



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123-9066

AÑO X - N° 347

Bogotá, D. C., miércoles 25 de julio de 2001

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 27 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se reforma de manera parcial la Ley 31 de 1992.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Justificación

La actual distorsión de las tasas de interés genera enormes utilidades al sector financiero, inversamente proporcionales a las del sector real (empresarial-productivo). En efecto, todos los días cientos de empresarios van a la bancarrota por los desmedidos márgenes de ganancia que derivan de sus operaciones de crédito la Banca Colombiana.

Esta situación explica el porqué de la avalancha de inversión extranjera en el sector financiero colombiano durante los últimos años, la cual creció a tasas superiores al 200 por ciento, encontrando dichos inversionistas en un mercado emergente como el nuestro, la maravillosa oportunidad de ganar fabulosos dividendos con márgenes de intermediación con los que siquiera habían soñado, ya que en Colombia prácticamente triplican los márgenes de intermediación a los que están acostumbrados a colocar en sus países de origen.

El profesor Hernando Hernández Quintero en su obra "Los delitos económicos en la actividad financiera" sostiene que en el pasado han surgido acuerdos entre la banca oficial y las autoridades económicas para reducir los intereses, pacto de caballeros que no ha surtido efectos como tampoco el llamado del gobierno a los banqueros para que reduzcan las tasas de interés. Por esta razón se deja a las fuerzas del mercado la determinación de dichos intereses, forzando la intervención de la junta directiva del Banco de la República la cual, mediante resoluciones externas ordena a los bancos (tímidamente) reducir sus intereses de colocación a tasas efectivas que no superen determinados porcentajes. Esta situación se presenta en forma cíclica en la economía colombiana afectando de manera notable el grueso de los ciudadanos, quienes deben responder con su peculio por los altos costos del dinero y, por supuesto, perjudicándose el sistema financiero en cuanto a su solidez por los niveles de alto riesgo de la cartera contratada, situación que finalmente origina la reciente crisis del sector.

Hoy, más que nunca, se requiere del establecimiento de controles efectivos que impidan que el alto costo del dinero, fruto de márgenes de intermediación bancaria excesivos, estanque de manera dramática nuestra economía.

El honorable Congreso de la República debe asumir una posición patriótica en defensa de los colombianos, la cual se debe traducir en la expedición de una ley que le ponga freno a la voracidad nefasta del sector bancario. Una ley que reglamente los márgenes de intermediación de las entidades de crédito vigiladas por la Superintendencia Bancaria a través de mecanismos amplios e idóneos otorgados a la Junta Directiva del Banco de la República, mecanismos que por supuesto no tengan las restricciones que

hoy día tiene la Banca Central como reguladora del crédito, así como esa amplia discrecionalidad que convierte a la junta directiva del Banco de la República en un ente con tal libertad que sus políticas tímidas y erráticas, "de cosmética monetaria, fruto de una excesiva cautela gradualista, no reparan en la actual distorsión de las tasas de interés, ni en el marasmo económico y los exorbitantes niveles de desempleo," como lo anota el doctor Abdón Espinosa Valderrama de manera acertada en su columna del diario *El Tiempo* (martes 13 de marzo, página 1-13).

Tal como lo demuestra el siguiente cuadro, cuya fuente es el Banco de la República y la Superintendencia Bancaria, el tipo promedio de captación se ubicó al cierre de 2000 en 13.3 por ciento, mientras el de colocación fue de 29.4 por ciento. De tal suerte que el margen de intermediación bancaria aumentó seis puntos respecto del año precedente. En los dos primeros meses de 2001, dicho margen subió a 17.5 por ciento, cuando al comienzo de 1999 era apenas de 8.4 por ciento.

