



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 534

Santa Fe de Bogotá, D. C., Lunes 25 de noviembre de 1996

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 097 DE 1996 CAMARA, 141 DE 1996 SENADO

por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones.

Por medio del presente escrito nos es grato presentar ponencia sobre el Proyecto de la Referencia, para lo cual fuimos designados por nuestras respectivas mesas directivas.

LA GUERRILLA

La guerrilla colombiana, la más antigua y numerosa del mundo, opera en la totalidad del territorio nacional, incluida la capital de la República.

Sus orígenes se remontan a la década del 60, constituyéndose a lo largo del último cuarto de siglo en la carga más agobiante que haya tenido que soportar nación alguna.

Colombia es el único país del mundo que ha enfrentado simultáneamente frentes masivos de guerrilla, terrorismo, paramilitarismo, narcotráfico y bandolerismo durante dos décadas seguidas. En este lapso, casi 20 mil personas han perdido la vida en el fuego entrecruzado. Sumado a otras formas de violencia, el país se desangra con 30 mil muertos al año y una pérdida anual de dos puntos del PIB por este motivo.

Entre 1990 y 1994, 17.624 colombianos perdieron la vida como consecuencia de acciones armadas de la guerrilla: 9.450 civiles, 5.710 guerrilleros y 2.464 miembros de la Fuerza Pública.

De cada cien víctimas, 54 pertenecían a la población civil, 32 a la guerrilla y 14 a la Fuerza Pública.

Desde hace 20 años se vienen produciendo en el país diez secuestros semanales en promedio y un número mucho mayor - permanente pero indeterminable - de vacunas, boleteo, peaje y extorsión en todo el territorio nacional.

Las facciones guerrilleras se encargaron de 47 de cada 100 secuestrados en el Valle de Aburrá, Cesar, Santanderes y Valle.

Entre 1995 y 1996 se han registrado 1.751 casos de secuestros denunciados o conocidos por las autoridades, teniendo en cuenta que un gran número indeterminado es ocultado por sus víctimas.

La guerrilla ha venido así aumentando paulatinamente no sólo su cubrimiento sino también su capacidad de movimiento y de ofensiva, al acumular cada vez más recursos económicos y militares. Sin embargo, sus características se asemejan cada día más a bandas integrantes de una inmensa empresa de crimen organizado que a un movimiento armado de rebelión política.

LAS FINANZAS DE LA GUERRILLA

Se ha calificado a la guerrilla -con razón- como una inmensa maquinaria de recolección ilícita de dineros. La extorsión, el secuestro y la extensión de los cultivos de coca y de amapola, han significado para las FARC una fuente inagotable de recursos. Se estima que por estos conceptos la facción guerrillera ha logrado constituir recursos financieros cuantiosos que han modificado su naturaleza política inicial. Tribunales improvisados condenan a muerte a centenares de sus militantes por simple sospecha de corrupción o traición. Deserciones masivas son reemplazadas con reclutamientos zonales que incluye niños de corta edad, lo que estaría señalando una debilidad creciente de algunos frentes guerrilleros. Planeación Nacional estima que el narcotráfico, el secuestro y la extorsión, representan entre el 55 y el 70 por ciento de los US\$ 626 millones en que se calculó el flujo de caja para las guerrillas en 1994.

Para 1995 esta cifra se elevó a US\$ 720 millones de los cuales tiene invertido con rendimiento US\$ 236 millones, es decir, se proyecta como una empresa a largo futuro. En la actualidad la guerrilla cuenta con recursos del orden de los US\$2 millones diarios para financiar actividades sin pasivos salariales, pensionales, ni prestacionales.

Por estas y otras razones es obvio que la guerrilla cuenta con mayor agilidad financiera que la Fuerza Pública que la enfrentan.

Los flujos de la guerrilla se mantienen constantes mediante impuestos al narcotráfico, como el gramaje, la venta de servicios de seguridad para laboratorios, cultivos y pistas clandestinas. También intervienen en el cultivo y tráfico de drogas en forma directa, lo que representa el 40% del total de sus ingresos en la actualidad.

Entre 1991-1994 las FARC y el ELN recaudaron US\$ 1.712 millones en estas actividades, más el producto de sus inversiones y el desvío de recursos municipales.

Mientras el PIB per cápita nacional se situaba en 1995 en US\$ 1.800, el de la guerrilla superaba los US\$ 70.000 (40 veces más) frente

a un gasto total por miembro de las Fuerzas Militares de US\$ 900. Según Planeación Nacional, estos datos corroboran la eficacia de la guerrilla en actividades de secuestro, robo y extorsión.

LOS COSTOS DEL CONFLICTO

Planeación Nacional ha calculado los costos del enfrentamiento armado en Colombia entre 1990 y 1994, en US\$ 12 mil millones equivalente al valor acumulado de los últimos 5 años de exportación cafetera y al 4% del PIB.

Las pérdidas en algunos sectores por las acciones violentas de la guerrilla reportaron pérdidas del orden de los US\$ 257 mil millones sólo en ganadería, seguros y minería, entre 1990 a 1994.

Se estima que la violencia le ha costado US\$ 1.5 mil millones al año al país y que de no ser así el crecimiento de la economía podría superar el 6% este año.

El secuestro y la extorsión reportó ingresos por casi US\$ 600 millones en 1995, de los cuales el 36% correspondió a plagios efectuados por la guerrilla y la delincuencia común y, el resto, a boleteo y hostigamiento. Fedegan informó que 500 ganaderos pagaron US\$ 150 millones en rescate durante 1994.

Los atentados de la guerrilla contra la infraestructura nacional representaron pérdidas por US\$ 12 mil millones entre 1990-1994. El valor del capital humano desperdiciado se estima en US\$ 6.8 mil millones en el mismo período.

Entre 1990-1996 murieron 21.452 personas: 10.806 civiles; 7.285 guerrilleros y 3.364 miembros de la Fuerza Pública.

EFFECTOS POLITICOS

El poder político de la guerrilla está presente en 569 municipios del país con un crecimiento del 200% en los últimos 11 años. Cada día controlan mas gobiernos locales y su ascendencia popular sobre el campesinado ha renacido después de su crisis interna de la década de los 70.

Entre 1992 y 1996 las FARC han aumentado su número de frentes de 13 a más de 70, el 80% de los cuales operan en zonas de cultivo de coca, amapola y mariguana.

En Cesar y Casanare sus 40 alcaldes están amenazados y en Santander 27 de los 37 alcaldes tienen que enviar cuentas a los líderes insurgentes.

La guerrilla está imponiendo planes de desarrollo en los pequeños municipios para ampliar su dominio territorial. El año pasado se registraron denuncias contra 60 alcaldes por distribuir el presupuesto municipal con base en directrices de las organizaciones guerrilleras.

La Federación Colombiana de Municipios afirma que 225 gobiernos locales de 1.059 existentes son presionados por los alzados en armas.

