicos y sociales. Igualmente se postulan mecanismos de la denominada democracia semi-directa como el plebiscito, el referéndum, el derecho de iniciativa, el derecho popular de voto y la aplicación del voto programático.

Entonces la adopción de instrumentos de participación y la formulación de la participación como fin esencial del Estado comporta necesariamente la reformulación de los fundamentos mismos del derecho público en general, y del derecho administrativo en especial, toda vez que la necesaria participación de los asociados en las actividades estatales, en los supuestos en que está se postula como derecho de los asociados, condiciona la actuación de las autoridades y significa requisito de validez y elemento necesario en la interpretación de los actos estatales. Por ello a los tradicionales principios del derecho administrativo, que se expresan en la sujeción a la juridicidad, la prevalencia del interés público sobre el interés particular, la igualdad ante la administración y el ejercicio de la función administrativa, habrá que agregar, por lo que toca al derecho administrativo Colombiano, el principio de la participación de los administrados, con características y efectos propios.

Entendemos el presente Proyecto de ley como el desarrollo y consolidación de esos principios adecuándolos a las nuevas realidades. Así se encuentra plasmado en el pliego de modificaciones que hemos considerado necesario introducir al texto finalmente aprobado por la Cámara de Representantes clasificando las diferentes funciones que entrará a ejercer el Ministerio del Interior de surtir su aprobación al interior del Senado de la República y de la posterior comisión de conciliación que se integre por las dos Cámaras.

Entendemos que la modificación del Ministerio de Gobierno al Ministerio del Interior, significará un cambio cualitativo en las relaciones del Gobierno Central y las

regiones en la manera de implementar y concebir el ordenamiento territorial, la descentralización, la autonomía regional, los derechos de las minorías y la paz.

Quizá por ello, nos identificamos con el argumento del Gobierno al querer que el Ministerio del Interior cumpla el papel de "Cancillería de Asuntos Internos" para servir de interlocutor válido y confiable de los Municipios, los Distritos y los Departamentos y sepa desactivar y resolver los múltiples y variados conflictos que se presentan. Razón por la cual, proponemos la creación de la unidad administrativa especial para el desarrollo institucional a fin de colocarle doliente a los olvidados entes territoriales.

Hemos creído igualmente conveniente adicionar la planta ya existente para la atención de las minorías para la cual proponemos al Gobierno Nacional la creación de la oficina para la atención de la libertad de cultos y la libre profesión de religión, teniendo en cuenta la norma vigente y la ley estatutaria expedida por el Congreso Nacional.

Alrededor de éste tema vale la pena resaltar que la norma analizada no se encuentra en un título especial relativo a las relaciones entre el Estado y la Iglesia, sino en la misma Carta de Derechos con las demás libertades. El Título IV de la Constitución de 1886 fue suprimido en la Constitución de 1991, lo cual tiene dos consecuencias significativas. Primero, la separación de la Iglesia y el Estado Colombiano es total, clara e innegable. Segundo, la libertad de religión es concebida desde la perspectiva del individuo y de todas las comunidades, no desde el punto de vista de lo que sería más conveniente para la Iglesia Católica. La norma aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente garantiza a toda persona no sólo el derecho a profesar libremente una religión sino a difundirla en forma individual o colectiva. Las personas pueden tener sus propias creencias religiosas, no tenerlas o modificarlas, y pueden divulgarlas de manera individual o en asociación con otros individuos, sin interferencia previa o posterior de las autoridades o de otras personas que profesen religiones diferentes. También pueden competir pacíficamente con otros con el fin de ganar adeptos para su fe.

Como complemento a la libertad de religión se garantiza la libertad de cultos; esto es, el derecho de toda persona a celebrar ceremonias, ritos o actos, de acuerdo con las propias convicciones religiosas, así como, a no practicar ningún culto sin que pueda ser castigada o presionada para obligarla a hacerlo.

La Constitución de 1991 pone en pie de igualdad la libertad de todas las confesiones religiosas e iglesias ante la ley, para marcar un contraste con la protección especial del Estado a la Iglesia Católica, basada tanto en la costumbre como en el anterior preámbulo. De esta manera se consagra la neutralidad del Estado frente a las confesiones religiosas y a las iglesias, actitud indispensable para asegurar el pluralismo religioso. Lo anterior demuestra la imperiosa necesidad de otorgarle al interior de la nueva estructura orgánica del Ministerio a modificar, una preeminencia en su tratamiento.

Es pues, en síntesis, el proyecto sometido a vuestro estudio, la puesta en marcha de un pensamiento que contradice íntegramente lo planteado por Den-Siao-Ping, al buscar entregarle a los Colombianos, lo formulado en un programa de Gobierno por el actual Presidente Ernesto Samper Pizano buscando transformar la sociedad desde el poder.

2. Antecedentes Históricos.

Gracias a la invaluable colaboración prestada por el Doctor Fabio Martínez V., logramos acceder a documentos históricos que nos permitieron auscultar la presencia ante el país del hoy denominado Ministerio de Gobierno. Al expresar nuestra gratitud, hacemos expresa claridad que en adelante haremos referencia a trabajos por él realizados.

La Constitución de 1821 señala, en cuanto a la organización del Ejecutivo, que el Presidente de la República tendría un Consejo de Gobierno, conformado por el Vicepresidente de la República, un Ministro de la Alta Corte de Justicia, nombrado por él mismo, y de los Secretarios del Despacho. Estableció cinco secretarios de Estado a saber:

- Relaciones Exteriores
- Del Interior
- De Hacienda
- De Marina y
- De Guerra

Se destaca de éstas secretarías la Del Interior, que para ese entonces, el Libertador Simón José Antonio de la

Santísima Trinidad Bolívar Palacios, nombra como su secretario al eminente jurista José Manuel Restrepo. Vienen posteriormente cambios enmarcados por las Constituciones Centralistas y Federalistas que finalmente denominaron a la Secretaría del Interior como Secretaría de Gobierno, origen del actual Ministerio de Gobierno.

2.1. Creación del Ministerio de Gobierno.

En el año de 1886 a raíz de la Centenaria Constitución que nos rigió, que reemplazó al Estado Federalista, reconstituyendo la República Unitaria, se produce un cambio sustantivo en la Rama Ejecutiva del Poder Público; las denominadas Secretarías del Despacho Ejecutivo, pasan a ser Ministerios del Despacho Ejecutivo.

El Consejo Nacional Legislativo expide el 25 de Agosto de 1886 la Ley 7ª en los siguientes términos:

CONSEJO NACIONAL LEGISLATIVO

LEY 7ª DE 1886

(agosto 25)

sobre el numero, nomenclatura y precedencia de los Ministerios del Despacho Ejecutivo.

El Consejo Nacional Legislativo,

DECRETA:

Artículo único. El Despacho Administrativo del Gobierno se dividirá en siete Ministerios.

Los Ministros se denominarán:

De Gobierno,

De Relaciones Exteriores,

De Hacienda,

De Guerra,

De Instrucción Pública,

Del Tesoro, y

De Fomento.

El orden en que queden expedidos los diferentes Ministerios, será también el de su procedencia.

Dado en Bogotá, a veintiuno de Agosto de mil ochocientos ochenta y seis.

El Presidente,

Juan de Dios Ulloa.

El Vicepresidente,

José María Rubio Frade.

El Secretario,

Julio A. Corredor.

Poder Ejecutivo—Bogotá, Agosto 25 de 1886

Publíquese y ejecútense.

El Presidente de la República,

(L.S.) J.M. Campo Serrano.

El Ministro de Gobierno,

Aristides Calderón.

Los primeros ministros nombrados por Decreto número 479 de 1886 (agosto 7) fueron, en el orden antes señalado y correspondientemente, Aristides Calderón, Vicente Restrepo, Antonio Roldán, Felipe Angulo, Jorge Holguín, José Domingo Ospina Camacho y Felipe F. Paul.

2.2. Funciones que en su momento ejerció el Ministerio de Gobierno.

Función de Correos y Telégrafos.

Le fue adscrita en 1886 a la Secretaría de Gobierno, que sufrió varios cambios institucionales hasta 1888, en Octubre, cuando reasume estas funciones el Ministerio de Gobierno. Posteriormente en el Gobierno de Pedro Nel Ospina se sanciona la Ley 31 de 1923 que crea el Ministerio de Correos y Telégrafos.

Función de Archivo Nacional.

Le fueron asignadas en 1868 a la Secretaría del Interior, con lo cual se creaba tal dependencia fusionando los archivos de las Secretarías de Estado. Para 1912, el Archivo estaba dividido en dos periodos: La Colonia y la República ubicados en la parte alta del antiguo edificio de Santo Domingo y, en los bajos del Palacio de San Carlos. En 1937 fue incorporado a la Biblioteca Nacional.

Funciones de Policía y Gendarmería Nacional.

Adscritas al Ministerio de Gobierno, que conforme al Decreto 1000 de 1891 (noviembre 5), orgánico de la institución señalaba que los aspirantes al empleo de agentes de policía debían tener entre otras, las siguientes condicio-

nes: ser mayores de 21 años y menores de 40. Saber leer, escribir y contar. Tener complexión robusta y sin vicio alguno orgánico. Poseer maneras cultas y carácter firme y suave; y se les exigía dos cartas de recomendación de personas conocidas y adictas al gobierno. Más tarde el Congreso autorizó al Gobierno, por medio de la Ley 93 de 1948, para la reorganización y nacionalización de los cuerpos de policía. Pertenece al Ministerio de Gobierno hasta el año de 1953 cuando el gobierno del General Gustavo Rojas Pinilla lo adscribe al Ministerio de Guerra.

Función de Elecciones. Identificación Electoral o de Negocios Electorales.

El General José María Obando, como Presidente de la República, sancionó una Ley expedida el 16 de Junio de 1853, la cual disponía que los "jurados electorales" expidieran a todo ciudadano una especie de cédula, la que sería válida para una sola elección debiendo ser devuelta en el momento de depositar el voto. En la administración del General Tomas Cipriano de Mosquera, por medio del decreto de Julio 28 de 1862, se dispuso que todo ciudadano hábil para votar, debía proveerse de un certificado, a manera de documento electoral. Posteriormente la Ley 31 de 1929 se implantó la cédula de ciudadanía como documento indispensable para el ejercicio del voto, sancionada por el Presidente Miguel Abadía Méndez.

Debido a la crisis fiscal que se vivía en aquel momento, impidió al Gobierno la reglamentación de la Ley 31 solicitando al entonces Ministro de Gobierno Alejandro Cabal Pombo, en su informe al Congreso de 1930, proceder a reformar esa Ley suprimiendo la cédula electoral para las elecciones que se avecinaban en enero y abril de 1931. Fue suspendida su vigencia por la Ley 60 de 1930, hasta el primero de enero de 1933. Posteriormente la Ley 7ª de 1932 dispuso que la cédula de que trataba la Ley 31 no era requisito para votar sino a partir del primero de enero de 1935. Pasó a ser documento de identidad personal para actos civiles y políticos en 1937. Tal cédula se expidió entre los años 1934 y 1951 cuando fue suspendida definitivamente mediante el Decreto 2098 de 1951, para luego con la contratación de la Misión Técnica Canadiense dotar al ciudadano de la cédula que hoy existe.

Mediante el Acto Legislativo No. 3 de 1954 se otorgan los derechos políticos a la mujer, iniciándose la cedulación femenina el 1º de junio de 1956.

Al sancionarse en el Gobierno de Mariano Ospina Pérez la Ley 89 de 1948, se crea una organización electoral que establece su funcionamiento por la Registraduría Nacional del Estado Civil, dejando así de pertenecer al Ministerio de Gobierno.

Función de publicaciones oficiales a través de la Imprenta Nacional.

Funciones trasladadas de los Ministerios de Justicia y Fomento.

Las funciones o negocios que estaban a cargo del Ministerio de Justicia y algunas del Ministerio de Fomento, que fueron suprimidos mediante la Ley 11 de 1894 sancionada por Miguel Antonio Caro, pasaron el primero de enero de 1895 al Ministerio de Gobierno los negocios de Intendencias Nacionales, Justicia, Gracia, Cultos, Legislación, Sistema Penitenciario, Contabilidad del Ministerio de Justicia, y todo lo relacionado con el ramo de Higiene, que estuvo a cargo del Ministerio de Fomento.

2.3. Funciones Asignadas en el Curso del Tiempo al Ministerio de Gobierno.

Propiedad Intelectual. 1951, de la oficina de Registro Nacional de propiedad intelectual la cual se suprime. Dependía del Ministerio de Educación Nacional.

Acción Comunal 1960. Del Ministerio de Educación.

Asuntos Indígenas 1960. Del Ministerio de Agricultura.

Fondo De Desarrollo Comunal. 1968. Se crea como Establecimiento Público adscrito al Ministerio.

Ejecución del Presupuesto del Congreso. 1982. Del Congreso.

Diversos cambios se van surtiendo en cuanto a asignación de funciones y estructura orgánica hasta llegar a la actualmente existente regulada por la Ley 52 de 1990.

3. Análisis del Proyecto.

Uno de los objetivos esenciales de este proyecto es el de fijar con rango legal los principios y reglas que rijan el proceso de modificación del Ministerio de Gobierno en el nuevo Ministerio del Interior, a los que tendrá que ceñirse

el Presidente de la República, durante el ejercicio de su facultad para modificar la estructura del Ministerio de Gobierno, potestad que le ha sido conferida en el numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política.

Con el fin de clarificar dentro del texto del proyecto de ley que se presenta a su consideración, la naturaleza de la competencia que el Gobierno Nacional ejercerá sobre este particular, hemos decidido unificar los conceptos de "transformación, reestructuración y creación", indistintamente utilizados en el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por el de "modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior", atendiendo a lo dispuesto en la norma superior mencionada.

Vale la pena resaltar, que dentro del proceso de modificación, se verificarán una serie de situaciones relacionadas con la reestructuración interna del Ministerio de Gobierno, con la correspondiente reasignación de funciones en sus distintos niveles, con la creación o supresión de organismos adscritos así como de algunos cargos y empleos existentes, para lo cual los lineamientos generales que en el proyecto de ley se plantean, constituirán el marco de acción para la toma de estas decisiones.

El texto legislativo que se propone, reorganiza las distintas materias, mediante el uso de títulos que reemplazan los capítulos aprobados por la plenaria de la Cámara de Representantes, con el fin de ajustar su estructura general a un orden sistemático que responda a los requerimientos exigidos por la técnica legislativa.

Ciertos temas han sido objeto de reformulación para adecuarlos al texto constitucional y precisar su sentido. Nos referimos de manera puntual al asunto del orden público que en el proyecto aprobado por la Plenaria de la Cámara de Representantes aparece con la connotación de orden público interno, concepto que se modifica en la propuesta a la expresión "orden público", porque se entiende que la jurisdicción del Ministerio del Interior en lo que tiene que ver con este tema se circunscribe a todo el territorio nacional.

El proyecto de ley consta de 23 artículos divididos en cuatro títulos que contienen disposiciones respecto de los siguientes temas:

TITULO I

Modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior

Este Título consta de cuatro artículos en donde se establecen:

a) En el artículo primero se determina que de conformidad con los principios generales fijados en la presente ley se modifica el Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior.

b) En el segundo artículo se establece el objeto del Ministerio del Interior consistente en la formulación y adopción de la política, del Sector del Interior; igualmente se determinan las materias que deberá atender orientadas a la redefinición de la actividad del Gobierno, con el fin de encausar y armonizar la actividad ministerial a las exigencias de la nueva Carta Política, en donde se dio un tratamiento preferencial a la descentralización territorial, a la participación ciudadana y comunitaria, a los derechos de las minorías étnicas y diferentes grupos raciales, a los derechos y libertades fundamentales, entre otros;

c) En el artículo tercero se determina en forma general la conformación del Sector del Interior, el cual esta integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales a él adscritas;

d) En el artículo cuarto se define el Sistema Administrativo del Interior como instancias seccionales y locales del Sistema, conformado por las respectivas secretarías de Gobierno o quien haga sus veces.