Tasas de interés y diferencial

Año-mes	Colocación	Captación	Diferencial	Colocación	Captación	Diferencial
	Nominal*	Nominal*		Real**	Real**	
1999-E.	42.3	33.2	9.06	21.4	13.7	7.73
F	38.3	30.3	8.02	19.8	12.9	6.95
M	35.9	25.3	10.53	19.7	10.4	9.28
A	32.8	22.1	10.70	19.4	9.8	9.63
M	29.3	19.0	10.29	17.6	8.2	9.36
J	27.3	17.9	9.48	16.9	8.2	8.70
J	27.3	19.2	8.18	17.0	9.5	7.52
A	26.1	18.9	7.28	15.4	8.8	6.66
S	26.2	18.1	8.12	15.4	8.0	7.43
O	26.3	18.2	8.13	15.5	8.1	7.44
N	26.8	17.9	8.89	15.6	7.5	8.11
D	26.4	16.1	10.35	15.7	6.2	9.48
2000-E	26.6	12.6	14.03	17.0	4.0	12.96
F	23.6	10.2	13.37	13.5	1.2	12.28
M	23.6	10.9	12.67	12.6	1.1	11.55
A	23.9	11.4	12.53	12.7	1.3	11.40
M	24.2	11.7	12.48	12.9	1.6	11.34
J	24.1	12.0	12.06	13.1	2.1	11.00
J	25.3	12.2	13.10	14.7	2.7	11.99
A	27.1	12.5	14.59	16.5	3.1	13.37
S	28.9	12.9	16.00	18.1	3.4	14.65
O	29.9	13.0	16.90	19.1	3.6	15.51
N	29.9	13.1	16.77	19.3	3.9	15.41
D	29.4	13.3	16.16	19.0	4.2	14.86

- * La tasa de colocación corresponde al total ponderado del sistema financiero.
- ** La tasa real es calculada como $(1 + r) / (1 + Inf)$, donde Inf es la inflación observada.
- La tasa de captación corresponde a la DTF. La tasa de colocación a octubre de 2000 es preliminar.
- Fuente: Banco de la República y Superintendencia Bancaria.
- Cálculos DNP-DEE.

“En promedio y en términos reales, deducido el componente inflacionario, la tasa de colocación se ha situado por encima del 20 por ciento, nivel a todas luces desmesurado e impropio”, acota Espinosa Valderrama en la columna antes citada. Panorama más oscuro y desolador en esta materia no se pudiera encontrar, por lo que resulta inadmisibles e incomprensible la actitud pasiva del Emisor.

La decisión del Banco de la República de bajar recientemente medio punto porcentual sus tasas de interés, no consulta ni corrige las malformaciones e inercias en el campo del crédito.

Cuando el sistema financiero atravesó por su mejor momento a partir de la década de los noventa (durante el año de 1990, el sector financiero ganó \$160.201 millones de pesos; durante el año de 1992 logró utilidades por \$377.000 millones de pesos; para el año de 1993, las ganancias del sector financiero ascendieron a \$456.423 millones de pesos, en el año de 1994 ya el sector generaba utilidades por la suma de \$642.000 millones, así sucesivamente hasta llegar a utilidades tan asombrosas como lo eran los altos intereses), sin duda fue el resultado del desborde casi inverosímil de las tasas de interés en buena medida por la voracidad Bancaria, por la anarquía reinante, al descontrol absoluto, a la permisibilidad del Emisor, a la desidia de la Superintendencia Bancaria y en general del gobierno, situación que repercutió hondamente en el bolsillo de los colombianos quienes por el contrario se empobrecían cada día más debido al alto costo del dinero.

El honorable Congreso de la República no puede escapar a esta triste realidad. Las consideraciones de tipo económico y político sobran para darnos la razón en la propuesta que hoy estamos presentando. No alcanzamos a imaginarnos las nefastas consecuencias que para los colombianos se darían si no se pone remedio a una situación que ha desbordado todos los límites y sus previsiones.

Si el sector bancario fue tan ambicioso en el pasado qué podemos esperar en las actuales circunstancias cuando las instituciones financieras han resuelto elevar sus márgenes de intermediación con el fin de vitalizarse y compensar pérdidas anteriores, (la cartera neta total del sistema financiero tuvo en el 2000 un crecimiento negativo de 8.4 por ciento, con tendencia a acentuarse), resultado obvio de tan desacertada política monetaria, mientras invierten buena parte de sus recursos en papeles de deuda pública.