El investigador Alfredo Rangel sostiene que de continuar la guerrilla al mismo ritmo de expansión y crecimiento de los últimos diez años, podría llegar a tener 300 frentes de combates en todo el país. La guerrilla pretende acentuar su influencia política invisible en poblaciones defendidas por un reducido número de policías, no a un dominio militar territorial.

POSIBLES SOLUCIONES AL CONFLICTO

Se habla que la subversión colombiana tuvo sus primeros cimientos en las luchas partidistas de los años cincuenta que para eludir el armisticio que significó el Frente Nacional en los sesenta, pasó a empotrarse dentro de la lucha ideológica mundial de confrontaciones Este-Oeste. La consolidación de la Cuba comunista con un programa bandera para exportar la Revolución, afianzó la lucha guerrillera que desde entonces fue degenerando, en la medida que fueron cayendo los totalitarismos, en bandidaje común, de un lado y en auxiliar de los grandes carteles del narcotráfico del otro. Todos estos factores han encontrado un caldo de cultivo en la pobreza, la marginalidad y la explosión de los asentamientos urbanos por el éxodo campesino que a veces obra como causa y otras como efecto de la violencia. La verdad es que los factores del desorden y la subversión, cualesquiera que sean

sus orígenes o causa eficiente, han logrado resquebrajar el imperio de la ley lo que permite la perpetuación de la impunidad, a cuya sombra se crece la violencia.

La complejidad del problema requiere de un amplio plan de reestabilización nacional que tenga en cuenta los siguientes aspectos: a) la negociación entre los diversos agentes del conflicto; b) la mediación internacional; c) el desarrollo socioeconómico; y, d) la fuerza coercitiva del Estado.

I. LA NEGOCIACION

La negociación es una forma ideal para solucionar conflictos. Se basa en el diálogo y las necesarias concesiones de las partes comprometidas en la misma. Exige que las partes ostenten alguna legitimidad y que los propósitos sean sinceros y no tácticos.

Para que esta forma tenga éxito se requieren reglas que garanticen la representatividad de las partes y las limitaciones en el tiempo para las diversas etapas de la negociación. Los diálogos con vocería insuficiente de carácter indefinido, terminan amparando la impunidad, porque lo que es un medio se convierte en un fin. En Colombia tenemos suficiente ilustración sobre lo que son los diálogos indefinidos. Se tornan inmediatamente en posición táctica para oxigenar la acción bélica y se cobijan igualmente, en un lenguaje de fascinación que desconcierta a la Opinión Pública porque es más convincente hablar de paz que de guerra, de «acuerdo» que de confrontación. Surgen entonces «el pacifismo» y los «pacifistas profesionales» que, cuando no son sinceros, se convierten en la piel de oveja que camufla la guerra subversiva. El abuso de este ropaje es el que convierte las marchas de paz y las «luchas reivindicadoras de los derechos humanos» en mampara insuperable de los alzados en armas. La política de «a Dios rogando y con el mazo dando» constituye la más eficaz herramienta de los violentos.

Se requiere, pues un altísimo grado de responsabilidad de la Opinión Pública y, especialmente, de quienes la orientan, para no tragar entero y saber realmente cuándo estamos en frente a un idealista y cuándo en frente a un bandido, como dijera en su momento Carlos Lleras Restrepo.

II. LA MEDIACION INTERNACIONAL

Exitosa en varios países del mundo incluidos algunos centroamericanos, puede ser de gran ayuda entre nosotros. El mayor riesgo que ofrece este recurso es la reacción a fundir las fuerzas armadas y de policía con los alzados en armas.

El frente externo es esencial en cualquier estrategia de reordenamiento de la sociedad. La globalización de los tiempos contemporáneos nos obliga a una interrelación permanente con la comunidad internacional. Así no vayamos a apelar a la mediación de la ONU o de las entidades o países extranjeros en nuestro conflicto, se requiere una alta presencia para evitar que la opinión pública internacional se asiente sobre un solo platillo de la balanza y se produzca el fenómeno de ciertas ONG's denunciados por La Rotta en su estudio sobre la subversión que en su parte pertinente dice:

La actuación y participación de organizaciones y fundaciones internacionales en la violencia subversiva, que afecta a Colombia desde hace 50 años, se mueve en un eje de apoyo financiero y logístico a los grupos subversivos. Crítica a las acciones militares y jurídicas del Estado -protección de los derechos humanos supuestamente violados por miembros de las Fuerzas Armadas Oficiales- y silencio cómplice frente a los actos depredadores, terroristas e inhumanos de los grupos subversivos.

Dentro de esta estructura comportamental es notorio el constante y conocido apoyo que estas organizaciones les han proporcionado a los grupos subversivos por medio de recursos financieros y materiales, encubiertos bajo la calificación de ayuda humanitaria, con el fin de proveerles elementos vitales para sus acciones y sobrevivencia.

Además, es conocida su posición de crítica a las naturales reacciones defensivas del Estado, quien por medio de operaciones militares o de medidas legislativas -frente a la constante agresión y

acoso de los subversivos contra la sociedad y las instituciones del Gobierno en las cuales se observan conductas criminales, delictivas y violatorias del marco de los derechos humanos que dicen defender-reaccionan en un acto de legítima defensa.

Se encuentra la ambivalencia apreciativa y acusatoria de estas organizaciones, cuando de una parte, acusan al Estado de violación del Derecho Internacional Humanitario, mientras guardan un silencio cómplice frente a las acciones depredadoras y criminales de quienes asesinan, secuestran, asaltan, extorsionan, realizan masacres y actos terroristas en contra de la sociedad civil e indefensa.

Las conductas ambivalentes de las llamadas ONG's, nacionales e internacionales, en lugar de contribuir en la solución de los conflictos internos del país, radicalizan las posiciones y prohíben la criminalización de la subversión.

Es por demás notorio el silencio de estas organizaciones frente al compromiso de la subversión con el negocio del narcotráfico del cual están derivando cuantiosos recursos para financiar sus acciones armadas, mientras realizan campañas propagandísticas y publicitarias en contra del Estado colombiano, responsabilizándolo de estar comprometido en estos tópicos, entre otros.

En razón a que el interés del presente trabajo está centrado sobre los aspectos financieros de la subversión, es oportuno resaltar que una de las más importantes labores de estas organizaciones se centra en asumir los costos de publicaciones, viajes y permanencia de delegados de los grupos subversivos en los escenarios internacionales, especialmente en Europa y de actuar como sus embajadores y representantes en los foros internacionales sobre Derechos Humanos, Derechos Civiles, etc.

De esta manera se produce de hecho la presencia subversiva con características diplomáticas, en los foros internacionales de derechos humanos y en las sociedades humanitarias, lo cual les ha permitido agenciarse de permanentes recursos financieros y materiales, sobre el supuesto de ayudar a quienes dicen ser víctimas de gobiernos explotadores que desconocen los derechos humanos.

III. EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

Pese a no caer en el facilismo de encontrar la causa de la violencia en la pobreza endémica de nuestro país, si se puede considerar -como ya quedó dicho- que allí está el mayor caldo de cultivo del descuadernamiento colombiano. El desarrollo sostenido con énfasis en el empleo, es una política complementaria indispensable para aclimatar la paz.