TITULO II

Funciones del Ministerio del Interior, Principios y reglas para la Organización del Sistema del Interior

Las funciones del Ministerio del Interior se desarrolla con base en los principios, derechos y deberes establecidos en la Constitución de 1991, se encuentran contenidos en el artículo quinto de este proyecto y hacen referencia a:

- Los asuntos Políticos, la democracia participativa, y la participación ciudadana y la protección del derecho de la libertad religiosa y de cultos.

- Los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.
- Los asuntos indígenas, las comunidades negras y las minorías étnicas.
- Los asuntos electorales.
- La orientación y dirección del sistema nacional para la prevención y atención de desastres.
- Los derechos de autor.

De otra parte, se encuentra igualmente en este título los principios y reglas generales para la modificación de la estructura administrativa del Ministerio del Interior con el fin de llevar a cabo el cumplimiento del objeto, funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de este proyecto; dicha competencia se le otorga al Presidente de la República.

TITULO III

Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

En el presente título se consagran todas las disposiciones laborales referentes al campo de aplicación, terminación de la vinculación, supresión de empleos, empleados públicos escalafonados, continuidad del servicio, incompatibilidad con las pensiones, factor salarial, etc., todo con el fin de asegurar la protección de los derechos laborales de los servidores públicos del actual Ministerio de Gobierno, necesarios para la aplicación de la ley.

TITULO IV

Disposiciones finales

En este título se crea la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, con la tarea de prestar la asistencia técnica a las entidades territoriales.

De igual forma se crea la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, adscrita al Ministerio del Interior, y un Fondo para la Participación Ciudadana, creado como un sistema de manejo de cuenta dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, cuyo objeto será la financiación de los programas encaminados a promover la participación ciudadana.

Se establece la creación de estos entes con el fin de elevar a una mayor categoría el tratamiento de las materias antes mencionadas.

Anexo a este informe presentamos un cuadro comparativo que recoge, en primer lugar, el texto que proponemos para el correspondiente análisis y debate, y en segundo lugar, las reformas introducidas al texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, las cuales se detallan mediante observaciones puntuales que explican su sentido.

Por lo anterior expuesto, con el debido respeto al criterio de los Honorables Senadores proponemos darle primer debate al presente proyecto de ley.

Vuestra comisión,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.
Alvaro Ramón Escobar P.
Senador de la República,

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 1995 SENADO

por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente Ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél, y hará las veces del mismo para todos

los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta Ley.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior a través del Ministro y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

El Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a:

1. El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la política de descentralización y el desarrollo institucional;
2. Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos;
3. Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana;
4. Los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas;
5. Los asuntos electorales;
6. La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y
7. Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior.* El Sector del Interior esta integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le están adscritas.

Artículo 4º. *Sistema Administrativo del Interior.* Son instancias seccionales y locales del sistema administrativo del interior las respectivas secretarías de gobierno o las demás unidades, organismos y dependencias administrativas, que ejerzan en las entidades territoriales, funciones afines a las encomendadas al Sector del Interior, dentro del ámbito de su competencia y jurisdicción.

Las instancias seccionales y locales del Sistema Administrativo del Interior y el Sector del Interior conforman el Sistema Administrativo del Interior.

Quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior, colaborarán armónicamente entre sí, bajo los principios de subsidiariedad y concurrencia, con el propósito de realizar los fines encomendados al Estado en las materias de su competencia.

Parágrafo. Las competencias que por disposiciones legales expedidas a la vigencia de la presente Ley, se le hubieren encargado al sector público de gobierno o a las instancias seccionales o locales integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

TITULO II

Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del sector del interior

Artículo 5. *Funciones.* Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto de que trata el artículo 2º de la presente Ley, las siguientes funciones:

1. En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación, y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Servir de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista concite la voluntad política nacional; contribuir al logro de pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial, mediante la pedagogía, promoción y aplicación de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y el voto programático;

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar en representación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos a los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas; y promover las normas que favorezcan a las negritudes y las minorías técnicas para hacer valer sus derechos constitucionales y legales;

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

i) Ejercer como instancia de consulta, en materia de interpretación, de las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas, en armonía con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las secretarías de gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces y su trámite será obligatorio.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas, a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa y a la atención de las funciones estatales relativas a las iglesias y confesiones religiosas, para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Coordinar, la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno en cada uno de sus ramos;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, con-

cejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta, mediante la utilización de los mecanismos e instituciones de participación y el voto programático;

f) Estimular las diferentes formas de participación de los ciudadanos, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y sus mecanismos en los términos de las leyes estatutarias de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y del voto programático, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

g) Propender por la participación de los ciudadanos en la vida y organización política de la Nación y por el desarrollo de su cultura política; velar por la coherencia de los sistemas de participación comunitaria y ciudadana; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad.

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales a la sociedad civil;

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado;

m) Garantizar la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión;

n) Promover la convivencia y tolerancia entre los confesores de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

ñ) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

o) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades Religiosas e inscribir a estas en el mismo;

p) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios de derecho público interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas de que trata la ley.

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con el ordinal 4º del artículo 189 de la Constitución Política y demás disposiciones legales.

En tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin y dirigirá las actividades de las autoridades de las entidades territoriales en todo lo relativo a esta materia;

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud

promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

4. En relación con los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas, le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo. Con respecto a las comunidades indígenas y de negritudes, ejercerá las siguientes atribuciones:

En relación con las comunidades indígenas:

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas, y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de gobierno de los territorios indígenas, de sus consejos, y demás autoridades tradicionales, y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

h) Colaborar con los consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos;

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial, y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia, y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;

g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde:

a) Promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos;

b) Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inherentes a garantizar el proceso electoral y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y el orden público.

En tal virtud, el Ministerio del Interior organizará las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizará su desarrollo democrático en las distintas regiones del país, en coordinación con las autoridades electorales;

6. En relación con la orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

Parágrafo. La dirección del *Diario Oficial* será ejercida por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En consecuencia este organismo, establecerá los medios más convenientes para la adecuada divulgación de las disposiciones legales, directamente o mediante otros organismos públicos o privados.

Artículo 6º. *Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas.* Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5º de la presente Ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del sector, conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, incluyendo la del Ministerio de Gobierno, para garantizar su cambio de denominación y naturaleza jurídica, ordenada por medio de la presente ley, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a. *Modernización.* Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del sector del interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.

b. *Flexibilidad institucional.* Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio.

c. *Planeación administrativa.* Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos.

d. *Descentralización, delegación y desconcentración.* Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcentración, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior.

e. *Eficiencia.* Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa.

f. *Administración gerencial.* Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones.

g. *Capacitación.* Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios.

h. *Denominación de sus dependencias básicas.* Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos se organizarán observando la denominación de las Unidades Administrativas que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas.

i. *Coordinación.* El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos.

j. *Viabilidad.* Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

k. *Subsidiariedad.* El Sector del Interior del nivel más amplio deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley.

l. *Concurrencia.* Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del Sistema del Interior, que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

TITULO III

Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo, es decir que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación de que trata la presente Ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga

causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1º por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción.

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1º, por cada uno de los años subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; y

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1º por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual;
2. La prima técnica;
3. Los dominicales y festivos;
4. Los auxilios de alimentación y transporte;
5. La prima de navidad;
6. La bonificación por servicios prestados;
7. La prima de servicios;
8. La prima de antigüedad;
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente Ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalente a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

TITULO IV

Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales.* Créase la unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Artículo 19. *Unidad administrativa especial para la prevención y atención de desastres.* Créase la unidad administrativa especial para la prevención y atención de desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de esta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la participación ciudadana.* Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, en la organización del Ministerio del Interior se creará el Fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación reconocidos en las leyes estatutarias que regulen esta materia, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior de que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 23. *Vigencia.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga toda las disposiciones que le sean contrarias.

Vuestra comisión,
José Renán Trujillo García, Alvaro Ramón Escobar P.,
Senadores de la República.

ANEXO

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO POR LA PLENARIA
DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

PROYECTO DE LEY NUMERO 058 DE 1994 CAMARA

por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Constitución del Ministerio del Interior

Artículo 1º. *Constitución del Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél, y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Artículo 2. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior, a través del Ministro y bajo la dirección del Presidente de la República la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

En consecuencia, el Ministro del Interior atiende las materias relativas al orden público interno; a los asuntos políticos; a la paz, la convivencia ciudadana y los derechos y libertades fundamentales; a la participación social y comunitaria en la vida y organización social y política de la Nación; a los asuntos indígenas, de negritudes y minorías étnicas; a la política de descentralización, a las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República y demás asuntos relativos a ellas, en los términos de la presente ley; al ordenamiento territorial, a su consolidación y armónico desenvolvimiento; a la orientación y dirección del sistema nacional para la prevención y atención de desastres; y a la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, de conformidad con la ley estatutaria sobre la materia.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Artículo 3º. *Sector del Interior.* El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le están adscritas.

Son unidades administrativas especiales adscritas al Ministerio del Interior, las siguientes:

- a) La Dirección Nacional del Derecho de Autor;
- b) La Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

(No hay original)

mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su conocimiento.

**TEXTO QUE SE PROPONE A LA COMISION PRIMERA
DEL SENADO DE LA REPUBLICA**

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 1995 SENADO

por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

**Modificación del Ministerio de Gobierno
en el Ministerio del Interior**

Artículo 1º. *Modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior.* El Ministerio de Gobierno se modificará de conformidad con los principios y reglas generales que se fijan en la presente ley. Se denominará en adelante el Ministerio del Interior, guardará el orden de precedencia de aquél, y hará las veces del mismo para todos los efectos legales en los aspectos que no contraríen su objeto y funciones establecidas en esta ley.

Observación. *El artículo presenta variaciones en su título para indicar que el propósito de la ley es la modificación del Ministerio de Gobierno en el Ministerio del Interior. El cambio se produce para adecuar el contenido de la norma al ejercicio de las facultades otorgadas al Congreso de la República y al Presidente de la República, en los numerales 7 y 16 de los artículos 150 y 189 respectivamente, de la Constitución Política.*

De otra parte, le fue incorporada al texto del artículo la expresión "en adelante", para mejorar su redacción.

Artículo 2º. *Objeto.* Corresponde al Ministerio del Interior, a través del Ministro y bajo la suprema dirección del Presidente de la República, la formulación y adopción de la política del Sector del Interior.

El Ministerio del Interior atenderá las materias relativas a:

1º El ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la política de descentralización y el desarrollo institucional.

2º Los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y en la organización social y política de la Nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos.

3º Los derechos y libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.

4º Los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas.

5º Los asuntos electorales.

6º La orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres; y

7º Los derechos de autor.

Para el cumplimiento de su objeto el Ministerio del Interior trabajará en coordinación con las demás autoridades competentes.

Observación. *Las materias que atenderá el Ministerio del Interior han sido reordenadas en dos aspectos: a) Se les ha clasificado en numerales para hacer más claro su sentido y alcance conceptual; y b) Se han organizado parcialmente con las funciones y atribuciones tal como aparecen en el artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Además, se incorporaron dos nuevas materias que hacen referencia a los asuntos electorales y los derechos de autor, los cuales también son de competencia del Ministerio del Interior.

Conviene destacar que la materia referida al orden territorial y la descentralización, ha sido ampliada con los temas de la autonomía territorial y el desarrollo institucional. Así mismo, la materia referida a la participación ciudadana le fueron incorporados el tema de la democracia participativa y pluralista.

El uso de la expresión bajo la "suprema" dirección del Presidente de la República para la formulación y adopción de la política del Sector del Interior, reitera el precepto constitucional que señala al Presidente de la República como el símbolo de la unidad nacional y la suprema autoridad administrativa.

Artículo 3º. *Sector del Interior.* El Sector del Interior está integrado por el Ministerio del Interior, los establecimientos públicos y las unidades administrativas especiales que le están adscritas.

(No hay original)

integrantes del mismo, serán ejercidas por las dependencias que conforman el Sector y el Sistema del Interior, en lo de su competencia.

CAPITULO II

Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones.* Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo de su objeto de que trata el artículo 2º de la presente ley, las siguientes funciones:

1. Formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el reordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación, y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial; para cuyos efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

a) Hacer de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

b) Velar porque la vocación descentralista concite la voluntad política nacional; contribuir al logro de pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con la autonomía territorial, el ordenamiento territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

d) Convocar la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo regional y de los grandes propósitos nacionales; promover la aplicación y debida observancia de la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana y el voto programático; velar por la coherencia de los sistemas de participación comunitaria y ciudadana; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

e) Hacer de autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la reorganización del territorio; obrar en representación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos a los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y territorialidades indígenas, y promover las normas que favorezcan a las negritudes y las minorías étnicas para hacer valer sus derechos constitucionales y legales;

g) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

h) Promover directamente o en coordinación con las autoridades competentes, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta en todas las materias de su competencia;

i) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

j) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

k) Ejercer como autoridad doctrinaria en materia de interpretación de las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de su facultad doctrinaria, emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas, en armonía con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior a través de las secretarías de gobierno departamentales o quienes hagan sus veces. No obstante, los departamentos deberán absolver las consultas de los municipios y prestarles todo su apoyo cuando estuvieren opcionados para ello.

Observación. En el primer inciso se aclara que las instancias seccionales y locales del Sistema Administrativo del Interior, son las "respectivas" Secretarías de Gobierno "o las" demás unidades, organismos y dependencias que ejerzan en las "entidades territoriales", concepto al cual se acude por su alcance genérico.

En la definición del Sistema Administrativo del Interior se mejoró su redacción para hacer más claro su contenido.

En el inciso 3º del artículo se modificó la frase -las instancias, dependencias y demás unidades administrativas de la administración pública- por "quienes conforman el Sistema Administrativo del Interior" con el propósito de mejorar su redacción. Además se han incorporado los principios de subsidiariedad y concurrencia para garantizar la armonía del Sistema.

De otra parte, en el párrafo se cambia la expresión -disposición legal- por "disposiciones legales", para mejorar su redacción. Así mismo se modifica la expresión -entidades seccionales- por la de "instancias seccionales", para mantener la concordancia con la definición del Sistema Administrativo del Interior. Igualmente se reemplaza el término -en lo de su conocimiento- por "en lo de su competencia", por su precisión jurídica.

TITULO II

Funciones del Ministerio del Interior, principios y reglas para la organización del Sector del Interior

Artículo 5º. *Funciones.* Además de las funciones generales señaladas a los Ministerios, el Ministerio del Interior, ejercerá en desarrollo del objeto de que trata el artículo 2º de la presente ley, las siguientes funciones:

Observación. En este artículo se reordenan las disposiciones relacionadas con las funciones del Ministerio del Interior, para armonizarlas con las materias que atenderá dicha entidad, y según lo establecido en las disposiciones iniciales del proyecto.

En el primer inciso del artículo se modifica la expresión -de su objeto- por la "del objeto" para mejorar su redacción.

1º En relación con el ordenamiento y la autonomía territorial, las relaciones entre la Nación y las entidades territoriales de la República, la descentralización y el desarrollo institucional, le corresponde formular, coordinar y evaluar las políticas en materia territorial; promover el ordenamiento territorial a fin de implementar, apoyar y fortalecer las instituciones dispuestas para la administración del territorio; promover la cooperación entre las entidades territoriales y la Nación, y los procesos de descentralización, desconcentración y delegación administrativa, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial. Para tales efectos tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

Observación. El numeral está encabezado con un título que determina de manera precisa la función del Ministerio del Interior, relacionada con el tema del ordenamiento territorial del Estado Colombiano y su descentralización. Además, se sustituye en éste, así como en las demás disposiciones que la integran, la expresión -reordenamiento territorial- por la de "ordenamiento territorial". Este término corresponde a los postulados de la Carta Política, que inspiran nuevas formas de organización territorial del Estado.