Sin entrar a detallar ningún plan general de desarrollo, se debe mencionar, así sea parcialmente, la idea ya expuesta en el Senado de emprender una especie de «planes Marshals» para determinadas regiones estratégicas, como en el caso de Urabá. Allí se encuentran los recursos naturales y físicos para montar una infraestructura productiva, que puede pagarse con sus réditos económicos. Con la potencialización económica de la zona se erradicará de una vez la violencia. El modelo no acarrea costos desproporcionados y es financiable aún al nivel de empresas privadas internacionales.

IV. LA FUERZA COERCITIVA DEL ESTADO

1. La fuerza coercitiva que garantice el imperio de la Ley debe contar, a su turno, con el apoyo de la sociedad civil, toda vez que ésta es la principal defendida. Ese apoyo hace que la fuerza de las armas no se convierta en factor autogenerador de violencia. En esta secuencia el sentido de las cooperativas Convivir, no debe ser otro distinto a buscar el soporte de la comunidad para que la fuerza pública cumpla con su deber de defensa. La cooperación de estas asociaciones debe ser esencialmente cívica en el campo de la información y las comunicaciones, para que no degeneren en formas paramilitares de autodefensa. Las cooperativas de seguridad no deben constituirse para sumar fuerza a la fuerza, sino respaldo civil a la fuerza pública. Dentro de ese marco son intachables y quien las satanice lo hace con perversidad.

2. *El apoyo judicial es igualmente esencial.* Las cifras conocidas recientemente según las cuales de 100 guerrilleros puestos a órdenes

de las autoridades judiciales 80 quedan automáticamente en libertad, merece un análisis serio y profundo para saber si falla el que detiene o el que instruye. Si la acción judicial no camina par y paso con las fuerzas del orden la criminalidad no puede acabarse.

3. **Respaldo Internacional.** La guerrilla ha sido hábil en venderse afuera como alternativa a los problemas estructurales del país. Apenas ahora la comunidad internacional empieza a enterarse de la existencia de la narcoguerrilla y apenas ahora la altísima criminalidad de la subversión, especialmente en el campo del secuestro y de la extorsión, ha roto los termómetros de la tolerancia. Tales procedimientos privan a los subversivos de una ética revolucionaria y por lo tanto su pretendido carácter de Ejército de Liberación Nacional se desdibuja por completo. Es el momento de buscar que las grandes organizaciones internacionales que se ocupan de los derechos humanos y la consolidación de la paz amplíe la visión sobre nuestro conflicto interno. Una visión más objetiva, más equilibrada y por ende menos comprometida puede ayudar inmensamente a morigerar las grandes tribulaciones de nuestra enferma sociedad colombiana.

4. **Respaldo político.** Mientras el problema de la desestabilización nacional ocupe la prioridad que merece dentro de nuestra problemática nacional y « el propósito nacional » no se concentre en él, cualquier acción de paz o de orden público, como prefieran denominarla, no pasará de ser un simple paleativo. Los esfuerzos parciales terminan por convertirse en negativos e inanes. Con un carácter recortado pueden más bien agravar el conflicto, como acontece con la infección que se torna resistente por aplicación subvalorada de los antibióticos.

5. **Respaldo presupuestal y operativo.** Si la situación es la anormalidad y violencia los presupuestos deben reflejar esa realidad. Los suscritos Ponentes han manifestado a las autoridades que la práctica no corresponde a la prédica. El Presupuesto Nacional y el Plan de Desarrollo debería rediseñarse a la luz de la emergencia nacional, para que la estrategia hacia el restablecimiento de la normalidad institucional se refleje en cada uno de los rubros del gasto público, no solamente en la inversión para reforzar el aparato militar, sino en la inversión social productiva. Por ejemplo un plan imaginativo de obras públicas, si se quiere audaz, reactivaría la economía y engancharía los 500 mil desempleados que nos dejó la apertura económica. Neutralizar el caldo de cultivo de la violencia que no es otro que la postración social, es tan apremiante para el Estado como derrotar el bandolerismo subversivo.

Es este el punto que nos convoca hoy y al cual pasamos a circunscribirnos en seguida:

LA FUERZA PUBLICA

El Ejército ha establecido 120 cuarteles en los sitios donde han aparecido frentes guerrilleros. Entre 1985 y 1991 el pie de fuerza de las Fuerzas Armadas creció en un 59%. El último Plan Quinquenal dispuso mantener el pie del Ejército en el nivel de 1992 y reducir el personal de la Armada y la Fuerza Aérea. Dicha previsión no se cumplió, como resultado de las nuevas responsabilidades asignadas en la directiva presidencial. Para 1995 las Fuerzas Militares contaban con 145.636 hombres, vale decir 15 unidades por cada una de la guerrilla y en 1996 el personal vinculado al sector de Defensa y Seguridad pasó a 234 mil hombres, es decir, una proporción de 23 hombres por cada guerrillero. Este crecimiento ha tenido una perturbadora incidencia en los pasivos laborales, pensionales y prestacionales reduciendo las posibilidades de inversión y mantenimiento.

La Fuerza Pública ha experimentado una particular dificultad para ganarse el apoyo de la población en la lucha anti insurreccional. En las zonas de conflicto parecieran tener mayor aceptación los guerrilleros que los militares, particularmente en las zonas de cultivos ilícitos, por razones obvias.

No se ha logrado establecer tampoco si acaso resultaría más eficaz para la lucha antsubversiva un ejército voluminoso de reclutas o un ejército reducido de profesionales.

La validación de días dobles durante los estados de conmoción y el reconocimiento de los años de academia para efectos pensionales,

sumado a los bajos sueldos hasta hace poco, provocaron retiros masivos y constantes de personal calificado joven sin posibilidades de acumulación de veteranía. Tirofijo se ha enfrentado a 23 ministros de Defensa y el cura Pérez a 20 comandantes del Ejército, ambos con tres estatutos antiterroristas distintos. La guerrilla, en lo fundamental, no ha cambiado de estrategia en los últimos 20 años.

DEFICIENCIAS DE LAS FF.AA. Y DE POLICIA

Hoy las Fuerzas de Defensa y Seguridad cuentan con 234 mil efectivos. En los primeros 8 meses de 1996, las Fuerzas Militares sostuvieron 524 combates con los grupos alzados en armas, lo que da un promedio de dos combates diarios, cifra que no se registró en ningún país del mundo este año.

Lo notable de esta situación es que -por virtud de los pasivos laborales, prestacionales, pensionales y otros factores- las Fuerzas Armadas debieron enfrentarse a los alzados en armas en condiciones precarias.

- El Ejército posee en la actualidad más de 78 mil armas obsoletas, como fusiles Galil G3, A-3, A-4 y calibre 7.62; morteros, ametralladoras, cañones, pistolas y fusiles lanzagranadas de gas que por necesidad se siguen utilizando; cuatro mil radios incompatibles con los nuevos equipos, la mayoría en mal estado, sin repuestos, y cuyo costo de reparación es mayor al valor del equipo; 110 vehículos blindados de un total de 276 y 175 automotores fuera de servicio.

- La Fuerza Aérea tiene 11 aeronaves para dar de baja por resultar antieconómica su recuperación; 46 aviones en tierra con un costo de recuperación de US\$ 22 millones; presenta diez años de retraso en la dotación de fusiles para su infantería; carece de helicópteros de combate capaces de operar en las difíciles condiciones de topografía colombiana y de aparatos de transporte mediano y pesado; de los diez aviones de transporte Hércules C-130, sólo son operables tres.

- La Armada carece de 2.000 fusiles, ametralladoras, morteros tipo comando; más de 850 chalecos salvavidas, visores nocturnos y más de 3 millones de municiones, indispensables; el 60% de su material de intendencia presenta deterioro por exceso de uso.

- La Policía Nacional opera con redes de tecnología obsoleta y 15 años de servicio; su parque automotor es inadecuado con más de 3 mil vehículos de modelos anteriores a 1988.

Las necesidades insatisfechas del Ejército Nacional llegan a un 55% en materia de armamento; un 68% en comunicaciones; un 52% en transporte y un 25% en intendencia. Las Fuerzas Armadas muestran un déficit de \$ 730 mil millones para 1997.

En la actualidad el rubro de mantenimiento menor se lleva apenas el 2,8% del presupuesto; los servicios personales el 47,9% y las transferencias para cesantías, pensiones, caja de compensación, Fondo Nacional del Ahorro y Bienestar Social, el 24,8%.

La inversión (13,2%) y el mantenimiento (3%) son rubros marginales dentro del presupuesto militar.

Se estima que la adquisición de armamentos, municiones y equipo para la Fuerza Pública con recursos de crédito externo, adolece de serias limitaciones en razón de las cláusulas especiales que rigen este tipo de operaciones a través de la banca comercial y multilateral.

EL GASTO PUBLICO

Los gastos relacionados con nóminas y pensiones de las Fuerzas Armadas se incrementaron de un 0,46 a 0,69 por ciento del PIB entre los años 92 al 96, es decir, de \$ 330 mil millones a \$ 550 mil.

La Ley 4/92 ordenó un reajuste salarial promedio equivalente al 70 por ciento real durante el mismo lapso. Como consecuencia los gastos en inversión permanecieron constantes en 0,36 por ciento del PIB.

La obligatoriedad de nivelar los salarios del personal activo y retirado en el período 1993 a 1996, significó un aumento efectivo de \$ 224 mil millones, es decir, el 15% del gasto total del Gobierno Central.

En 1994 los gastos de funcionamiento de las fuerzas armadas colombianas representaron el 15,5% del total. Para 1995 la inversión gana una participación del 13,2% sobre el total de la asignación.

Las transferencias dentro de los gastos de funcionamiento se han triplicado por efecto del aumento de las asignaciones de retiro, el fortalecimiento de los sistemas de vivienda militar y de seguridad social y la reducción del pasivo laboral.

Los gastos generales crecieron seis veces entre 1990 a 1994 y el valor de las dotaciones por hombre se multiplicó 2,2 veces.

Entre 1991 y 1996 el gasto en seguridad y defensa creció 14% en términos reales y pasó de 2,11 al 3,27 por ciento del PIB. No obstante sólo alcanza para cubrir un poco más de la mitad de sus necesidades a pesar de ser superior en un 50% al promedio latinoamericano. Cabe hacer notar al respecto que ningún país latinoamericano sufre los embates de alzados en armas como lo experimenta Colombia.

ALGUNAS OBJECIONES

La principal objeción que se hace al gasto público de defensa es que los contribuyentes no saben para qué, cómo, cuándo y dónde se van a invertir los nuevos recursos. Por eso, quienes sostienen esa posición, recomiendan que se congele este gasto a los términos de 1996 para que en los próximos dos años se replantee su destinación, manejo y orientación, llevando a cabo en 1999 una revisión general a fin de establecer la efectividad de esa estrategia.

Otra objeción importante que se hace es que el 80% del presupuesto de Defensa se destina a funcionamiento y que el país no sabe cuánto le debe a los pensionados y a los miembros de las Fuerzas Armadas por concepto de prestaciones sociales y pensiones. Algunos la calculan entre un 7 a 7,5 por ciento del PIB.

Para este gobierno y los próximos, no existe manera de revertir esa herencia histórica producto de políticas posiblemente erradas adoptadas hace tiempo. La no profesionalización de la tropa y el bajo promedio de permanencia de los militares de carrera fueron dos de esos errores, probablemente. Si los rubros pensionales y prestacionales se desindexaran de los presupuestos militares, no se corregiría, en ese caso, nada distinto a la estadística. El Estado tampoco puede renunciar a ese compromiso.

Esos mismos sectores quisieran observar en la mayor inversión una disminución de los índices de violencia.

La imposibilidad práctica para disminuir los índices de violencia podría atribuirse también a la eficacia de la guerrilla y no a la ineficacia del ejército.

El investigador Alfredo Rangel sostiene que la guerrilla viene demostrando una gran capacidad de organización y movilización que no estaba en las cuentas de nadie y un apoyo popular: *"Para qué negarlo, (la guerrilla) es reconocida por los campesinos como autoridad legítima, pues desde tiempo atrás ejerce el monopolio de la fuerza, de la justicia y del tributo, y además ha promovido la organización popular conformando una red de juntas de acción comunal y de organizaciones campesinas por medio de las cuales controla la población en forma absoluta... (estableciendo) un germen de Estado totalitario apoyado por la mafia con el respaldo popular"*.

"También es inevitable registrar que el planteamiento estratégico que definió las FARC a comienzo de los años 80 y que ha venido desarrollando en forma lenta pero exitosa, le ha resultado muy funcional para la defensa y la consolidación de su poder en las zonas cocaleras".

LO IDEAL Y LO POSIBLE

El país pareciera estar perdiendo un tiempo precioso preguntándose acaso los guerrilleros son galgos o podencos.

La tarea de los legisladores es elegir entre lo ideal y lo posible. Lo ideal, en este caso, sería que hace tiempo se hubiera controlado a la subversión como aconteció en la casi totalidad de los países en desarrollo. Como eso, por desgracia no ha sido posible, debemos elegir lo posible que consiste en ir en auxilio de las Fuerzas Armadas convencidos que con los nuevos recursos podrán llegar a controlar la situación a finales del próximo año.

Lo que indudablemente no podemos hacer es adoptar una actitud derrotista y entregar el Estado a la guerrilla porque, entre otras cosas, no sabrían qué hacer con él.

La guerrilla aunque mantiene una alianza estratégica con el narcotráfico, posee características diferentes a éste y, por lo mismo, su enfrentamiento debe ser diferente.

La guerrilla aspira a escalar el enfrentamiento para generalizar la guerra aumentando su capacidad militar.