En el primer inciso de este numeral, se ha modificado la expresión -para cuyos efectos- por la de "para tales efectos", con el ánimo de mejorar la redacción y precisar el sentido de la norma, teniendo que la última parte del inciso adquirió sentido propio con el cambio.

a) Servir de instancia superior en la gestión política de los asuntos internos territoriales; canalizar las demandas de las entidades territoriales en lo relativo a su autonomía y consolidación política e institucional; y gestionar los propósitos políticos de la descentralización, en cuanto a sus aspectos políticos y de Estado;

Observación. Se sustituyó la expresión -hacer de instancia superior- por la de "servir de instancia superior", por considerar que esta precisión refleja la calidad de la atribución que está llamado a ejercer el Ministerio del Interior para el caso en particular.

b) Velar porque la vocación descentralista concite la voluntad política nacional; contribuir al logro de pactos políticos por la región en torno a los propósitos de desarrollo regionales y nacionales, en coordinación con los organismos legalmente competentes; y contribuir a la conformación de espacios de concertación de la tarea legislativa entre el Congreso de la República y las autoridades territoriales;

Observación. Sin modificaciones.

c) Coordinar la agenda legislativa del Gobierno Nacional en todas las materias que tengan que ver con el ordenamiento, la autonomía territorial y la descentralización; y velar por la coherencia institucional y política de la descentralización administrativa;

Observación. Sin modificaciones.

d) Convocar la sociedad civil para su inserción en la gestión del desarrollo territorial, mediante la pedagogía, promoción y aplicación de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y el voto programático;

Observación. El concepto de -desarrollo regional- ha sido sustituido por el de "desarrollo territorial" por el mayor alcance conceptual de éste.

De otra parte, se especifican las acciones mediante las cuales se pretende convocar a la sociedad civil para que participe en el proceso del nuevo orden territorial, consistentes en las de "pedagogía, promoción y aplicación de los mecanismos e instituciones" de participación ciudadana.

Las atribuciones referidas a la promoción y debida observancia de la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana y del Voto Programático; a la coherencia de los sistemas de participación ciudadana y a la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública; han sido trasladadas a la función general relacionada

2. Velar por la conservación del orden público interno bajo la orientación del Presidente de la República como jefe de Gobierno y de conformidad con el ordinal 4 del artículo 189 de la Constitución Política y demás disposiciones legales.

En tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público interno y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin.

3. Formular bajo la orientación del Presidente de la República las políticas tendientes a la consolidación del sistema democrático, el desarrollo político de la Nación y la modernización de las instituciones, para cuyo efecto tendrá entre otras atribuciones:

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

b) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales a la sociedad civil;

c) Estimular las diferentes formas de participación de los ciudadanos mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y sus mecanismos en los términos de la Ley Estatutaria de los Mecanismos de Participación Ciudadana, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

d) Propender por la participación de los ciudadanos en la vida, organización política de la Nación y por el desarrollo de su cultura política;

e) Promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos;

f) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes.

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado.

4. Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción, bajo las orientaciones del Presidente de la República, en tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

En virtud de esta función el Ministerio del Interior velará por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional.

5. Coordinar, con la dirección del Presidente de la República la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno con el Congreso le corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno en cada uno de sus ramos.

6. Dirigir bajo la orientación del Presidente de la República las actividades de las autoridades de las entidades territoriales en todo lo relativo al orden público interno.

7. Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad.

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario.

8. Formular bajo la orientación del Presidente de la República las políticas relacionadas con las comunidades indígenas, de negritudes y demás minorías étnicas, y velar por sus derechos en colaboración con los ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo, y en particular, con respecto a las negritudes comunidades indígenas ejercer las siguientes atribuciones:

Con relación a las comunidades indígenas:

a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;

b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;

c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas, y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;

d) Garantizar las formas de gobierno de los territorios indígenas, de sus consejos, y demás autoridades tradicionales, y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;

e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;

f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;

g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;

con la democracia participativa y pluralista a la participación ciudadana ubicada en el artículo 5 numeral 2º de este proyecto.

e) Actuar como autoridad administrativa superior en los procesos de concertación tendientes a la organización del territorio; obrar en representación del Presidente de la República en la búsqueda de acuerdos políticos a los distintos niveles sobre la materia; y promover los foros e instancias aconsejables para la participación de la sociedad civil en la consolidación de las instituciones que administran el territorio;

Observación. Se sustituyó la expresión -hacer de autoridad administrativa superior- por la de "actuar como autoridad administrativa superior", para precisar jurídicamente la naturaleza de la atribución que está llamado a ejercer el Ministerio del Interior en ese sentido.

f) Prestar su apoyo y concurso en la conformación de las provincias, regiones y entidades territoriales indígenas; y promover las normas que favorezcan a las negritudes y las minorías étnicas para hacer valer sus derechos constitucionales y legales;

Observación. Se corrige el término -territorialidades indígenas- por el de "entidades territoriales indígenas", porque tal es la denominación que utiliza la Constitución Política cuando a ellas se refiere.

g) Promover, fortalecer y coordinar las acciones tendientes a prestar el apoyo institucional y político, de asesoría y de capacitación a las entidades territoriales y demás formas de administración del territorio, a fin de modernizar sus procesos de organización y gestión, así como para garantizar los principios constitucionales del ejercicio de la función administrativa;

Observación. Este literal corresponde al literal i) del numeral 1 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, el cual no presenta modificaciones.

h) Velar para que las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, sean ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad;

Observación. Este literal corresponde al literal j) del numeral 1 del artículo 50 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, el cual no presenta modificaciones.

i) Ejercer como instancia de consulta, en materia de interpretación, de las normas sobre la administración pública territorial, sin perjuicio, entre otras, de la función que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, conforme a lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley 60 de 1993. En desarrollo de esta facultad, emitirá concepto con carácter general y abstracto para mantener la unidad en la interpretación y aplicación de tales normas, en armonía con lo dispuesto en el Código Contencioso Administrativo.

Las consultas se absolverán, previa su presentación al Ministerio del Interior, a través de las secretarías de gobierno de las entidades territoriales o quien haga sus veces y su trámite será obligatorio.

Observación. Este literal corresponde al literal k) del numeral 1 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

Para evitar un eventual conflicto de competencias con la labor de la Sala de Consulta y de Servicio Civil del Consejo de Estado, se precisa la atribución del Ministerio del Interior en el sentido de que éste actuará como "instancia de consulta" en materia de interpretación de las normas sobre administración pública territorial, y no como -autoridad doctrinaria-. Se aclara además, que esta atribución no desconoce "entre otras", expresión que se adiciona. La competencia que en materia tributaria corresponde adelantar a la Dirección General de Apoyo Fiscal del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Igualmente, se modifica la frase -En desarrollo de su facultad doctrinaria- por la de "En desarrollo de esta facultad", para mejorar la redacción del texto y adecuarlo al cambio de la naturaleza de la facultad, antes señalado.

De otra parte, con la reforma propuesta en el último inciso, se busca que las secretarías de gobierno o aquellas que hagan sus veces, de las "respectivas entidades territoriales", formulen directamente ante el Ministerio del Interior las consultas respectivas de manera obligatoria, para garantizar así una gestión ágil y eficiente de las mismas. Se modificó la expresión -de las secretarías de gobierno departamentales- por "secretarías de gobierno de las entidades territoriales", para garantizar a todas ellas el acceso a la asesoría que el Ministerio del Interior debe proporcionarles en asuntos territoriales.

2. En relación con los asuntos políticos, la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana en la vida y organización social y política de la Nación y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas tendientes a la modernización de las instituciones políticas, a la consolidación y desarrollo del sistema de democracia participativa y a la atención de las funciones estatales relativas a las iglesias y confesiones religiosas, para cuyo efecto tendrá, entre otras atribuciones, las siguientes:

Observación. Como segunda función del Ministerio del Interior se propone en el nuevo texto, la referida a los temas de la democracia participativa y pluralista, la participación ciudadana y la protección del derecho de libertad religiosa y de cultos, en virtud de que ésta constituye una competencia central del nuevo Ministerio del Interior, dentro del propósito de garantizar que, la democracia participativa como nuevo modelo de Estado, sea una realidad en la organización y ejercicio del poder público. Este corresponde al numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes.

Igualmente, en esta función se incorpora aquella que en el texto aprobado por la Cámara de Representantes aparecía con el numeral 15 del artículo 50, relacionada con las iglesias y confesiones religiosas, en razón a que las diversas manifestaciones religiosas son un reflejo del pluralismo de la democracia participativa. Todo esto en concordancia con las disposiciones establecidas para estos efectos en la Ley Estatutaria de Libertad Religiosa y de Cultos.

h) Colaborar con los consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;

i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos.

Con relación a las negritudes:

a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;

b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial, y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;

c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;

d) Promover la superación de los conflictos que derivan de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia, y en lo relativo a lo de su competencia;

e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;

f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza.

9. Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal y de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas, las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

10. Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

11. Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para cuyos efectos podrá constituir una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior.

12. Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inherentes a garantizar el proceso electoral y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y el orden público.

En tal virtud, el Ministerio del Interior podrá organizar las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizar su desarrollo democrático en las distintas regiones del país, en coordinación con las autoridades electorales.

13. Ejecutar las políticas del sector del interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso.

14. Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior.

15. Atender las funciones estatales relativas a las iglesias y confesiones religiosas, para cuyos efectos tendrá las siguientes atribuciones:

a) Garantizar el derecho a la libertad religiosa y de cultos, y promover la convivencia y tolerancia entre los confesores de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

b) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

c) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades Religiosas e inscribir a éstas en el mismo;

d) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios públicos de derecho interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas de que trata la ley.

Parágrafo. La dirección del "Diario Oficial" será ejercida por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Corresponde en consecuencia a este organismo, establecer los medios más convenientes para la adecuada divulgación de las disposiciones legales, directamente o mediante otros organismos públicos o privados.

a) Propender por el afianzamiento, la legitimidad y la modernización del Estado y las instituciones políticas;

Observación. Sin modificaciones.

b) Coordinar, la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con el Congreso de la República, sin perjuicio de la iniciativa legislativa y la gestión que en el proceso de aprobación de las leyes y en las responsabilidades del Gobierno con el Congreso, les corresponda adelantar a los distintos ministerios y al Gobierno en cada uno de sus ramos;

Observación. Este literal corresponde a la función asignada en el numeral 5 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en cuanto comprende un asunto relacionado con la modernización de las instituciones políticas;

c) Ejecutar las políticas del Sector del Interior directamente o en coordinación con otras entidades cuando fuere el caso;

Observación. Este literal corresponde a la función asignada en el numeral 13 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema a fin con la modernización de las instituciones políticas.

d) Realizar, promover o contratar las investigaciones y estudios que se requieran para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas propias del Sector del Interior;

Observación. Este literal corresponde a la función asignada en el numeral 14 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema a fin con la modernización de las instituciones políticas.

e) Promover directamente o en coordinación con la ciudadanía, las autoridades competentes, diputados, concejales y las organizaciones civiles, el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta, mediante la utilización de los mecanismos e instituciones de participación y el voto programático;

Observación. Este literal recoge la atribución asignada en el literal h) del numeral 1 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, y se amplía su alcance para indicar que el desarrollo constitucional y la filosofía de la Carta requiere de una activa participación de la ciudadanía, los diputados, concejales y las organizaciones civiles, en aplicación de lo establecido en los mecanismos de participación ciudadana regulados en las leyes estatutarias vigentes.

f) Estimular las diferentes formas de participación de los ciudadanos, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y sus mecanismos en los términos de las leyes estatutarias de los mecanismos e instituciones de participación ciudadana y del voto programático, así como adelantar el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario;

Observación. Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal c) del numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema a fin con la modernización de las instituciones políticas.

g) Propender por la participación de los ciudadanos en la vida y organización política de la Nación y por el desarrollo de su cultura política; velar por la coherencia de los sistemas de participación comunitaria y ciudadana; y promover la auditoría social en los procesos de organización y gestión pública;

Observación. Este literal corresponde a las atribuciones asignadas en los literales d) del numeral 3 y d) del numeral 1 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema a fin con la modernización de las instituciones políticas;

h) Formular, coordinar y promover políticas bajo la orientación del Presidente de la República tendientes al desarrollo e integración de la comunidad.

En tal carácter el Ministerio del Interior definirá los lineamientos de la política, planes y programas, para la participación y el desarrollo comunitario;

Observación. Este literal corresponde a la función séptima del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema a fin con la democracia participativa y la participación social y comunitaria.

i) Contribuir a la formación de lo público, como el espacio natural de la democracia participativa, en el que habrá de realizarse la identidad de la Nación y promoverse la búsqueda de todos los elementos que unen a los colombianos, en torno a propósitos de progreso económico, político y social;

Observación. Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal g) del numeral 1 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un asunto relacionado con la democracia participativa.

j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las federaciones y confederaciones de acción comunal;

Observación. Este literal corresponde a la función asignada en el numeral 9 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un asunto relacionado con la democracia participativa y la participación social y comunitaria.

Se suprimió la atribución relacionada con la suspensión y cancelación de la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades asociadas con las comunidades indígenas, las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional, y se trasladó al numeral 4º de este artículo, como literales j) y g) de los títulos "comunidades indígenas" y "comunidades negras y demás minorías sociales", respectivamente.

k) Promover el fortalecimiento y modernización de los movimientos y partidos políticos, coordinar la acción del Gobierno Nacional en sus relaciones con los mismos e incentivar la integración de las diferentes fuerzas sociales a la sociedad civil;

Observación. Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal b) del numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un asunto relacionado con la democracia participativa.

l) Velar por la cabal aplicación del Estatuto de la Oposición y demás normas que amparen los derechos de los partidos y movimientos políticos y candidatos independientes en coordinación con las autoridades electorales competentes;

En tal virtud corresponde al Ministerio del Interior promover y velar por la salvaguarda de los derechos de los partidos y movimientos políticos, en los términos dispuestos por el artículo 112 de la Constitución Política y en la Ley Estatutaria sobre la materia, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponde en el mismo sentido a las demás autoridades y organismos competentes del Estado;

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal f) del numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un asunto relacionado con la democracia participativa y pluralista.*

m) Garantizar la libertad de cultos y el derecho individual a profesar libremente su religión;

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal a) del numeral 15 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, con modificación en su redacción para recoger en ésta lo preceptuado por la norma constitucional permanente. Además se incorpora en la función por ser una manifestación concreta del pluralismo de la democracia participativa.*

n) Promover la convivencia y tolerancia entre los confesores de las creencias de iglesias y confesiones religiosas;

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal a) del numeral 15 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser una expresión del pluralismo de la democracia participativa.*

ñ) Reconocer la personería jurídica a las iglesias, confesiones y denominaciones religiosas, sus federaciones y confederaciones y asociaciones de ministros que los soliciten, en las condiciones y términos dispuestos en la ley;

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal b) del numeral 15 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema que refleja el pluralismo de la democracia participativa.*

o) Organizar y llevar el Registro Público de Entidades Religiosas e inscribir a éstas en el mismo;

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal c) del numeral 15 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser expresión del pluralismo de la democracia participativa.*

p) Adelantar la negociación y desarrollo de los convenios de derecho público interno relativos a las iglesias y confesiones religiosas de que trata la ley.