El narcotráfico puede reorganizar su capacidad militar y de un plan táctico a largo plazo. De cierta manera compra esos servicios a la guerrilla. Pero ambos aspiran a quedarse con el negocio del otro.

Es indispensable propiciar una mancomunidad entre las Fuerzas Armadas, los partidos políticos democráticos y la población. Sin este apoyo y empatía difícilmente la Fuerza Pública podrá ganar la guerra. Las iniciativas para facilitar las operaciones bélicas desde el punto de vista jurídico representan una paradoja difícil de resolver para los poderes del Estado pero será necesario encontrar un camino.

La confrontación es un asunto político que no puede limitarse al aspecto presupuestal, técnico o castrense. Cada vez que la guerrilla ha negociado lo ha hecho obligada por la presión militar como aconteció en el Cauca y Córdoba, entre 1985 y 1989 y en 1990, cuando se demostró que esta no era invencible si recibía el peso de acciones militares por períodos prolongados.

La acción antisubversiva debe ser intensificada de inmediato, para lo cual se hace indispensable dotar a las Fuerzas Armadas de un presupuesto capaz de enfrentarse a la fortaleza financiera de la guerrilla. Los bonos hacen parte integrante de esta estrategia y su producto será gerenciado con criterio técnico de máxima eficacia por parte del Ministerio de Defensa.

El Plan de Emergencia permitirá aumentar la inversión de un 16,12% a un 27,18%, es decir, pasar de \$468 mil millones previstos a \$910 mil millones esperados.

Con ello se podrán propiciar tres medios para que las Fuerzas Armadas pasen a la ofensiva:

1. Fortalecer su Inteligencia Técnica.
2. Mejorar su movilidad.
3. Modernizar sus comunicaciones.

El estratega militar Liddell Hart sostiene que los objetivos militares deben estar gobernados por el objetivo político; sujeto ello a la condición básica que la política no demande de los militares aquello que es militarmente imposible.

Y es militarmente imposible exigir el control de la subversión a las Fuerzas Armadas, sin otorgar los medios indispensables. El Estado debe reiterar su confianza en su Fuerza Pública en su gestión en medio del agudizamiento del conflicto que no puede detenerse mientras se decide acaso el ejército está compuesto por galgos o podencos.

El día 5 de noviembre de 1996 en Sesiones Conjuntas de las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado, se aprobó en Primer Debate los Bonos para la Seguridad y donde se presentaron algunas modificaciones al texto propuesto por los Ponentes. Los artículos 1º y 2º fueron aprobados tal y como los presentamos a consideración de dichas células legislativas; el artículo 3º sufrió variaciones en su redacción y en el patrimonio líquido de las personas sujetas a la inversión forzosa, ya que son aquéllas, personas naturales cuyo patrimonio líquido exceda de ciento cincuenta millones de pesos, las que deberán efectuar por una sola vez una inversión forzosa que se liquidará y pagará en 1997, en Bonos para la Seguridad, equivalente al medio por ciento (0.5%) de dicho patrimonio determinado a 31 de diciembre de 1996.

Las personas jurídicas deberán efectuar una inversión forzosa que se liquidará y pagará en 1997, en Bonos para la Seguridad, equivalente al medio por ciento (0.5%) del patrimonio líquido determinado a 31 de diciembre de 1996.

Para el cálculo de inversión de que trata el presente artículo, (el tercero del proyecto) se descontará del patrimonio líquido aquella proporción que dentro del patrimonio bruto corresponda a los bienes representados en acciones, aportes en sociedades y aportes voluntarios a los Fondos de Pensiones.

Se eliminan los incisos 4º y 5º del artículo 3º propuestos inicialmente por los Ponentes.

Parágrafo 1º del artículo 3º. No están obligados a realizar la inversión de que trata el presente artículo los no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes de régimen tributario especial y las entidades oficiales de servicios públicos domiciliarios, de transporte masivo, industrias licoreras oficiales, loterías del orden territorial y las entidades oficiales que desarrollen las actividades complementarias definidas en la Ley 142 de 1994.

Se elimina el segundo inciso del parágrafo inicialmente presentado a consideración de las Comisiones Terceras.

Los artículos 4º y 5º fueron aprobados por las Comisiones tal y como los presentaron los Ponentes; el artículo 6º se aprobó de idéntica manera, pero se eliminó el parágrafo propuesto.

Las Comisiones Terceras de Cámara y Senado introdujeron y aprobaron el siguiente artículo:

Artículo 7º. Comisión de seguimiento. Créase una Comisión de Racionalización del Gasto de Defensa, encargada de vigilar y procurar que se dé cumplimiento eficiente al Presupuesto asignado, con los recursos provenientes de la presente ley, a la Fuerza Pública y Defensa Nacional, la cual será integrada por dos (2) Senadores y dos (2) Representantes designados por las respectivas Mesas Directivas de las Comisiones Terceras; el Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; el Director de Planeación del Ministerio de Defensa.

La Comisión rendirá Informe sobre la inversión de los recursos de que trata la presente ley.

Hasta ahí el artículo 7º aprobado en las Comisiones; nosotros los Ponentes proponemos a los honorables Colegas, tanto de la Plenaria de la honorable Cámara como de la Plenaria del honorable Senado, que sea miembro de dicha Comisión también el Jefe de la Oficina de Planeación de la Policía Nacional o su delegado.

Artículo 8º. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

BONOS PARA LA SEGURIDAD

Con base en lo anteriormente dispuesto y previa las consultas jurídicas sobre la naturaleza y alcance de la medida que se propone, los suscritos ponentes nos permitimos proponer a las honorables Plenarias de Cámara y Senado que se dé segundo debate al Proyecto de ley número 097 de 1996 Cámara y 141 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza al Gobierno nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones*, tal y como fue aprobado en las Comisiones Conjuntas de Cámara y Senado y con la modificación que introducimos en el artículo 7º de esta Ponencia.

Luis Guillermo Vélez T., Senador; Gabriel Zapata Correa, José Arlén Carvajal M., Representantes; Evelio Ramírez M., Representante Coordinador.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, noviembre 19 de 1996

En la fecha se recibió en esta Secretaría en 21 folios útiles la Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 097 de 1996 Cámara, 141 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza al Gobierno nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en primer debate por las Comisiones Terceras Constitucionales Permanentes de Cámara y Senado en sesión conjunta del día 5 de noviembre de 1996, al Proyecto de ley número 097 de 1996 Cámara, 141 de 1996 Senado, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Bonos para la seguridad.* Se autoriza al Gobierno Nacional para emitir título de deuda interna, hasta por la suma 600.000 millones de pesos, denominados **Bonos para la Seguridad**. Esta operación no afecta al cupo de endeudamiento autorizado al Gobierno Nacional de conformidad con la leyes vigentes.