Observación. *Este literal corresponde a la atribución asignada en el literal d) del numeral 15 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, por ser un tema que refleja el pluralismo de la democracia participativa.*

3. En relación con los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana, le corresponde bajo la suprema dirección del Presidente de la República, cumplir con las siguientes atribuciones:

Observación. *El numeral está encabezado con un título que determina de manera precisa la función del Ministerio de Interior relacionada con el tema de los derechos y las libertades fundamentales, el orden público, la paz y la convivencia ciudadana.*

a) Velar por el ejercicio y el respeto de los derechos, libertades y garantías fundamentales de todos los habitantes del territorio colombiano;

Observación. *Recoge la formulación indicada en el inciso segundo de la función asignada en el numeral 4 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Se suprimió la frase -en virtud de esta función el Ministerio del Interior-, y se modificó la palabra "velará" por "velar" para mejorar su redacción.

b) Velar por la conservación del orden público de conformidad con el ordinal 4 del artículo 189 de la Constitución Política y demás disposiciones, legales.

En tal carácter el Ministerio del Interior coordinará las actividades de los organismos encargados de la guarda del orden público y fijará las políticas, planes operativos y demás acciones necesarias para dicho fin y dirigirá las actividades de las autoridades de las entidades territoriales en todo lo relativo a esta materia;

Observación. *Recoge la función asignada en el numeral 2 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Se modifica la palabra "dirigir" por "dirigirá", y la frase "en todo lo relativo al orden público interno" por la expresión "en todo lo relativo a esta materia", para mejorar su redacción.

c) Desarrollar con las demás autoridades competentes la política de paz, rehabilitación y reinserción. En tal virtud promoverá la adopción de programas con el objeto de fortalecer los procesos de paz y garantizar la efectividad de la rehabilitación y reinserción.

Es misión fundamental del Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades competentes, propender por la aplicación y difusión de los derechos humanos, diseñar la política orientada a su valoración social como elemento de convivencia ciudadana de primer orden y promover su desarrollo constitucional;

Observación. *Recoge la función señalada en los incisos primero y tercero del numeral 4 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Estas reformas pretenden que las competencias atribuidas al Ministerio del Interior en lo concerniente a la conservación del orden público, sean abordadas desde la perspectiva de la conservación de los derechos y libertades fundamentales, la consecución de la paz, la rehabilitación y la reinserción.

Las atribuciones confiadas al Ministerio del Interior en asuntos como la paz y la conservación de los derechos humanos, implican una reforma al inciso segundo, literal c) del numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, con el propósito de asegurar una acción coordinada con las otras instituciones del Estado encargadas de esos temas, para lo cual se adiciona la frase "en coordinación con las autoridades competentes".

4. En relación con los asuntos indígenas, de las comunidades negras y minorías étnicas, le compete bajo la suprema dirección del Presidente de la República, formular las políticas

relacionadas con tales comunidades y demás minorías étnicas; y velar por sus derechos en colaboración con los ministerios y organismos públicos y privados que desarrollen acciones en este campo. Con respecto a las comunidades indígenas y de negritudes, ejercerá las siguientes atribuciones:

Observación. *El numeral está encabezado con un título que determina de manera precisa la función del Ministerio de Interior, relacionada con los asuntos indígenas, de las comunidades negras y de las minorías étnicas, a través de una acción conjunta y coordinada con los demás ministerios, organismos públicos y privados que ejerzan actividades en ese campo.*

Las atribuciones en este numeral se mantienen de manera idéntica a como fueron aprobadas en la plenaria de la Cámara de Representantes. La única adición nene que ver con la asignación para cada caso correspondiente, de la competencia para otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica a las corporaciones y fundaciones que desarrollen actividades relacionadas, tanto con las comunidades indígenas, como con las comunidades negras y otras minorías étnicas.

En relación con las comunidades indígenas:

- a) Definir la política en materia indigenista, previa concertación con las comunidades indígenas y demás agencias públicas y privadas que corresponda;
- b) Garantizar la participación de las comunidades indígenas en los procesos de delimitación de sus territorios que deba definir el Gobierno Nacional y promover la organización de sus territorialidades, en armonía con el ordenamiento del territorio y con las demás entidades territoriales;
- c) Garantizar la protección de los resguardos indígenas en cuanto propiedad colectiva no enajenable, velar por la integridad de los territorios indígenas, y promover la constitución, ampliación y saneamiento de los resguardos;
- d) Garantizar las formas de gobierno de los territorios indígenas, de sus consejos, y demás autoridades tradicionales, y definir la reglamentación acorde con los usos y costumbres de sus comunidades;
- e) Garantizar y promover las acciones de coordinación necesarias con las autoridades competentes, para que el uso de los recursos de las comunidades indígenas se efectúe sin desmedro de su integridad cultural, social y económica y, garantizar que en las decisiones participen los representantes de tales comunidades;
- f) Velar por el cumplimiento de la legislación nacional y las recomendaciones adoptadas por el Gobierno Nacional referentes a la población indígena del país;
- g) Ejercer mediante la dependencia competente, la representación legal de las comunidades indígenas ante las autoridades del Estado en defensa de su integridad y autonomía cultural;
- h) Colaborar con los consejos en promover las inversiones públicas en los territorios indígenas;
- i) Velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre los pueblos;
- j) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades indígenas.

En relación con las comunidades negras y otras minorías étnicas:

- a) Garantizar en coordinación con los organismos competentes, su identidad cultural, en el marco de la diversidad étnica y cultural y del derecho a la igualdad de todas las culturas que conforman la nacionalidad colombiana;
- b) Garantizar sus derechos como grupo étnico especial, y velar porque se promueva su desarrollo económico y social, conforme a las disposiciones constitucionales y legales vigentes, sin perjuicio de las funciones que sobre la materia corresponda adelantar a otros organismos públicos competentes;
- c) Garantizar la igualdad de oportunidades frente a la sociedad colombiana, promoviendo dentro del Estado las acciones que correspondan;
- d) Promover la superación de los conflictos que deriven de su derecho al ejercicio de prácticas tradicionales de producción y a su propiedad colectiva, en especial de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas ribereñas de los ríos de la Cuenca del Pacífico, conforme a las disposiciones legales sobre la materia, y en lo relativo a lo de su competencia;
- e) Promover la participación de las comunidades negras y sus organizaciones sin detrimento de su autonomía, en las decisiones que las afectan y en las de toda la Nación en pie de igualdad, de conformidad con la ley;
- f) Dar apoyo político y servir de garante a la tarea de los organismos y autoridades encargados de proteger su medio ambiente atendiendo las relaciones establecidas por las comunidades negras con la naturaleza;
- g) Otorgar, suspender y cancelar la personería jurídica de las corporaciones y fundaciones de carácter nacional que desarrollen actividades relacionadas con las comunidades negras y otras minorías sociales asentadas en el territorio nacional.

5. En relación con los asuntos electorales, le corresponde:

Observación. *La función que se señala en este numeral recoge una atribución indicada en el literal e) del numeral 3 y en el numeral 12, ambos del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes. Esta reforma se hace para aclarar la función electoral del Ministerio del Interior.*

- a) Promover la modernización de las instituciones y disposiciones electorales y velar por el libre ejercicio de los derechos políticos;

Observación. *Este literal corresponde al literal e) de la función establecida en el numeral 3 del artículo 5º del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Artículo 6°. Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas. Para el cumplimiento de su objeto y en desarrollo de las funciones encomendadas en el artículo 5° de la presente Ley, el Presidente de la República podrá modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos de este sector, conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, incluyendo la del Ministerio de Gobierno, para garantizar su cambio de denominación y la modificación de sus funciones de acuerdo con lo ordenado por medio de la presente ley, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

a) Modernización. Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.

b) Flexibilidad institucional. Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio;

c) Planeación administrativa. Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del Sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos;

d) Desconcentración, descentralización y delegación. Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, desconcentración y delegación, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior;

e) Eficiencia. Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa;

f) Administración gerencial. Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones;

g) Capacitación. Se dará especial énfasis a los instrumentos de capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios;

h) Denominación de sus dependencias básicas. Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos se organizarán observando la denominación de las unidades administrativas que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas;

b) Coordinar con el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil las acciones inherentes a garantizar el proceso electoral y expedir las disposiciones necesarias para el normal desarrollo del proceso, las garantías para el ejercicio de los derechos políticos y el orden público.

En tal virtud, el Ministerio del Interior organizará las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizará su desarrollo democrático en las distintas regiones del país, en coordinación con las autoridades electorales;

Observación. Corresponde a la función establecida en el numeral 12 del artículo 5° del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

Se modifica la expresión *podrá organizar las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizar su desarrollo democrático* por *organizar las delegaciones especiales para el seguimiento del proceso electoral y garantizar su desarrollo democrático*, para darle un carácter perentorio a la atribución.

6. En relación con la orientación y dirección del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, le corresponde:

Coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, para cuyos efectos constituirá una Unidad Administrativa Especial, adscrita al Ministerio del Interior;

Observación. La potestad indicada en el numeral 6° corresponde a la función asignada en el numeral 11 del artículo 5° del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, sin incluir la constitución de la unidad administrativa especial para la Prevención y Atención de Desastres, tema que se desarrolla en el artículo 19 de este proyecto de ley.

7. En relación con los derechos de autor, le corresponde:

Atender lo relativo a la gestión de los derechos de autor conforme a las disposiciones legales sobre la materia.

Observación. La competencia indicada en el numeral 7 corresponde a la función asignada en el numeral 10 del artículo 5° del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes, en relación con los derechos de autor.

Parágrafo. La dirección del Diario Oficial será ejercida por la Secretaría Jurídica del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. En consecuencia este organismo, establecerá los medios más convenientes para la adecuada divulgación de las disposiciones legales, directamente o mediante otros organismos públicos o privados.

Observación: En el parágrafo se efectuó una modificación a su texto para mejorar la redacción, suprimiéndole la expresión *-corresponde-*.

Artículo 6°. Principios y reglas para la modificación de las estructuras administrativas. Para el cumplimiento del objeto y en desarrollo de las funciones y atribuciones establecidas en el artículo 5° de la presente Ley, compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector, conforme al numeral 16 del artículo 189 de la Constitución Política, incluyendo la del Ministerio de Gobierno, para garantizar su cambio de denominación y naturaleza jurídica, ordenada por medio de la presente ley, con sujeción a los siguientes principios y reglas generales:

Observación. En este inciso se incorpora la expresión *“en desarrollo de las funciones”*, y se modificó la palabra *-este sector-* por *“del Sector”*, para mejorar su redacción. Así mismo se modificó la expresión *-el Presidente de la República “podrá”* modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos de este sector- por *“compete al Presidente de la República modificar la estructura del Ministerio del Interior y de los organismos del Sector”*, para darle carácter perentorio a esta función.

a) Modernización. Se responderá a los desarrollos de la técnica administrativa y de los sistemas de organización que más convengan para la eficiente y eficaz realización del objeto y funciones que se le encomiendan a los organismos del Sector del Interior. Para tal efecto, tales organismos podrán apoyarse en los servicios especializados ofrecidos por particulares.

Observación. Sin modificaciones.

b) Flexibilidad institucional. Las estructuras orgánicas serán flexibles, tomando en consideración que las dependencias que integren los diferentes organismos sean adecuadas a una división de los grupos de funciones que les corresponda ejercer, debidamente evaluables por las políticas, la misión y por áreas programáticas. Para tal efecto se tendrá una estructura simple, basada en las dependencias principales que requiera el funcionamiento del Ministerio.

Observación. Sin modificaciones.

c) Planeación administrativa. Deberá garantizarse un sistema de planeación administrativa, con una instancia responsable de mejorar los procedimientos, métodos y organización del trabajo en forma permanente y sistemática. Igualmente existirá la función de planeación, veeduría y de control interno en los organismos del Sector. Corresponderá al Ministerio elaborar anualmente planes de desarrollo institucional en coordinación con sus organismos adscritos.

Observación. Sin modificaciones.

d) Descentralización, delegación y desconcentración. Las estructuras administrativas se diseñarán teniendo en cuenta los principios de descentralización, delegación y desconcentración, para cuyos efectos se preverán los esquemas de organización más adecuados con respecto a la relación con las entidades territoriales, a fin de dar cabal cumplimiento al Sistema del Interior.

Observación. En ese literal, se reorganiza el título y el texto de la norma, por orden de prelación de las diferentes formas de distribución del poder público, según lo estipulado por la Constitución Política.

e) Eficiencia. Se proporcionarán esquemas de participación y estímulo orientados a mejorar la eficiencia administrativa.

Observación. Sin modificaciones.

i) Coordinación. El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas, que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos;

j) Viabilidad. Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder;

k) Subsidiariedad. El Sector del Interior del nivel más amplio deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley.

f) Administración gerencial. Se establecerán los mecanismos de control gerencial y de desconcentración de funciones.

Observación. Sin modificaciones.

g) Capacitación. Será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios.

Observación. En este literal, se realiza una modificación para garantizar la efectividad del principio, indicando que "será prioritaria la implementación de instrumentos que garanticen" la capacitación, tecnificación y profesionalización de los funcionarios.

n) Denominación de sus dependencias básicas. Las dependencias básicas del Ministerio del Interior y sus organismos se organizarán observando la denominación de las unidades administrativas que mejor convengan a la realización de su objeto y el ejercicio de sus funciones, identificando con claridad las dependencias principales, los órganos de asesoría y coordinación, y las relaciones de autoridad y jerarquía entre las que así lo exijan. En todo caso, la definición de las áreas funcionales que se organicen flexiblemente, deberán considerar la denominación y nomenclatura de empleos de los servidores públicos, las cuales se ajustarán a la exigencia de las estructuras administrativas.

Observación. Sin modificaciones.

i. Coordinación. El Ministerio del Interior y sus organismos adscritos del orden nacional, regional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen de acuerdo con las competencias atribuidas por la ley, de manera articulada y en relación con las demás instancias territoriales, para efectos de la formación, ejecución y evaluación de sus políticas, planes y programas que les permitan su ejercicio sin duplicidades ni conflictos.

Observación. Sin modificaciones.

j) Viabilidad. Las políticas, planes, programas y proyectos deben ser factibles de realizar, según las propuestas y el tiempo disponible para alcanzarlas, teniendo en cuenta la capacidad de administración, ejecución y los recursos financieros a los que es posible acceder.

Observación. Sin modificaciones.

k) Subsidiariedad. El Sector del Interior del nivel más amplio deberá apoyar transitoriamente a aquellas instituciones que carezcan de capacidad técnica, para la gestión de las actividades que buscan el logro del objetivo de esta ley.

Observación. Sin modificaciones.

l) Concurrencia. Cuando sobre una materia se asignen competencias a los diferentes niveles del Sistema del Interior, que deban desarrollar en unión o relación directa con otras autoridades o entidades territoriales, deberán ejercerlas de tal manera que su actuación no se prolongue más allá del límite fijado en la norma correspondiente, buscando siempre el respeto de las atribuciones de las otras autoridades o entidades.

Observación. Se adiciona el artículo con este nuevo literal, referente al principio de la concurrencia, para definir el procedimiento que debe ser adoptado en caso que se distribuyan competencias a los distintos niveles del Sistema del Interior, sobre una misma materia.

CAPITULO III

Disposiciones laborales transitorias, indemnizaciones y bonificaciones.

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente Capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la reestructuración y transformación del Ministerio de Gobierno, a efectos de su conversión en el Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo, es decir que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad. Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación de que trata la presente Ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración del Ministerio de Gobierno, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la reestructuración de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente reorganización y transformación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados públicos escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la transformación del Ministerio de Gobierno en desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción;

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo y menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción, y

TITULO III

DISPOSICIONES LABORALES TRANSITORIAS, INDEMNIZACIONES Y BONIFICACIONES

Artículo 7º. *Campo de aplicación.* Las normas del presente Capítulo serán aplicables a los empleados públicos que sean desvinculados de sus empleos o cargos como resultado de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior.

Para los efectos de la aplicación de esta Ley, se requiere que la supresión del empleo o cargo tenga carácter definitivo, es decir que no se produzca incorporación en la nueva planta de personal de la entidad.

Para tal efecto se tendrá en cuenta lo previsto en el Decreto 1223 de 1993, aunque la indemnización o bonificación de que trata la presente Ley podrá causarse antes de los seis meses a partir de la adopción de la nueva planta de personal, si el empleado acepta inmediatamente el régimen indemnizatorio y de bonificación.

Artículo 8º. *Terminación de la vinculación.* La supresión de un empleo o cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, dará lugar a la terminación del vínculo legal y reglamentario de los empleados públicos.

Igual efecto se producirá cuando el empleado público, en el momento de la supresión del empleo o cargo, tenga causado el derecho a una pensión de jubilación y se le suprima el empleo o cargo como consecuencia de la modificación de la entidad.

Artículo 9º. *Supresión de empleos.* Las presentes disposiciones atinentes a la supresión de empleos regirá por una sola vez, para los efectos del establecimiento del Ministerio del Interior y la subsecuente modificación del Ministerio de Gobierno.

Artículo 10. *Empleados Públicos Escalafonados.* Los empleados públicos escalafonados en carrera administrativa, los empleados públicos en período de prueba en la carrera administrativa y los empleados públicos que hayan sido nombrados provisionalmente para desempeñar cargos de carrera administrativa, a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno en Ministerio del Interior en desarrollo de lo dispuesto en la presente Ley, tendrán derecho para los dos primeros casos a una indemnización o a una bonificación en el tercer caso, así:

1. Cuarenta y cinco (45) días de salario cuando el empleado tuviere un tiempo de servicio no mayor de un (1) año.

2. Si el empleado tuviere más de un (1) año de servicio continuo y menos de cinco (5), se le pagarán quince (15) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1 por cada año de servicio subsiguiente al primero y proporcional por fracción;

3. Si el empleado tuviere cinco (5) años o más de servicio continuo menos de diez (10), se le pagarán veinte (20) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1, por cada uno de los años subsiguientes al primero, y proporcionalmente por fracción; y

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1º por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la reestructuración del Ministerio de Gobierno y su transformación en Ministerio del Interior, y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente Ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad por las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente Ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley. En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalente a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

CAPITULO IV Disposiciones finales

Artículo 18. *Fondo para la participación ciudadana.* Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatutaria sobre Mecanismos de Participación Ciudadana, en la organización del Ministerio del Interior se creará el Fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, adscrito al Ministerio del Interior, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos reconocidos en la ley, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho fondo funcionará con la misma planta del Ministerio del Interior y su representación legal y ordenación del gasto podrán ser ejercidas por el Ministro del Interior o por el funcionario que ejerza las veces de secretario, director o jefe del área de participación social, según se defina en la estructura orgánica del Ministerio.

Artículo 19. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior de que trata la presente ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

4. Si el empleado tuviere más de diez (10) años de servicio continuo, se le pagarán cuarenta (40) días adicionales de salario sobre los cuarenta y cinco (45) días básicos del numeral 1º por cada uno de los años de servicio subsiguientes al primero y proporcionalmente por fracción.

Artículo 11. *Continuidad del servicio.* Para los efectos previstos en el régimen de indemnizaciones o bonificaciones, el tiempo de servicio continuo se contabilizará a partir de la fecha de la última o la única vinculación del empleado con el Ministerio de Gobierno. Excepcionalmente se contabilizarán desde la fecha de la vinculación a un organismo distinto al Ministerio de Gobierno, si el funcionario hubiere sido incorporado a dicha Cartera por efecto de una reestructuración anterior.

Artículo 12. *Incompatibilidad con las pensiones.* A los empleados públicos a quienes se les suprima el cargo como consecuencia de la modificación del Ministerio de Gobierno a Ministerio del Interior, y que en el momento de la supresión del cargo o empleo tengan causado el derecho a una pensión, no se les podrá reconocer ni pagar las indemnizaciones o bonificaciones a que se refiere la presente Ley.

Si en contravención a lo dispuesto en el inciso anterior, se paga una indemnización o bonificación y luego se reclama y obtiene una pensión, el monto cubierto por la indemnización o bonificación más intereses liquidados a la tasa de interés corriente bancario se descontará periódicamente de la pensión, en el menor número de mesadas legalmente posible.

Artículo 13. *Factor salarial.* Las indemnizaciones y bonificaciones no constituyen factor de salario para ningún efecto legal y se liquidarán con base en el salario promedio causado durante el último año de servicios. Para efectos de su reconocimiento y pago se tendrán en cuenta exclusivamente los siguientes factores salariales:

1. La asignación básica mensual.
2. La prima técnica.
3. Los dominicales y festivos.
4. Los auxilios de alimentación y transporte.
5. La prima de navidad.
6. La bonificación por servicios prestados.
7. La prima de servicios.
8. La prima de antigüedad.
9. La prima de vacaciones; y
10. Horas extras.

Artículo 14. *No Acumulación de servicios en varias entidades.* El valor de la indemnización o bonificación corresponderá exclusivamente, al tiempo laborado por el empleado en el Ministerio de Gobierno, o el organismo del cual provino como efecto de una reincorporación sin solución de continuidad al mismo Ministerio.

Artículo 15. *Compatibilidad con el reconocimiento de las prestaciones sociales.* Sin perjuicio de lo dispuesto sobre incompatibilidad de las pensiones en la presente Ley, el pago de la indemnización o bonificación es compatible con el reconocimiento y pago de las prestaciones sociales a que tenga derecho el empleado público retirado.

Observación: El título de este artículo sufrió una modificación tendiente a adecuarlo con el contenido de la norma, en el sentido de que existe compatibilidad entre el pago de las indemnizaciones y bonificaciones a que haya lugar por los retiros de personal del Ministerio de Gobierno, "con el reconocimiento de las prestaciones sociales" a que tengan derecho.

Artículo 16. *Pago de las indemnizaciones o bonificaciones.* Las indemnizaciones o bonificaciones deberán ser canceladas en efectivo dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición del acto de la liquidación de las mismas y del acogimiento del empleado al régimen de indemnización, según lo previsto en el artículo 13 de esta ley.

En caso de retardo en el pago se causarán intereses a favor del empleado retirado, equivalente a la tasa DTF que señale el Banco de la República, a partir de la fecha del acto de liquidación.

En todo caso, el acto de liquidación deberá expedirse dentro de los treinta (30) días calendario siguientes al retiro.

Artículo 17. *Exclusividad del pago.* Las indemnizaciones y bonificaciones a que se refieren los artículos anteriores únicamente se reconocerán a los empleados públicos que estén vinculados al Ministerio de Gobierno en la fecha de la vigencia de la presente ley.

TITULO IV Disposiciones finales

Artículo 18. *Unidad Administrativa Especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales.* Créase la unidad administrativa especial para el desarrollo institucional de las entidades territoriales, adscrita al Ministerio del Interior, encargada de prestar asistencia técnica a las entidades territoriales para el ejercicio de las competencias que le sean atribuidas por la Constitución o la ley.

Observación. Se propone la creación de la Unidad Administrativa Especial para el Desarrollo Institucional de las Entidades Territoriales, dadas las atribuciones asignadas al Ministerio del Interior atinentes a la descentralización y al mejoramiento de la capacidad de gestión de todas las entidades territoriales. Las funciones que se asignen a esta Unidad, se precisarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 19. *Unidad Administrativa Especial para la Prevención y atención de desastres.* Créase la unidad administrativa especial para la prevención y atención de desastres, adscrita al Ministerio del Interior. Las funciones de esta se asignarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Observación. Se pone en consideración la creación de la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de Desastres, con ocasión a las potestades atribuidas al Ministerio del Interior para coordinar y organizar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y para fijar la política nacional sobre estos asuntos.

Artículo 20. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Artículo 21. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el presente Proyecto de ley.

Relación Acta número 21 del 6 de diciembre de 1994.

El Presidente, *Adalberto Jaimes Ochoa*; El Vicepresidente, *Mario Rincón Pérez*. El Secretario General, *Carlos Julio Olarte Cárdenas*.

Las funciones que se asignen a esta Unidad, se precisarán en el desarrollo de la nueva estructura orgánica del Ministerio del Interior.

Artículo 20. *Fondo para la Participación Ciudadana.* Conforme a lo dispuesto en la Ley Estatutaria sobre mecanismos de Participación Ciudadana, en la organización del Ministerio del Interior se creará el Fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica, dentro del presupuesto del Ministerio del Interior, el cual tendrá por objeto financiar los programas que hagan efectiva la participación ciudadana, mediante la difusión de sus procedimientos, la capacitación de la comunidad para el ejercicio de las instituciones y mecanismos de participación reconocidos en las leyes estatutarias que regulen esta materia, así como el análisis y evaluación del comportamiento participativo y comunitario.

Dicho Fondo funcionará con el personal de la planta del Ministerio del Interior y la ordenación del gasto será ejercida por el Ministro del Interior o su delegado.

Observación. *El propósito de esta norma es crear el Fondo para la Participación Ciudadana como un sistema de manejo de cuenta, sin personería jurídica para evitar así la creación de una nueva entidad.*

Por lo tanto, se propone eliminar la adscripción al Ministerio del Interior y asegurar su existencia y reconocimiento dentro del presupuesto de esa entidad. Para tal efecto, se incorpora la expresión "dentro del presupuesto del Ministerio del Interior".

La constitución del Fondo en esta forma, no implica la configuración de un ente independiente con autonomía administrativa, por lo que corresponde al Ministerio del Interior, prestar el apoyo administrativo necesario para que el Fondo cumpla con su objetivo, facilitándole personal de su planta.

Por esa misma razón, resulta innecesaria la asignación de la representación legal del Fondo a un funcionario del Ministerio del Interior. Por el contrario, en cuanto al tema de la ordenación del gasto del Fondo, es conveniente reconocerle al Ministro del Interior libertad para que decida a quién delegarla.

Además, se adecúa la redacción de la norma a la vigencia de distintas leyes estatutarias sobre el tema de los mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.

Este artículo corresponde al antiguo artículo 18 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.

Artículo 21. *Implementación de la estructura y las funciones del Ministerio del Interior.* El ejercicio de las funciones del Ministerio del Interior de que trata la presente Ley, se hará gradualmente, en la medida en que se desarrolle su nueva estructura orgánica y se dicten las providencias pertinentes de incorporación de los servidores públicos a la planta de personal que adopte el Gobierno Nacional, al efecto.

Observación. *Este artículo corresponde al antiguo artículo 19 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Artículo 22. *Autorizaciones presupuestales.* Autorízase al Gobierno Nacional para adelantar los traslados y las operaciones presupuestales que fueren necesarias para dar cumplimiento a lo previsto en esta ley.

Observación. *Este artículo corresponde al antiguo artículo 20 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Artículo 23. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Observación. *Este artículo corresponde al antiguo artículo 21 del texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes.*

Vuestra comisión,

José Renán Trujillo G., Alvaro Ramón Escobar P., Senadores de la República.

TEXTO DEFINITIVO

APROBADO EN SESION PLENARIA DEL 4 DE MAYO DE 1995, AL PROYECTO DE LEY NUMERO 71/94 SENADO

"por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Ley 105 de 1993"

CAPITULO I

Del servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera

Artículo 1º. El artículo 5º de la Ley 105 de 1993, incluirá un representante del sector transporte, servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto del sector rural por carretera.

Artículo 2º. El artículo 6º de la Ley 105 de 1993 será adicionado en su inciso primero de la siguiente manera:

Reposición del parque automotor del Servicio Público de pasajeros y/o mixto. La vida útil máxima de los vehículos terrestres de servicio público de pasajeros y/o mixto será de veinte (20) años. Se excluyen de esta reposición el parque automotor de servicio público colectivo de pasajeros y/o mixto denominados chivas o camperos y camionetas Pick-up que prestan servicio en el sector rural, siempre y cuando estos reúnan los requisitos técnicos de seguridad exigidos por las normas y con la certificación establecida por ellas. Las alcaldías municipales serán responsables de la revisión semestral de estos vehículos.

Artículo 3º. Todas las resoluciones dictadas en contradicción al artículo 75 de la Ley 79 de 1988 son nulas de nulidad absoluta y carecen de valor.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 4 de 1995

En la sesión plenaria de la fecha fue aprobado el Proyecto de Ley número 71 de 1994 Senado, "por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Ley 105 de 1993".

El Presidente del honorable Senado de la República,

Juan Guillermo Angel Mejía.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 26/95-SENADO**

“por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución Nacional”.

Santafé de Bogotá, D. C., mayo 10 de 1995

Doctor

Mario Uribe Escobar

Presidente

Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

Apreciado señor Presidente:

Me permito rendir ponencia sobre el proyecto de Acto Legislativo número 26/95-Senado, “por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución Nacional”.

I. Contenido del proyecto

La norma que se aspira a adicionar dice textualmente:

“De los delitos cometidos por los miembros de la fuerza pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar”.

Por su parte la propuesta objeto de esta ponencia, liderada por el honorable Senador Germán Vargas Lleras, y que en forma inusual fue avalada por la firma de más de cien congresistas, sugiere que el citado artículo 221 constitucional quede así:

“De los delitos cometidos por los miembros de las fuerzas militares en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales Cortes o Tribunales estarán integrados por miembros de las Fuerzas Militares en servicio activo o en retiro”.

II. Consideraciones de la Ponencia

1. Son dos, entonces, las modificaciones que se proponen a la norma comentada: la primera, consiste en adicionar al texto actual la frase “tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de las fuerzas militares en servicio activo o en retiro”. Y la segunda, en variar el concepto de “fuerza pública”, utilizado en la Constitución, por el de “fuerzas militares”.

Queremos aclarar que los conceptos de “fuerza pública” y “fuerzas militares” no son sinónimos. Constitucionalmente, la Policía Nacional es un “cuerpo armado permanente de naturaleza civil” (artículo 218 de la C. N.), y por consiguiente, jurídicamente los miembros de la Policía Nacional no son militares. En cambio, cuando hablamos de “fuerza pública” nos referimos tanto a las fuerzas militares, es decir,

Ejército, Armada Nacional y Fuerza Aérea, como a la Policía Nacional, según lo precisa el artículo 216 de la Constitución.

2. El fuero militar

Como es sabido, el fuero militar consiste en que los delitos cometidos por militares en servicio activo y en relación con el mismo servicio, son juzgados por tribunales integrados también por militares.

Se deriva esta figura de la naturaleza misma de la institución militar. Tienen en efecto las fuerzas armadas unas características específicas que las diferencian esencialmente de las instituciones civiles. Al soldado le compete el deber de defender la integridad del territorio nacional, el régimen constitucional, y la vida, la honra y los bienes de los habitantes, aún a riesgo de ofrendar su vida en el cumplimiento del deber, obligación profesional de la que desde luego estamos exentos los demás ciudadanos. Los sacrificios personales que demanda el cumplimiento del deber militar también exceden en mucho a los demandados al resto de la comunidad a la cual pertenece el soldado. Su código de honor, la rígida disciplina a la que siempre está sometido, la prohibición de ser deliberante y de no poder participar, como los demás, del derecho democrático a concurrir a la conformación y al ejercicio del poder político, constituyen igualmente una dura carga.