Los Bonos para la seguridad son títulos a la orden, tendrán un plazo de cinco (5) años y devengarán un rendimiento anual igual al porcentaje de variación de precios al consumidor, ingresos medios certificado por el DANE. El valor total del capital será pagado en la fecha de redención del título y los intereses se reconocerán anualmente. Las condiciones de emisión y colocación de los títulos serán establecidos por el Gobierno Nacional.

Artículo 2º. *Redención.* Los Bonos serán redimidos a partir de la fecha de su vencimiento por su valor nominal en dinero y podrán ser utilizados para el pago de impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, así como los intereses causados, los cuales se pagarán anualmente.

Artículo 3º. *Inversión forzosa.* Las personas naturales cuyo patrimonio líquido exceda de ciento cincuenta millones de pesos (\$150.000.000) deberán efectuar por una sola vez una inversión forzosa que se liquidará y pagará en 1997, en Bonos para la Seguridad, equivalente al medio por ciento (0.5%) de dicho patrimonio determinado a 31 de diciembre de 1996.

Las personas jurídicas deberán efectuar por una sola vez una inversión forzosa que se liquidará y pagará en 1997 en Bonos para la Seguridad, equivalente al medio por ciento (0.5%) del patrimonio líquido determinado a 31 de diciembre de 1996.

Para el cálculo de inversión de que trata el presente artículo, se descontará del patrimonio líquido aquella proporción que dentro del patrimonio bruto corresponda a los bienes representados en acciones, aportes en sociedades y aportes voluntarios a los Fondos de Pensiones.

Parágrafo primero: No están obligados a realizar la inversión de que trata el presente artículo los no contribuyentes del impuesto sobre la renta y complementarios, los contribuyentes de régimen tributario especial y las entidades oficiales de servicios públicos domiciliarios, de transporte masivo, industrias licoreras oficiales, loterías del orden territorial y las entidades oficiales que desarrollen las actividades complementarias definidas en la Ley 142 de 1994.

Artículo 4º. *Efectos en el Impuesto de Renta.* Las pérdidas sufridas en la enajenación de los Bonos para la Seguridad no serán deducibles en el impuesto sobre la renta y complementarios.

El valor de los Bonos mientras se mantenga la inversión, se excluirá del patrimonio base de renta presuntiva. Los rendimientos originados en los bonos serán considerados como ingreso no constitutivo de renta.

Artículo 5º. *Intereses de mora.* Las personas que se encuentren obligadas a invertir en los Bonos para la Seguridad de que trata el artículo anterior que no realicen la inversión de manera oportuna, o la realicen por una suma inferior a la debida, deberán cancelar intereses moratorios a la misma tasa prevista para el pago de obligaciones tributarias del orden nacional, sobre los montos dejados de invertir, desde la fecha en que venció el plazo señalado para la inversión hasta la fecha en que la realice efectivamente.

Artículo 6º. *Control.* Para el control de la inversión forzosa de que trata la presente ley, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público

contará con las facultades de investigación, determinación, discusión y cobro previstas en el estatuto tributario, y podrá ejecutar por la inversión y los intereses establecidos en el artículo anterior a quienes no la realicen, lo hagan de manera extemporánea, o la realicen por una suma menor a la calculada conforme se establece en el artículo tercero de la presente ley.

Contra el acto que determina el monto de la inversión, procede únicamente el Recurso de Reposición, el cual deberá decidirse dentro de los 5 días siguientes a su interposición.

La facultad de que trata el presente artículo, se podrá delegar en las entidades adscritas al Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 7º. *Comisión de Seguimiento.* Créase una Comisión de Racionalización del Gasto de Defensa, encargada de vigilar y procurar que se dé cumplimiento eficiente al presupuesto asignado, con los recursos provenientes de la presente ley, a la Fuerza Pública y Defensa Nacional, la cual será integrada por dos (2) Senadores y dos (2) Representantes designados por las respectivas Mesas Directivas de las Comisiones Terceras; el Director de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; el Director de Planeación del Ministerio de Defensa.

La Comisión rendirá informe sobre la inversión de los recursos de que trata la presente ley.

Artículo 8º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, 5 de noviembre de 1996

En sesión de la fecha se reunieron en sesión conjunta las Comisiones Terceras de Cámara y Senado según Resolución número MD 1414 del 22 de octubre de 1996. Se dio lectura a la Ponencia favorable para Primer Debate al Proyecto de ley número 097 de 1996 Cámara y 141 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones* y al Pliego de Modificaciones de dicha ponencia. Una vez aprobada la proposición con que termina el informe, el Ponente de Senado, honorable Senador Luis Guillermo Vélez dio lectura al Pliego de Modificaciones en el cual se proponen cambios en el artículo 3º, inciso primero, en el sentido que será aplicable a las personas naturales que tengan un patrimonio líquido base de **\$150.000.000**; a los incisos segundo y tercero del mismo artículo, unas correcciones de tipo gramatical. Los incisos cuarto y quinto se suprimen. En el inciso primero del parágrafo del artículo 3º, se incluyen a las industrias licoreras oficiales y loteras del orden territorial, y se suprime la palabra "empresa" y se adiciona el término "**oficiales**". Se elimina el segundo inciso del parágrafo. Se elimina igualmente el parágrafo del artículo 6º, y se adiciona un artículo nuevo que pasaría a ser el artículo 7º, en el cual se crea una Comisión de Seguimiento y se define su composición. El artículo 7º. Sobre vigencia se convierte en artículo 8º. Las modificaciones anteriores fueron acordadas entre la Comisión de Ponentes, el Ministro de Hacienda, José Antonio Ocampo, y el Ministro de Defensa, Juan Carlos Esguerra Portocarrero. La Presidencia sometió a consideración el articulado del Proyecto con las modificaciones anteriormente propuestas, el cual fue aprobado. Acto seguido la Presidencia sometió a consideración el título del proyecto, el cual es aprobado por unanimidad en cada una de las Comisiones Terceras. La Presidencia de la sesión conjunta declara aprobado en su Primer Debate este proyecto de ley. La Presidencia designó como Ponentes para Segundo Debate al honorable Senador Luis Guillermo Vélez, y a los honorables Representantes Evelio Ramírez M., Gabriel Zapata C., José Arlén Carvajal M., *Luis Guillermo Vélez T.*, Ponente Senado; *Gabriel Zapata Correa, José Arlén Carvajal M., Evelio Ramírez M.*, Ponentes Cámara.

El Presidente (E.),

Juan Manuel López Cabrales.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

El Subsecretario,

Rubén Darío Henao.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 164 DE 1996 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente el artículo 4º de la Ley 37 de 1993 y se dictan otras disposiciones.

Visto el Proyecto de ley y su correspondiente motivación, presentado a la honorable Cámara de Representantes por el Señor Ministro de Comunicaciones, doctor Saulo Arboleda Gómez, y luego del estudio del caso, tanto del texto propuesto y de su correspondiente motivación, procedemos a presentar a consideración de esta Célula Legislativa el correspondiente informe de ponencia de la siguiente manera:

La Ley 37 de 1993 abrió las puertas para la introducción de la telefonía móvil celular en Colombia. Hoy, poco más de tres años después de su expedición, resultan evidentes los enormes beneficios que esta tecnología, impulsada por el Congreso de la República, ha traído al país.