Todas estas circunstancias, unidas a la esencial importancia que tienen los ejércitos como mecanismos fundamentales para la existencia de los estados, hacen indispensable que quienes sirven bajo la bandera de la República se sustraigan, en el ejercicio de sus funciones profesionales, de la justicia común, para que sus actos sean juzgados por tribunales especiales, por razones similares a las que hacen que también los Congresistas y los altos dignatarios de la Nación tengan su fuero.

Por otra parte, esta institución del fuero militar existe desde los albores mismos de nuestra República. Encontramos ya su germen en la Constitución de Cundinamarca de 1811, cuyo título VII, referente al Poder Judicial, dispuso en el artículo 46: “la disciplina militar y el particular compromiso de los soldados al sentar su plaza, exigen una excepción de los artículos desde el 36 hasta el presente, quedando en su fuerza y vigor la Ordenanza Militar que rige” (los artículos 36 al 46 del Título VII se refieren a la organización y jurisdicción de los Tribunales).

Es, pues el fuero militar una de las instituciones más antiguas en la historia de nuestro derecho público. A ella hizo referencia, en uno de los momentos cumbres de nuestra vida republicana la pluma magistral de Alberto Lleras cuando, recuperando el imperio de la civilidad luego de derrocada la dictadura, se aprestaba a tomar posesión como primer Presidente del Frente Nacional. En una conferencia memorable dictada ante los altos mandos fijó el doctor Lleras Camargo los límites entre el poder militar y el

poder civil. Dijo entonces el insigne Presidente: “Los ejércitos vienen a ser entonces el más alto, puro, noble servicio nacional. No se entra a ellos por la paga, ni por ningún estímulo pequeño. Sino porque se va a servir, de la manera más peligrosa, y porque se va a vivir en función de la gloria, con una constante perspectiva de muerte. ¿Para qué? Para que los demás vivan en paz, siembren, produzcan, duerman tranquilos, y sus hijos y los hijos de sus hijos sientan que la Patria es un sitio amable y bien guardado. Es el oficio más abnegado, porque no espera compensaciones inmediatas ni reconocimiento ininterrumpido. La mayor parte del tiempo la Fuerza Armada no hace sino estar, existir, precaver, con su sola presencia, que no ocurra nada malo, ni invasiones, ni asaltos, ni guerras. Pero si algo ocurre, y hasta ahora siempre ha ocurrido, el soldado tiene que ir a poner el pecho para defender a los que están detrás de él... por eso se rodea de ciertos privilegios, honras, fueros, que no tienen los demás ciudadanos comunes. Por eso, y porque además esos atributos son absolutamente indispensables”.

En conclusión, la existencia del fuero militar obedece a profundas y muy serias razones de tipo jurídico, histórico, político y de conveniencia nacional.

Por lo tanto, es importante hacer la diferenciación, pues tal como está redactada la propuesta que analizamos, los miembros de la Policía Nacional perderían el fuero del que tradicionalmente han gozado entre nosotros.

3. Los Tribunales Militares

Parece una perogrullada decirlo, pero los Tribunales Militares tienen que ser integrados por Militares. En este sentido, disintimos respetuosamente de la sentencia de la honorable Corte Constitucional que decidió la inexecutable de la norma del Código Penal Militar que disponía la integración de los tribunales castrenses por militares en servicio activo. Nos parece que argumentar la posibilidad de que los oficiales activos no sean imparciales en sus juicios, es lanzar una injusta mancha sobre el honor y la dignidad de los militares colombianos, es juzgarlos a ellos, ahí sí, con espíritu parcializado y a priori.

Por otra parte, como lo expresa con claridad la exposición de motivos del proyecto, la legislación sustantiva militar contempla una serie de delitos especiales, muy característicos de la naturaleza de la institución militar. Conductas punibles como la cobardía, el abandono del puesto, la desobediencia, el delito del centinela, la desertión, muy difícilmente son asimilables por la mentalidad propia de un ciudadano ajeno a los ajetreos de la vida militar. Uno, desprevénidamente, pensaría que muchas de esas conductas no solamente no deberían ser delitos; sino que corresponden a flaquezas propias del ser humano. ¿O hay algo más natural y humano que huir frente al enemigo? o ¿dormirse en la madrugada, después de una agotadora jornada? Pues esas conductas, a las que los

civiles no les daríamos trascendencia alguna, son delitos militares. Y sólo un militar, que ha vivido pendiente de un hilo, sabe las implicaciones que tiene para sus compañeros el hecho de que un centinela se quede dormido. Por eso, porque la actividad militar es tan diferente de la apacible vida de los civiles, es por lo que se hace necesario que los militares solamente puedan ser juzgados por militares.

Pero es más: puede decirse en verdad que una persona que ha abandonado las filas para dedicarse a otra actividad, al comercio, a la industria, al ejercicio de una profesión liberal -y me refiero a quienes se han retirado honrosamente, después de portar con dignidad las armas de la República- ¿sigue siendo militar? ¿puede calificarse como militar a una persona que no ejerce ni puede ejercer ya el mando castrense, que no tiene el deber de la obediencia al superior, que no está obligado por los reglamentos, que no puede portar armas de uso privativo de las Fuerzas Armadas, que no está sometido ni goza del fuero militar? Pienso que no, y que, en consecuencia, la honorable Corte se equivocó al disponer que los tribunales castrenses sólo pueden integrarse por militares en retiro.

Desde luego, es aceptable que en forma subsidiaria, eventual, militares en uso de buen retiro puedan ser llamados a integrar un tribunal castrense. Pero no es admisible que esto sea la norma y no la excepción.

4. En otro orden e ideas, nos parece necesario mantener en el artículo 221 de la Constitución el concepto de "fuerza pública", para que los miembros de la Policía Nacional sigan cobijados por el fuero militar, como lo están actualmente.

5. Por lo tanto, comedidamente sugiero a la honorable Comisión Primera el siguiente texto, que incorpora las modificaciones anotadas anteriormente:

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 221 de la Constitución Política de Colombia, quedará así:

De los delitos cometidos por los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo, y en relación con el mismo servicio, conocerán las cortes marciales o tribunales militares, con arreglo a las prescripciones del Código Penal Militar. Tales cortes o tribunales estarán integrados por miembros de la Fuerza Pública en servicio activo o en retiro.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de su promulgación.

En consecuencia, respetuosamente solicito a la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República que se le dé primer debate al proyecto de acto legislativo número 26/95, con las modificaciones propuestas.

Atentamente,

Carlos Martínez Simahán,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 208/95 (SENADO)

"por la cual se reforma el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992"

Honorables Senadores:

Cumplo con el encargo de rendir ponencia sobre el proyecto de ley en referencia, de la cual son autores los honorables Senadores Hugo Castro Borja y Roberto Gerlein.

Se trata de adicionar el artículo 186 del Reglamento del Congreso con un bien traído y concebido inciso y con el cual se busca subsanar una costumbre desafortunada en el trámite legislativo, cuando haya lugar a la conformación de las llamadas Comisiones de Conciliación, de que trata el artículo 161 de la Carta Política.

No hay duda alguna que la sana intención del Constituyente de 1991 de permitir conciliar entre las cámaras legislativas los textos aprobados en sus plenarias de manera diferente o divergente, esto es, de superar las "discrepancias" antes de considerar negado un proyecto de ley, ha tenido un mal suceso al amparo de una interpretación laxa del artículo 186 de la Ley 5ª de 1992. De allí, que el proyecto de ley en estudio tiene plena justificación y su propuesta adicional contribuye a enmendar y erradicar una mala práctica en el trámite de las leyes.

Los proponentes, con muy buen juicio, repetimos, quieren que de manera expresa se prohíba a las comisiones accidentales "conciliar artículos nuevos", como también "suprimir total o parcialmente preceptos que hayan sido aprobados de manera uniforme en las respectivas cámaras". En una palabra, piden que no sea objeto de conciliación lo que por sustracción de materia jamás debió serlo. En efecto, ¿cómo conciliar lo que las dos cámaras han aprobado sin discrepancia alguna? Y, también, ¿cómo permitir que las comisiones de conciliación sustituyan a las cámaras, aprobando artículos nuevos, disposiciones que no han recibido ni un solo debate ni en comisiones ni plenarias y que por lo mismo pueden ser objeto de conciliación?

Es tan contundente la argumentación del proyecto que sobraría toda otra consideración. Sin embargo, no podríamos omitir en este informe señalar que la costumbre extralegal de haber permitido a las comisiones de conciliación prácticamente legislar de espaldas al procedimiento constitucional y legal ha causado un grave daño a la imagen del Congreso, que ha aparecido ante la opinión pública como irresponsable, al expedir textos legales que muchas veces eran desconocidos para la mayoría de los Senadores y Representantes.

De allí que, además, el suscrito ponente considera conveniente, con la misma intención

de los proponentes de salvaguardar la seriedad y transparencia del trabajo legislativo y en estricta obediencia a la norma constitucional (artículo 161) adicionar la reforma con el establecimiento de la obligación de publicar en la *Gaceta del Congreso* el texto que preparado por las comisiones de conciliación habrá de surtir nuevamente el segundo debate, publicación que obviamente debe ser previa a dicho debate, el cual, además, deberá figurar en el orden del día respectivo, para evitar sorpresas y precipitadas, en la forma perniciosa en que desgraciadamente ha ocurrido en muchas ocasiones, con desmedro de la calidad de la labor legislativa.

Por lo brevemente expuesto, respetuosamente *solicito: dése Primer Debate* al Proyecto de ley número 208 de 1995 (Senado) "por la cual se reforma el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992", con el Pliego de Modificaciones adjunto.

Vuestra Comisión

Parmenio Cuéllar Bastidas,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. El artículo 186 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 186. *Comisiones accidentales.* Para efecto de lo previsto en el artículo 161 constitucional, corresponderá a los Presidentes de las Cámaras integrar las Comisiones Accidentales que sean necesarias, con el fin de superar las discrepancias que sugieren respecto del articulado de un proyecto.

Las comisiones prepararán el texto que, publicado previamente en la *Gaceta del Congreso* será sometido a consideración de las Cámaras, en el término que fijen sus presidentes. Para la repetición del segundo debate de que trata el artículo 161 constitucional será necesario que el informe de las Comisiones figure en el orden del día de la sesión en que habrá de discutirse.

Serán consideradas como discrepancias las aprobaciones de articulado de manera distinta a la otra Cámara.

Las comisiones accidentales no podrán en ningún caso llevar a conciliación artículos nuevos que se quieran incluir en el cuerpo de ley, ni tampoco suprimir total o parcialmente preceptos que hayan sido aprobados de manera uniforme en las respectivas cámaras.

Artículo 2º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Parmenio Cuéllar Bastidas,

Senador Ponente.

ACTAS DE COMISION

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE ACTA NUMERO 7 (sesiones ordinarias)

Siendo las 11:00 a. m. del día 12 de octubre de 1994, previa citación de la Mesa Directiva, se instaló en sesión de la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado de la República.

Llamando a lista contestaron los siguientes Senadores:
Abadía Campo Carlos Herney
Díaz Peris Eugenio
Dussán Calderón Jaime
Pizano de Narváez Eduardo
Vargas Suárez Jaime

En el transcurso de la sesión se hicieron presente los siguientes Senadores:

Acosta Bendeck Gabriel
Guerra Serna Bernardo
Mejía López Alvaro

Con excusa justificada dejaron de asistir los siguientes Senadores:

Angel Mejía Juan Guillermo
Martínez de Mesa María Cleofe
Chávez Cristancho Guillermo

La Secretaría informa que se ha registrado quórum deliberatorio.

El Presidente, doctor Jaime Vargas Suárez:

Manifiesta que no hay quórum decisorio, y por lo tanto no se aprueba el Orden del Día; y a la vez propone que se haga el reparto de Proyectos que tenemos en la Presidencia.

A continuación se leen los títulos de los proyectos:

1. El Proyecto de ley número 71/94 Senado "por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Ley 105/93".

Autores: honorables Senadores Juan Guillermo Angel Mejía y Samuel Moreno Rojas.

2. El Proyecto de ley número 96/94 Senado "por la cual se reconoce la profesión de Mercadeo y se establecen normas para su ejercicio".

Autor: honorable Senador Carlos García.

3. El Proyecto de ley número 93/94 Senado "por la cual se crea la Comisión para hacer operativa la Ley 10 de 1962 y se dictan otras disposiciones".

Autores, honorables Senadores: José Renán Trujillo y Alvaro Mejía.

4. El Proyecto de ley número 102/94 Senado "por la cual se reglamenta el ejercicio de las especialidades médicas en Colombia".

Autor: honorable Senador Gustavo Rodríguez Vargas.

5. El Proyecto de ley número 106/94 Senado "por la cual se dictan normas relativas al transporte, tránsito, arribo, introducción al territorio nacional o almacenamiento de algunos bienes y productos químicos".

Autor: honorable Senador Hernando Pinedo Vidal.

6. El Proyecto de ley número 112/94 "por medio de la cual se modifica la Ley 86/89".

Autor: honorable Senador Eduardo Pizano de Narváez.

Presidente: doctor Jaime Vargas.

Han sido leídos los proyectos.

Senador: Alvaro Mejía.

Me gustaría tener la ponencia del Proyecto de Especialidades Médicas.

Presidente, doctor Jaime Vargas:

El Senador Alvaro Mejía sería el ponente del Proyecto de Especialidades Médicas, y los otros proyectos estarían disponibles para los Senadores en la Presidencia.

Presidente, doctor Jaime Vargas:

Señora Secretaria, por favor sírvase leer el cuestionario, y luego haré una pequeña introducción para que después el señor Vicealmirante nos ilustre al respecto.

El señor Presidente ordenó a la Secretaria dar lectura al Orden del Día, a lo cual se procedió.

ORDEN DEL DIA

I

Llamada a lista

II

Consideración y aprobación del Acta número 04, correspondiente a la Sesión del día 14 de octubre de 1994.

III

Citación

Según proposición número 03, invítese al señor Vicealmirante Gilberto Enrique Roncancio Sarmiento, Director de la DIMAR, para que en la sesión de esta célula legislativa, del día miércoles 12 de octubre de 1994, a partir de las 10:00 a. m. conteste el siguiente cuestionario:

1. Dado que el país se apresta a participar en un incremento substancial del tráfico marítimo como consecuencia de las exportaciones del crudo y los de carbón, así como del comercio exterior en general. ¿Tenemos la capacidad de operar con seguridad este tráfico?

2. ¿Cómo se podría provocar una mejora institucional para que la DIMAR tuviere una mejor posibilidad de cumplir su misión institucional y legal?

3. ¿Cómo podría la DIMAR coadyuvar a frenar el fenómeno del contrabando marítimo?

4. ¿Es el sistema de coordinación de los guardacostas operativo?

¿Qué recomendaciones tendría para que cumpliera más eficientemente su mandato tal organismo?

5. ¿Cómo podría implementarse un programa de seguridad que evite la entrada al país de tóxicos? ¿Hay algo que la DIMAR pueda hacer al respecto? Igualmente ¿un programa de seguridad marítima que impidiese posibles naufragios de buques petroleros de Alto Calado, con las consecuencias sobre el medio ambiente que han tenido, por ejemplo, el Exxón Baldéz y otros?

Presentada a consideración de la Comisión Sexta Constitucional el día 31 de agosto de 1994, por el honorable Senador Jaime Vargas Suárez.

IV

Discusión ponencia

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".

Autor: honorable Senador, Eduardo Pizano de Narváez

Ponente: honorable Senador, Jaime Dussan Calderón

Publicación: *Gaceta del Congreso*

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 150/94

V

Negocios sustanciados por la Presidencia

Reparto de proyectos

1. Proyecto de ley número 71/94 Senado "por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Ley 105/93".

Autores: honorables Senadores: Juan Guillermo Angel Mejía, Samuel Moreno Rojas.

2. Proyecto de ley número 96/94 Senado "por la cual se reconoce la profesión de mercadeo y se establecen normas para su ejercicio".

Autor: honorable Senador, Carlos García.

3. Proyecto de ley número 93/94 Senado "por la cual se crea la Comisión para hacer operativa la Ley 10 de 1962 y se dictan otras disposiciones".

Autores: honorables Senadores: José Renán Trujillo, Alvaro Mejía.

4. Proyecto de ley número 102/94 Senado "por la cual se reglamenta el ejercicio de Especialidades Médicas en Colombia".

Autor: honorable Senador Gustavo Rodríguez Vargas.

5. Proyecto de ley número 106/94 Senado "por la cual se dictan normas relativas al transporte, tránsito, arribo, introducción al territorio nacional o almacenamiento de algunos bienes y productos químicos".

Autor: honorable Senador Hernando Pinedo Vidal.

6. Proyecto de ley número 112/94 Senado "por medio de la cual se modifica la Ley 86 de 1989".

Autor: honorable Senador Eduardo Pizano de Narváez.

VI

Lo que propongan los honorables Senadores.

El señor Presidente pone en consideración el orden del día.

El Presidente pide continuar con el orden del día.

Señora Secretaria: doctora *Alba Pontón Garcés*.

Se pone en consideración la aprobación del acta.

Presidente: doctor *Jaime Vargas Suárez*:

No es aprobada el acta porque no hay quórum decisorio.

Secretaria: doctora *Alba Pontón Garcés*.

Tercero: Citación según proposición 03. Invítese al señor Vicealmirante Gilberto Enrique Roncancio, Director de la DIMAR.

Presidente: doctor *Jaime Vargas Suárez*.

Agradezco la asistencia del señor Vicealmirante a la invitación hecha desde esta célula legislativa.

Después de haber estudiado y haber sacado adelante la norma que regula todo el transporte Nacional, que hoy se puede llamar la Ley 105. Uno de los puntos fundamentales de esa ley tenía que ver con la seguridad aérea, en donde fue citado el Director de la Aeronáutica por casos como el desastre que ocurrió con las aerolíneas de SAM.

También se estudió todo aquello que tiene que ver con la seguridad vial. le hice esta invitación al señor Vicealmirante para que basándose en el proyecto de ley de transporte nos ilustre qué procedimientos utilizan en relación al transporte marítimo.

Nuestro país tiene que poner a tono su infraestructura vial, lo que tiene que ver con la parte fluvial, con la parte aérea y con la férrea pues hemos considerado que la seguridad de los puertos es fundamental.

También la función que ejerce la DIMAR para prevenir cualquier desastre que se pueda presentar dentro de la parte marítima y si Colombia está preparada para estos casos.

Queremos escuchar al señor Vicealmirante, para que nos informe sobre el tema y la función que viene desarrollando la DIMAR.

Quiero permitirme tomar unas palabras del Presidente de la República, sobre el foro efectuado del Corpes en la Costa Atlántica que decía así:

"Durante muchos años tuvimos a la Costa trabajando de espaldas a sus posibilidades naturales de desarrollo. Trabajando para un modelo centralista que concentra todas las posibilidades y los recursos de crecimiento en el denominado triángulo de oro conformado por Bogotá, Cali y Medellín, con casi medio millón de kilómetros cuadrados de influencia sobre la región más dinámica del hemisferio, la región Caribe obligada a trabajar hacia adentro registró con desesperanza la burocratización de sus puertos y el empobrecimiento de sus gentes. El hallazgo de recursos naturales como el del carbón, el gas y el níquel despertaron de nuevo el interés centralista en sus posibilidades de desarrollo. Pero sólo hasta ahora podemos plantear con seriedad la posibilidad de que esta potencialidad de crecimiento se convierta en un proceso sostenido de progreso y bienestar para la región. Si alguna región se ha beneficiado con el nuevo modelo de internacionalización de la economía esa es la Costa Atlántica.

Entonces señor Vicealmirante, bienvenido a esta Comisión y queremos conocer lo que es el trabajo y lo que son las funciones de la Dimar, tiene usted la palabra.

Señor Vicealmirante: Gilberto Enrique Roncancio:

Quiero agradecer a la Comisión Sexta, la invitación para tratar temas relacionados con los intereses marítimos nacionales.

Quisiera partir preguntando ¿qué es el poder marítimo? el poder marítimo es la capacidad de crear, desarrollar y proteger los intereses marítimos de un Estado tanto en la paz como en la guerra, y a la vez están integrados por el poder naval.

Los intereses marítimos son todas aquellas actividades del Estado y de los particulares de carácter político, económico, social y militar que permite aprovechar todos los recursos: los litorales, las aguas, los océanos, los fondos marinos que generan los recursos, desarrollo, soberanía y protección de nuestras áreas jurisdiccionales. Los intereses marítimos se fundamentan en los mismos principios del poder nacional, tenemos allí los recursos materiales, humanos, psicológicos y están realmente identificados como la Marina Mercante, las instalaciones portuarias, los astilleros, las industrias marítimas, las agencias marítimas y la capacidad técnica científica; todos estos intereses son los que generan recursos para el país.

Dentro de las preguntas tenemos en primer lugar el aspecto relacionado con la seguridad ¿qué podemos ofrecer específicamente a los buques que transportan el combustible y el carbón en este momento? son dos industrias que conforman en una buena parte los intereses marítimos y que en este momento a partir de la apertura económica y con el levantamiento de la reserva de carga, se hace prácticamente en buques de bandera extranjera. Los buques colombianos no han podido competir con las empresas internacionales y su única forma de poder subsistir es la reserva de carga. Nuestra Marina Mercante no dispone en este momento de la capacidad física para transportar la totalidad de las cargas que genera el crecimiento del comercio exterior colombiano. Cuando se creó la reserva de carga en todos nuestros países la razón fundamental era fomentar el sector marítimo, éste trajo como beneficios la reserva de un porcentaje de carga para los buques colombianos, es decir, que obligatoriamente los buques de la Marina Colombiana y la Marina Mercante debían transportar el 50% de carga general y 10% de carga al granel, así como el 50% del café que salía de Colombia. Con esto se incrementó el tonelaje a flote, se adquirieron nuevos buques con modernas tecnologías y se estableció un parámetro en donde las empresas navieras tenían la capacidad de negociar con las conferencias internacionales. Las empresas navieras colombianas tenían asegurada la carga en un 50% y se presentó un descuido en el mercadeo, se disminuyó la calidad del servicio y los fletes fueron cada día incrementándose más; había una baja capacidad de negociación del usuario, el cual no puede negociar un servicio y no tiene unas condiciones de poder participar en estos eventos.

En Colombia existía en ese momento la sustitución de importaciones y la protección de productos nacionales, a partir de 1991 hubo la apertura económica y la internacionalización de la economía, entró la libre competencia y el transporte marítimo quedó libre. Esto fue regulado por la Ley Séptima del 91, el Decreto 23-27 y el 23-84 del mismo año.

Hubo libertad de acceso a las cargas y naturalmente se levantó esa reserva que existía hasta el año 91, en el año 93 existían algunos convenios a nivel del Grupo Andino que el 31 de diciembre del año pasado fueron levantadas y todo el mundo quedó en igualdad de condiciones. La consecuencia de la apertura generó una mayor oferta de los servicios, hubo libertad del usuario para escoger su transporte entre empresas nacionales y empresas internacionales que deben ser registradas ante la Dirección Marítima. Hay un cubrimiento de todos los tráficos de interés nacional y al precio de condiciones que ellos dispongan.

Para los Hormadores hay una crisis en este momento, la desigualdad de conflictos con las empresas extranjeras debido a un manejo especial de los gobiernos como son los créditos con buenas condiciones de pago para la adquisición de naves.

Los navieros colombianos están atravesando una crisis porque están sujetos a una normatividad en donde no disponen de ciertos beneficios como las demás empresas que son subsidiadas en ciertas áreas por diferentes países.

Se planteó en el Ministerio de Transporte, la posibilidad de presentar un proyecto en donde el naviero pueda adquirir sus buques con crédito y obtengan algún beneficio, que le ayude a subsidiar el transporte que ellos están ejerciendo en ese momento.

En cuanto a lo que corresponde a la Dirección Marítima somos los encargados de velar por la seguridad en el

mar con un grupo de personas técnicas que trabajan en el país en buques de determinado tonelaje. Las empresas clasificadoras internacionales rigen su trabajo de acuerdo con los convenios internacionales de tal manera que nosotros hacemos unas exigencias a todos los buques que llegan a Colombia para mantener la seguridad en el mar.

Así mismo la Dirección Marítima y el Gobierno Nacional han firmado algunos convenios que han sido planteados por dicha organización, y nosotros como División Marítima somos responsables de hacer cumplir esa norma en Colombia.

En cuanto a seguridad se refiere tenemos la del tráfico marítimo internacional, este Convenio fue ratificado por la Ley 17/91 y lo que hace es facilitar al naviero para que tenga que presentar el mínimo de documentación para poder trabajar en los diferentes países, especialmente el del Grupo Andino.

Nosotros como Autoridad Marítima Nacional, velamos porque la gente que tripula las diferentes unidades tengan sus licencias y estén debidamente preparadas y actualizadas ante las exigencias internacionales.

Otro convenio es la seguridad de la vida en el mar ratificado por la Ley 8ª de 1980, velamos y mantenemos un contacto permanente con la organización marítima y con todas las entidades.

La prevención de la contaminación del mar por los buques es el Convenio Marpol 76-78 ratificado por la Ley 12 del 81. A través de estos convenios les exigimos a todas las unidades que vienen al país que tengan sus pólizas de cumplimiento para que puedan responder en caso de que haya un accidente.

Y un último convenio es la búsqueda y salvamento que tienen que ver con la seguridad en el mar.

La Dirección Marítima es la encargada de mantener la señalización en los dos literales, tanto Pacífico como la del Atlántico y en las islas de nuestro archipiélago; disponemos de un total de 87 faros, 184 boyas y dos buques de señalización. Uno que opera en el Caribe y otro que opera en el Pacífico.

Como confusión de esta primera parte es la realización de un estudio que nos permita mirar la forma como se puede apoyar al naviero colombiano, y una segunda conclusión es que nosotros estamos garantizando la seguridad en el mar para los buques que llegan a nuestras aguas, naturalmente no podemos descartar la posibilidad de un accidente por falla humana o por cualquier factor meteorológico que puedan surgir en el área respectiva.

La segunda pregunta tiene que ver con la Dirección General Marítima, la situación que está viviendo, y cómo podríamos nosotros reforzar para poder cumplir mejor una función.

La Dirección General Marítima fue creada en 1952 y su legislación se revisó en 1984 bajo el Decreto 2324 de 1984.

Sus funciones específicas son las de dirigir, controlar y coordinar las actividades relacionadas con la seguridad de la vida humana, en el mar se efectúa el control del tráfico marítimo y el control de los literales. El cuerpo de guardacostas fue creado en el año 1979. Como funciones generales están las de contribuir a la defensa de la soberanía nacional y el mantenimiento del orden interno y efectuar las labores de asistencia y rescate en el mar, proteger los buques y a sus tripulaciones de acuerdo al derecho internacional, velar por la seguridad marítima y proteger el medio marino contra la contaminación y hacer cumplir las leyes en los espacios marítimos jurisdiccionales.

El Presidente doctor Jaime Vargas, le pregunta al señor Vicealmirante ¿si la unidad de guardacostas está bajo su dirección y control? O es completamente aparte.

El señor Vicealmirante le contesta que es completamente aparte.

Continúa el Vicealmirante informándole a los honorables Senadores que el Ministerio de Defensa, la Armada Nacional y la Dirección Marítima están preparando un Proyecto de ley que trata el tema de la División Marítima con el cuerpo de guardacostas; en estos momentos no

tenemos personería jurídica ni autonomía administrativa y financiera.

Como conclusión a este temario expuesto por esta célula, yo diría que es importante promover esta Ley para lograr la fusión de estas unidades, y se debe tener un control extensivo del contrabando.

Esta es una de nuestras funciones que podemos cumplir en mejor forma si logramos esta unificación. Las operaciones de control de actividades ilícitas al tener dos unidades pueden ser coordinadas directamente por la Dirección General Marítima o por las capitanías de puerto que están en el área donde tenemos jurisdicción; en este momento se encuentran 17 capitanías, 2 centros de investigación y 3 secciones de señalización para atender necesidades.

La Dirección General Marítima no recibe presupuesto de la Nación, nosotros generamos nuestro propio presupuesto de acuerdo a lo establecido con la Ley. El Ministerio de Defensa nos apoya sin recibir ningún presupuesto.

Hay otro punto fundamental es sobre las sustancias peligrosas que entran a los puertos sin haber ningún control, aquí tenemos que participar muchas personas y entidades para hacer una reglamentación apropiada sobre los procedimientos a seguir.

En cuanto a las medidas contra la contaminación por buques petroleros se están realizando estudios preventivos al respecto.

En este momento de acuerdo con lo establecido internacionalmente cumplimos con los convenios internacionales en cuanto a la construcción adecuada de los buques que transportan los hidrocarburos; éstos deben ser clasificados y enumerados bajo un mismo control.

También disponemos de las señalizaciones en los literales y canales de acceso y estamos adelantando el levantamiento cartográfico del Caribe, lo cual se garantiza el tránsito y el arribo de los buques que llegan a nuestro país.

El Presidente, doctor Jaime Vargas:

Señor Vicealmirante hay algo que nos preocupa a los honorables Senadores de la Comisión VI, es si la Dimar está planificando una infraestructura necesaria para el control marítimo porque sería muy importante lo que usted planteó sobre el proyecto de ley con la creación de la unidad especial, y quiero manifestar a mis colegas que cuando estudiamos la Ley de Transporte en esta Comisión no se trató del transporte marítimo. Es importante que en este proceso de apertura esté bien estudiado lo de los puertos.

Vicealmirante Gilberto Enrique Roncancio:

Nosotros estamos trabajando con fundamento en la apertura, igualmente hay un plan de señalización de tráfico diseñado hasta el año 2010 el cual prevendrá accidentes y contingencias. Así como minimizar daños por posibles derrames de hidrocarburos, se han hecho planes en coordinación con Ecopetrol, Esso y otra, cubre puertos como Coveñas, Cartagena, Tumaco, entre otros, los puertos petroleros tienen su plan de contingencia regional, estos serían para resolver problemas de derrames pequeños pero no podríamos atender emergencias de gran magnitud como por ejemplo la del Exxon Valdés. Recientemente tuvimos un problema no muy grave afortunadamente con el Ana María, un tanquero que encayó en Serranilla cargado de crudo y nosotros en Colombia no teníamos posibilidad de controlar ese derrame y se acudió a un convenio con el Gobierno venezolano.

También nos ofreció apoyo EE.UU., pero afortunadamente el contenido era diesel y no petróleo y el derrame fue mínimo, el diesel se evapora rápido.

Entonces tenemos un plan de contingencia regional pero no uno nacional para prevenir grandes desastres.

Hemos pensado en una estación para atender estos desastres en Coveñas y Tumaco, uno en cada Océano para atender emergencias; pero tenemos que pensar en altos costos.

Tendríamos remolcadores acondicionados, avión para arrojar dispersantes, barreras mecánicas, tanques de almacenamiento flotantes para poderlos movilizar, éstas servirán para atender un derrame de diez mil galones de crudo, y tienen un costo de treinta millones de dólares cada uno, más de tres millones de dólares para instalar boyas con sistemas electrónicos que sirvan para avisar lo que ocurre en determinado momento.

Estos costos son bastantes altos lo que no permite implementar fácilmente estos planes.