Puede afirmarse sin ninguna duda que buena parte de los habitantes del país y de las relaciones económicas entre éstos, ha tenido una significativa modificación, benéfica para el desarrollo nacional.

Sin embargo, la Ley 37 de 1993, que tan enormes beneficios trajo para el país, se concibió para la introducción de una tecnología hasta el momento desconocida para Colombia y por lo tanto, adolece de ciertos yerros que con el tiempo se han hecho evidentes. No podría ser de otra manera, pues no en vano se afirma que la tecnología, dada su dinámica evolución, frecuentemente deja rezagada a la legislación.

Es así como al cabo de dos años de operación de la telefonía celular en Colombia, se hizo evidente que la exigencia contenida en la Ley 37 de 1993, en el sentido de que se incluyera un plan de expansión para municipios con mayores índices de necesidades básicas insatisfechas, resultó, a pesar de su elogiado propósito, inconveniente desde el punto de vista tecnológico, pues los recursos disponibles para tal efecto resultarían más eficientes si se utilizan en planes alternativos, que en manos del Gobierno Nacional permitan llevar telefonía social a los municipios más pobres del país.

Resulta necesario, por consiguiente, modificar la Ley 37 de 1993 y al mismo tiempo permitir que los recursos pagados por los operadores celulares para financiar este servicio en los municipios con mayores índices de necesidades insatisfechas sean utilizados por el Gobierno Nacional en la atención, mediante la telefonía social de mayor profundidad y alcance entre las personas más necesitadas, de los requerimientos de telecomunicaciones de la población.

Como complemento necesario del primer artículo, resulta preciso establecer la posibilidad de que para aquellos municipios de difícil acceso, como son la mayor parte de los que se ubican en las regiones más apartadas, cuyo cubrimiento obliga efectuar la Ley 37 de 1993, se permita utilizar tecnologías alternativas a la celular, para asegurar que se les otorgue un adecuado servicio de telecomunicaciones. Es decir, el servicio para aquellas regiones depende de una adecuada flexibilidad tecnológica que asegure el logro de este fin. En efecto, la tecnología celular no resulta la más apropiada para brindar servicio a las zonas de difícil acceso, que además usualmente presenta bajos niveles socioeconómicos. Así, no sólo se requiere que se modifique la obligación de llegar a los municipios con mayores índices de Necesidades Básicas Insatisfechas, permitiendo en cambio que el Gobierno destine los recursos pagados por los actuales operadores de Telefonía Móvil Celular, sino que además resulta indispensable que se aclare que para lograr los más amplios beneficios sociales de la población, los operadores puedan apelar a asociaciones con cualquier otro operador de telecomunicaciones, como Telecom u otras entidades públicas descentralizadas, utilizando para ello tecnologías alternativas, debidamente acordadas con el Ministerio de Comunicaciones, que garanticen igualmente la mayor racionalidad técnica en los proyectos de telecomunicaciones que se adelanten en el país y la maximización de las inversiones en este sector.

Por otra parte, ha sido materia de continua discusión en el sector de las telecomunicaciones la responsabilidad que asiste a cada uno de los operadores respecto del tráfico de telecomunicaciones que reciben de los demás operadores autorizados. Este asunto hace parte de las

materias de la vida económica nacional, que resultan novedosas y hasta exóticas a la luz de las regulaciones como las del Código Civil. Sin embargo, la agilidad de las nuevas relaciones económicas y la creciente complejidad de éstas han hecho necesario que se establezcan normas que regulen la responsabilidad contractual y extracontractual entre los operadores de telecomunicaciones, que actúan mediante acuerdos innominados. Es así que un principio básico de un régimen abierto de telecomunicaciones como el que han venido impulsando el Congreso y Gobierno Nacional, exige establecer una elemental norma de responsabilidad cual es la de que todo operador autorizado debe responder por el valor del tráfico que reciba de los demás operadores. Este principio, aceptado en la mayor parte de los países con régimen abierto de telecomunicaciones, también ha venido acogiendo por los distintos actores de las telecomunicaciones en el país.

La figura de la reversión, atendiendo a su génesis y a la aplicación que ha tenido en el campo de la contratación estatal, no tiene el alcance que ha pretendido dársele en las concesiones de Telefonía Móvil Celular. En efecto, lo que la reversión ha permitido es que cuando se da a un particular la facultad de explotar un bien público, con el subsuelo o una carretera, resulta apenas evidente que al vencimiento de la concesión, el contratista deje para el Estado los bienes públicos y sus adhirencias y modificaciones.

Es así como en materia petrolera, ha sido usual (aunque recientemente se plantea su modificación) que al término de la concesión de un área de explotación petrolera, ésta quede de propiedad del Estado, con todas sus mejoras.

La situación en materia de telecomunicaciones resulta del todo contraria a lo expuesto. Lo que se entrega a particulares son frecuencias de espectro radioeléctrico para su uso; éstas no se desgastan con el mismo, y son las que deben devolverse, ya que por disposición constitucional pertenecen al Estado. En telecomunicaciones, lo que realmente se da en concesión es el derecho a prestar un servicio público en forma temporal, ya que la titularidad del mismo la retiene el Estado, y un bien del Estado no se concede.

Por último, con el objeto de asegurar la libertad de empresa y el éxito de estos importantes proyectos de inversión, básicos para dar soporte al aparato productivo del país, se hace indispensable que se permita mantener a las empresas la composición accionaria que deseen, tal como se previó para las entidades mixtas en la Ley 37 de 1993. Estas no tienen restricción en cuanto a su composición accionaria y en cambio, permiten que el socio tecnológico conserve su participación sin restricciones, asegurando el éxito del proyecto, por la estabilidad propietaria de la libre empresa en el largo plazo.

Con las anteriores consideraciones proponemos a los honorables Representantes: Dese segundo debate al Proyecto de ley número 164 de 1996 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente el artículo 4º de la Ley 37 de 1993 y se dictan otras disposiciones*, junto con la siguiente modificación.

Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 4º del presente Proyecto de ley:

Parágrafo. Las Sociedades Privadas o Mixtas de que trata el artículo 3º de la Ley 37 de 1993, deberán estar constituidas como Sociedades Anónimas.

El artículo 5º quedará así:

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas aquellas que le sean contrarias en especial el párrafo 1º del artículo 3º y literal a) del artículo 4º de la Ley 37 de 1993.

Martha Luna Morales, Alfonso López Cossio, Carlos Eduardo Enríquez Maya, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., 22 de noviembre de 1996.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente Comisión Sexta Cámara de Representantes,

Mauro Antonio Tapias Delgado.

El Secretario General Comisión Sexta Cámara de Representantes,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 027 DE 1996 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la Ley 82 de 1993 y se expiden otras disposiciones.