Entonces se requiere una ley para poder atender a nivel nacional una catástrofe, se debe mirar financiación, autoridades controladoras y ejecutivas, bases legales, etc.

Hace unos 12 años se hundió un buque entre Colombia y Perú, hubo derrame grande de hidrocarburos, en ese entonces la Armada Nacional instaló un centro para detectar la contaminación, hoy es un centro de investigaciones en Tumaco, en este momento se hace un seguimiento al fenómeno del Niño y mantenemos informado a los navieros de cualquier problema.

Como conclusión, planear la Ley para afrontar este problema, este plan está listo pero falta el dinero.

Existe un convenio firmado por el Gobierno en donde se establece la responsabilidad civil por daño de hidrocarburos; todo buque que cargue o descargue debe tener una póliza de seguros.

La Organización Marítima Internacional tiene en proceso un plan con fondos internacionales, para pagar indemnizaciones por daños en los países firmantes, el aporte es anual, el Convenio está en el Ministerio de Relaciones Exteriores y está prevista la presentación para su aprobación.

El señor Presidente da la palabra al honorable Senador Eduardo Pizano.

Honorable Senador Eduardo Pizano:

El señor Vicealmirante ha tocado temas muy importantes, en el caso de hidrocarburos y el carbón con las cifras mencionadas de 50 millones de toneladas, uno ve la posibilidad de prevención en esos equipos en el caso del petróleo, pero en el carbón tienen efectos residuales sobre la ecología.

Yo creo que la recolección de fondos, se puede hacer a través de cada barril que entre o salga para beneficio de exportadores y de importadores. En la ley de transporte se trató muy poco el tema marítimo. Se ha venido trabajando en el plan de ayuda para la Aeronáutica Civil con grandes inversiones.

Estuve presente en la reunión donde se mostró la utilización de satélites por parte de Estados Unidos para el sistema GPS.

Nosotros debemos implementar sistemas para el área marina. Se podría pensar en los radares que se están instalando en Barranquilla.

Incluir red de microondas y radares de la Fuerza Aérea y la Armada Nacional, Telecom, los sistemas celulares implementarios en el área marítima.

Es importante tener en cuenta los químicos que también han ocasionado emergencia.

Es vital pensar en un cubrimiento a nivel nacional, por eso la Comisión le da la bienvenida al Proyecto; pues es importante que la Costa Atlántica, que ve pasar por sus riberas los oleoductos de los productos que no se transforman allí, puedan verse beneficiados con estos planes.

Vicealmirante Gilberto Enrique Roncancio:

Gracias doctor Pizano.

En cuanto a las comunicaciones del Ministerio de Defensa a través de la Dirección Marítima y de Guardacostas está impulsando el trabajo para establecer el sistema de forma de comunicación que abarcaría las dos costas y ya arrancamos con la Estación de Punta del Soldado en Buenaventura.

Estas comunicaciones dan el posicionamiento del buque desde que entre a la primera boya del Puerto. Esta estación cuesta 1.200 millones de pesos, ya tenemos la financiación y se está empezando a construir.

En total en el país serían 5 estaciones como esta.

Senador Eduardo Pizano:

Estamos haciendo grandes inversiones en la Aerocivil en comunicaciones y me parece que no se deberían

instalar más radares sino la red de microondas; y que haya mayor coordinación con la Armada Nacional, la Marina Mercante, la Fuerza Aérea y entrelazar todas estas comunicaciones; nos podríamos ahorrar una millonada y se tendrían mejores comunicaciones.

Vicealmirante Gilberto Enrique Roncancio:

Sí señor:

En cuanto las comunicaciones hoy se presenta un poco de indisciplina, porque hace algunos años como Autoridad Marítima teníamos el control, ahora está en manos del Ministerio de Comunicaciones.

Tenemos el Proyecto para que lo controle la Dimar, así pues podemos disciplinar las comunicaciones de nuevo.

Toma la palabra el señor Presidente Jaime Vargas Suárez, su presencia y las exposiciones hechas en el día de hoy. Le recuerda que es función de esta Comisión lo concerniente a calamidades públicas y prevención de desastres y adecuar los recursos necesarios para prevenir cualquier desastre a nivel nacional, así también nos interesan los temas de Comunicación y Transporte y ofrece todo el apoyo de la Comisión para el Proyecto de ley.

Propone la creación de una Subcomisión para que esté atenta al tema marítimo.

Invita a los honorables Senadores, Eduardo Pizano, Eugenio Díaz, Alvaro Mejía, a hacer parte de esa Comisión que él estaría ayudando a coordinar.

El Presidente dice que hay una proposición para aplazar la ponencia del Proyecto de ley, mientras el Gobierno Nacional estudie el Proyecto de ley 105 de 1994, presentada por los honorables Senadores Bernardo Guerra, Carlos Abadía y Eduardo Pizano de Narváez.

Se pone en consideración y es aprobada, así mismo es aprobada el acta anterior.

Continúa el orden del día, Proyecto de ley 13/94 con relación a los padres de familia en los establecimientos educativos, Autor honorable Senador Eduardo Pizano, ponente honorable Senador Jaime Dussán, publicación Gaceta número 150/94, ponencia primer debate.

El señor Presidente pregunta al Senador Jaime Dussán, si lo discuten hoy o lo aplazan.

El Senador Dussán, le pide al Presidente que le permita leer una proposición.

“La Comisión Sexta del honorable Senado de la República, solicita respetuosamente a los señores Ministros de Hacienda y Educación concertar con Fecode, un proceso de negociación que permita resolver sus peticiones en materia de salario profesional, compromiso del señor Presidente de la República con los educadores, lo mismo que la reglamentación y puesta en marcha de las Leyes 60 y 115 aprobada por el Congreso de la República y evite un nuevo conflicto.

El Presidente pone en consideración la propuesta y es aprobada.

Toma la palabra el honorable Senador Jaime Dussán y dice que el Proyecto de ley que presentó el doctor Pizano es prácticamente un desarrollo de la Ley 115 que es la Ley General de Educación.

La ponencia lo que obliga es sencillamente a las empresas dar permiso a los padres de familia, cuando sean convocados por las escuelas y colegios del país, para asistir a las reuniones según el artículo 6º de la Ley 60, se plantea lo referente a la comunidad educativa y por eso consideramos que los padres de familia puedan estar presentes en el Foro Ejecutivo Nacional, en los regionales departamentales y municipales. Una de las disculpas más frecuentes de los padres de familia es de que no cuentan con el permiso de sus patrones y por ello no asisten a las reuniones.

El Senador Dussán, dice que si consideran lee el articulado. El Presidente solicita que se lea el informe final de la ponencia para someterla a consideración.

La señora Secretaria lee el informe final, el cual hace referencia a la contribución del honorable Senador Pizano, a legislar en beneficio nacional, y se propone el primer debate al Proyecto de ley 13 de 1994, por medio del cual se reglamenta la asistencia de los padres de familia a las reuniones de los establecimientos educativos.

El señor Presidente pone en consideración la propuesta.

Interviene el honorable Senador Gabriel Acosta, para expresar sus reflexiones respecto al proyecto.

Yo no dudo de la buena intención del proyecto en el sentido de que se obligue a los padres a ir de las reuniones y si no asisten se les penalice de cualquier forma. Es necesario mirar la realidad, cada 2 meses los padres reciben comunicación sobre notas y avances de los estudiantes y los padres tenemos que entendernos de ello.

El proyecto está dirigido a los asalariados, no a los empresarios o a trabajadores independientes, yo quiero expresarles a los miembros de la Comisión que las normas y decretos no generan ni fomentan virtudes.

La responsabilidad y moralización del país no la vamos a crear a punta de penas y de decretos, al país lo que le falta es educación que permita el aprendizaje de todos los valores que debe regir el comportamiento de las personas, quiero manifestarles lo peligroso que es esto, cuando la responsabilidad y la honestidad en gran escala, que permite el comportamiento sin hacerle daño a los demás, en el momento en que nosotros reemplacemos esa virtud natural por algo artificial; estamos creando una distorsión y no sería lógico que el día que lo saquen del empleo se acabó la responsabilidad, por que lo estamos dirigiendo hacia los asalariados.

El hombre es responsable no por ley, sino por convenimientos en sus valores y principios.

Todas estas circunstancias que yo acabo de expresar toca lo inconstitucional del proyecto de ley, afectando ciertos artículos de la Constitución por ejemplo: el artículo 13 que habla de la igualdad, el artículo 15 que hace énfasis en la intimidad familiar y personal, el 18 que habla de la libertad de conciencia y el artículo 28 que afirma que todo individuo y toda persona en Colombia es libre y no se puede ser molestado en su persona o familia. Igualmente violenta el artículo 42 que es el que se refiere a la dignidad e intimidad familiar.

Pienso que esta ley por ser inconveniente, legal e inconstitucional y a pesar de la buena amistad que tengo con el autor y el Ponente, yo voto negativamente en todo su contexto y le solicito a los miembros de la Comisión que la analicen.

Muchas gracias.

El Presidente le concede la palabra al Senador Jaime Dussán:

Honorable Senador Bendeck, yo había discutido este tema con su señoría que esta ley no está obligando al padre de familia a asistir a la escuela o a la reunión de padres de familia convocada por dicha institución.

La Ley lo que está permitiendo es que el patrón de un empleado le dé permiso de asistir para que nosotros nos ocupemos de la educación colombiana de nuestros hijos.

La ley general de educación y la Constitución Política han señalado la responsabilidad histórica de la familia en el proceso de la educación de sus hijos. En esta Comisión se debatió dicho tema en la cual se realizaron foros en todo el país con la presencia de los padres de familia.

El Presidente doctor Jaime Vargas, le concede la palabra al senador Eduardo Pizano:

La Constitución es muy clara el Estado y la sociedad y la familia son responsables de la educación así lo establece el artículo 67 de la Constitución, la responsabilidad de los padres de familia con sus hijos.

No sé si soy demasiado filósofo o romántico pero estoy viendo el desbarajuste total que tiene la educación en este país y por eso como autor de dicho proyecto estoy buscando que nosotros los padres de familia tengamos responsabilidad de la educación de nuestros hijos.

El doctor Jaime Vargas le concede la palabra al doctor Mendoza:

Quiero decirles que el tema es muy importante, el autor el Senador Pizano y el Ponente el Senador Dussán hacen una exposición de la ponencia que comparto totalmente.

Yo considero que si hay que hacer una inversión a través del sector público para la educación comparto que la participación de la comunidad educativa es muy importante e interesante para cualquier establecimiento.

Senador Jaime Dussán:

Quiero solicitar señor Presidente que se vote favorablemente la ponencia y se apruebe el articulado porque es beneficioso para nuestro país.

Senador Gabriel Acosta:

Quiero solicitar al Senador Mendoza que no se retire del recinto, porque deseo que me escuche al respecto de

unos comentarios que no estaban sustentados por lo que yo dije.

Senador Alvaro Mejía:

Señor Presidente, quiero dar una opinión respecto a este proyecto. Entiendo el alcance y la importancia que ha querido el autor darle. En términos generales me gusta el proyecto quizás hallen inquietudes de algunos artículos que se pretenden establecer obligatoriedad de comparecer a la citación a los trabajadores. El enfoque es cuestión de redacción, el problema de que se trate de imponer una obligación a un padre de familia o asistir a una reunión.

Quiero proponerle al autor y al ponente que en la discusión de la ponencia se tenga en cuenta un nuevo artículo que trate sobre la inversión en la educación de nuestro país.

Senador Bernardo Guerra Serna:

Quiero proponerle al Senador Gabriel Acosta, que en este momento que ya hay quórum en la Comisión, podríamos aprobar la proposición con que termina el informe y abrimos debate para la próxima semana en el pliego de modificaciones del proyecto.

Senador Alvaro Mejía:

Yo comparto lo que dice el Senador Guerra, y que la próxima semana se discuta el articulado del proyecto.

Presidente doctor Jaime Vargas:

Dice que también comparte la idea de que se apruebe el informe final y luego entraría a discutirse el articulado.

El Presidente le concede la palabra al Senador Gabriel Acosta.

Estoy de acuerdo con la proposición del Senador Guerra, pero quiero aclarar lo que dijo el Senador Mendoza, respecto a la inversión que se le debe hacer en educación. Pues Senador Mendoza compartimos el mismo criterio, cuando fue ponente de la Ley General de Educación a mi me votaron de Planeación Nacional por tratar de buscar una financiación adecuada a la ley.

Yo le dije al Ministro Perry que el presupuesto tiene que estar sustentado por unos principios ideológicos que pricesen y enfaticen la derivación de la financiación presupuestal hacia unos rubros presupuestales que tienen que ver con el desarrollo del país.

Hay más de quince millones de analfabetas en nuestro país; nos falta promover la educación, fomentarla a través de una financiación adecuada con un presupuesto propio.

Lo que quiero dejar claro honorables Senadores es que con esta ley no fomenta ninguna responsabilidad. Y yo

votaré negativamente en su totalidad porque estoy convencido que no estamos haciendo ningún bien a la sociedad colombiana.

Presidente Jaime Vargas Suárez, informa a la Comisión que es aprobada la proposición propuesta por el honorable Senador Bernador Guerra, con que termina el informe de la Comisión.

Se convoca para la próxima semana para que continuemos con el estudio del proyecto.

Se levanta la sesión a la 1:28 p.m.

El Presidente Comisión Sexta Senado de la República,

Jaime Vargas Suárez.

El Vicepresidente Comisión Sexta Senado de la República,

Gabriel Acosta Bendeck.

El Secretario General Comisión Sexta Senado de la República,

Alba Pontón Garcés.

Auto de sustanciacion

En los términos anteriores fue aprobada el Acta número 07 de la sesión del 12 de octubre de 1994.

De acuerdo con la ley de reglamento se firma el anterior auto, a las dos días del mes de noviembre de 1994.

El Presidente Comisión Sexta Senado de la República,

Jaime Vargas Suárez.

El Vicepresidente Comisión Sexta Senado de la República,

Gabriel Acosta Bendeck.

El Secretario General Comisión Sexta Senado de la República,

Alba P. Garcés.

CONTENIDO

GACETA No. 82 - Jueves 11 de mayo de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 214/95 Senado, por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles. 1

Pág.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 25/95 Senado, por medio del cual se reforma el artículo 181 de la Constitución, en los siguientes términos:	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 216/94 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 37 de 1989 por la cual se dan la base para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal .	6
Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 216-94 Senado, por medio de la cual se modifica y adiciona la Ley 37 de 1989 por la cual se dan la base para estructurar el Plan Nacional de Desarrollo Forestal y se crea el Servicio Forestal .	10
Informe para primer debate al proyecto de ley número 169 DE 1995 , Senado, por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasara a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.	11
Texto definitivo aprobado por la plenaria de la Camara de Representantes al Proyecto de ley número 058 de 1994 Cámara, por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.	17
Texto que se propone a la Comisión Primera del Senado de la República al Proyecto de ley número 169 de 1995, Senado, por la cual se fijan los principios y reglas generales para la modificación de la estructura orgánica del Ministerio de Gobierno que pasará a denominarse Ministerio del Interior y se dictan otras disposiciones.	17
Texto definitivo aprobado en sesión plenaria del 4 de mayo de 1995, al Proyecto de ley número 71/94 Senado, por la cual se modifican los artículos 5º y 6º de la Ley 105 de 1993	26
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo 26/95-Senado, por medio del cual se adiciona el artículo 221 de la Constitución Nacional".	27
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 208/95, Senado, por la cual se reforma el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992	28
Pliego de modificaciones, al Proyecto de ley número 208/95, Senado, por la cual se reforma el artículo 186 de la Ley 5ª de 1992	28
ACTAS DE COMISION	
COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. Acta número 7 del 12 de octubre de 1994	29