Honorables Representantes:

Tenemos el honor de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 027/96 "por la cual se modifica parcialmente la Ley 82 de 1993 y se expiden otras disposiciones", presentado a consideración del Congreso Nacional por los honorables Representantes Darío Saravia Gómez y Mauricio Jaramillo Martínez, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia.

El Proyecto de ley que nos ocupa, pretende implementar un buen número de beneficios adicionales a los que estipula para las mujeres cabeza de familia la Ley 82 de 1992, los cuales a nuestro entender son muy plausibles, siempre y cuando sean factibles económicamente para el país, en un momento caracterizado precisamente por las dificultades fiscales, y que no se contrapongan con disposiciones vigentes que ya han contemplado beneficios aquí propuestos y que se están prestando de manera más expedita, además de que el proyecto debe respetar nuestro ordenamiento jurídico.

Bajo las anteriores premisas se analizaron todos los artículos de la iniciativa, encontrándose algunos inconvenientes por razones prácticas o de carácter económico, otros inconstitucionales por ser de iniciativa gubernamental y otros son susceptibles de mejoramiento en su redacción o propósito. En este orden de ideas, se proponen las siguientes modificaciones:

Para artículo segundo se sugiere dejar el de la Ley 82. Se suprime el párrafo único del mismo y se reemplaza por dos párrafos que recogen la propuesta del artículo 2º del proyecto y de sus párrafos 1º, 3º y 4º. El párrafo segundo se suprime por inconstitucional.

El artículo 4º propuesto en el proyecto se suprime, quedando vigente el de la Ley 82/93; lo anterior en razón a que el Régimen de Seguridad Social para las madres cabeza de familia ya está contemplado de manera preferencial en la Ley 100 (art. 157) y sus decretos reglamentarios, que conciben subsidios superiores a los planteados en esta iniciativa. Lo mencionado vale para suprimir también los párrafos.

El artículo 6º del proyecto se propone con nueva redacción, como dos párrafos nuevos del artículo 5º de la Ley 82/93.

El artículo 7º del proyecto se encuentra plenamente y mejor definido por el artículo 7º de la Ley 82/93, por lo cual se suprime.

El párrafo propuesto para el artículo 8º de la Ley 82/93, se modifica en su redacción para evitar posibles vicios de legalidad o inconstitucionalidad.

El artículo 16 propuesto para reemplazar el 16 de la Ley 82, se acepta con nueva redacción.

El artículo 23 propuesto se suprime por ser iniciativa que reforma el régimen tributario y es de resorte gubernamental.

El artículo 24 propuesto se sustituye para hacerlo legalmente viable, poniendo la obligación dispuesta en cabeza del Gobierno. Se suprime el párrafo por inconstitucional.

El artículo 25. No tiene modificaciones.

El artículo 26 se sustituye porque crea discriminación inconveniente con implicaciones económicas en los planes del *Inurbe*, que podrían hacer nugatoria la ley.

El artículo 27 se suprime, pues concede facultades a una superintendencia que no existe ni esta ley puede crear por requerirse iniciativa gubernamental. Además, el artículo 8º de la Ley 82 define el apoyo estatal para que las madres organicen sus microempresas o empresas de economía solidaria, las cuales a su vez ya cuentan con legislación de privilegio existente para el sector cooperativo, no solamente para el mercado de drogas, sino para múltiples actividades.

El artículo 28 se suprime por las mismas causas del anterior; lo mismo sucede con el 29, 30, 31 y 32.

Es necesario aclarar también, que si el montaje de droguerías pretende subsidiar la salud de las madres cabeza de familia, esta situación ya está resuelta por el régimen subsidiado de salud que contempla la Ley 100 al determinar los beneficios del P.O.S.S.

Se suprime el artículo 33 por contemplar una materia diferente, ya que el servicio social obligatorio para muchas de las facultades allí expresadas, ya está reglamentado, además de que es un tema que tiene que ver con la autonomía universitaria que no puede ser objeto de esta ley. Por otro lado, se asignan funciones académicas a las asociaciones de madres de familia, que de ninguna manera irían con su objeto social ni con su capacidad de gestión.

Se suprime el artículo 34 por inconveniente.

Se suprime el artículo 35, pues es discriminatorio coartando el derecho de asociación de las madres cabeza de familia que no están calificadas como de bajos ingresos. Además existe reglamentación vigente para garantizar el derecho de asociación, clara y expedita.

El artículo 36 constituye materia que ya fue discutida en Comisión Séptima de Cámara en otro proyecto de ley, siendo negada esta iniciativa, pues como se dijera en aquella ocasión, las normas preferenciales para mujeres cabeza de familia hasta ahora lo que tratan es de generar una aproximación hacia la verdadera igualdad entre hombres y mujeres. Por lo anterior, se suprime este artículo.

El artículo 37 y subsiguientes se suprimen, dado que todos se relacionan con la creación de un establecimiento público, en este caso la Superintendencia para asuntos de la mujer cabeza de familia, lo cual implica la necesidad de aval del Gobierno que en este caso no existe.

Dado que la situación personal y patrimonial de las madres cabeza de familia de bajos ingresos puede cambiar con el tiempo, se faculta al Gobierno Nacional para reglamentar la vigilancia de las condiciones que se deben cumplir para mantener los derechos consagrados en esta ley.

Es necesario, también, adecuar el título del proyecto a su objeto, cual es el de modificar parcialmente la Ley 82 de 1993 y agregar unas nuevas disposiciones.

Finalmente, se reordena todo el proyecto en numeración continua.

Al ser presentada la ponencia para primer debate, se dio amplia discusión al proyecto de ley en mención, con la participación de la mayoría de los Representantes de la Comisión Séptima de la honorable Cámara, siendo modificados el artículo 2º del texto definitivo del proyecto de ley en mención, mediante proposición presentada por la honorable Representante Inés Gómez de Vargas, suprimiendo las palabras "soltera o casada". Con la anterior modificación fue aprobada por unanimidad la ponencia para primer debate.

Los ponentes proponemos para segundo debate, modificar el párrafo 1º del artículo 2º, adicionando la expresión "sí, y/o", para que se permita que además de los hijos, también la madre pueda estudiar con el crédito educativo.

Con las anteriores consideraciones nos permitimos proponer a la honorable Cámara de Representantes en su sesión plenaria: Dése segundo debate al Proyecto de Ley 027/96 "por la cual se modifica parcialmente la Ley 82 de 1993 y se expiden otras disposiciones".

Ponentes:

José Aristides Andrade; Zoraida Zamorano; honorables Representantes a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 534 - Lunes 25 de noviembre de 1996

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate y Texto Definitivo al Proyecto de Ley número 097 de 1996 Cámara, 141 de 199 Senado, por la cual se autoriza al Gobierno Nacional para la emisión de bonos de deuda pública interna y se dictan otras disposiciones	1
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 027 de 1996 cámara, por la cual se modifica parcialmente la Ley 82 de 1993 y se expiden otras disposiciones	7
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 164 DE 1996 cámara, por la cual se modifica parcialmente el artículo 4º de la Ley 37 de 1993 y se dictan otras disposiciones	8