“(…) A los palos de ciego se ha ido acostumbrando el país, y, en la última época, a las manipulaciones estadísticas. Bien visto las cosas, no hay tal que el costo del crédito se haya reducido en la medida anunciada. Ni la inversión incrementado en la proporción aducida. Ni reemplazado con éxito el anterior sistema de ahorro y préstamo hipotecario. Los anuncios se quedan en el aire, sin aplicación ni ejecución práctica, conforme lo delata el curso adverso de la cartera de las instituciones financieras. **La explicación de tanta perplejidad y tantas desviaciones quizá se encuentre en el propósito de rehabilitar y apuntalar la rentabilidad bancaria, incluso a riesgo de diferir la recuperación económica y la creación de oportunidades de trabajo**” (destacadas son nuestras), puntualiza el doctor *Abdón Espinosa Valderrama*, en una síntesis clara y objetiva sobre las realidades contradictorias de las tasas de interés.

El alto costo del dinero ha impedido que la economía colombiana se expanda porque las inversiones han disminuido y por ende la producción. Con una economía estancada le resulta imposible al Estado atender las necesidades crecientes de la población. Las medidas y los correctivos que se pretenden imponer con el presente proyecto de ley permitirán, una vez sea Ley de la República, la expansión de la economía la cual se reflejará en el aumento inmediato de la inversión.

Así el sistema opere con tasas pasivas adecuadas, el margen de intermediación se puede elevar de manera considerable, tal como ha venido ocurriendo, con las siguientes consecuencias:

1. Los demandantes de crédito no acuden a él por los elevados intereses que se cobran.
2. Niveles altos de riesgo de la cartera contratada por la imposibilidad de pago de los créditos.

3. Desarrollo de instrumentos formales de desintermediación, tales como los papeles comerciales y las aceptaciones, produciéndose un efecto sustitución de crédito interno con financiamiento de capital del exterior.

4. Crisis y derrumbe del sector financiero.

Al reducirse los intereses y por ende los márgenes de intermediación a través de una medida oficial no sólo vuelven a demandarse recursos en el mercado institucional, sino que la reactivación del aparato productivo será casi que inmediata, con unos efectos positivos de distinto orden en el país que no sólo permitirá la salida del estancamiento de nuestra economía, sino también el logro del nivel de desarrollo que tanto anhelan y merecen los colombianos.

Sin duda éste será un valioso aporte a la paz pues esta sólo se logrará en la medida en que se reactive nuestra economía, disminuyan las tasas de desempleo, se fortalezcan los sectores que intervienen en el aparato productivo con la consecuente elevación del nivel de vida de los colombianos por la disminución de la pobreza.

Este es el punto cardinal. Es la tarea y la esencia del Estado. Por lo tanto, el Parlamento tiene un compromiso histórico e ineludible con el pueblo colombiano. Esta no es una actitud populista. Obedece a una realidad incuestionable. Tanto, que en encuesta de opinión económica realizada por el periódico *El Tiempo*, el 77 por ciento de los empresarios consultados coinciden en la urgencia de reducir los márgenes de intermediación financiera. Opinión que deben tener la gran mayoría de colombianos vinculados de una u otra manera con el sector financiero. De ahí el papel activo y no retórico en el estudio del presente proyecto de ley que busca aliviar de manera sustancial la crisis económica y, nada mejor, que bajando el costo del dinero.

Delitos contra el orden económico social

El Profesor *Hernando Hernández Quintero*, en un valioso y cuidadoso documento sobre “Los delitos contra el orden económico social”, conocidos también como socioeconómicos, o delitos económicos sociales, manifiesta que “estos comportamientos empiezan a ser estudiados con gran interés cuando se evidencia la necesidad de la intervención del Estado en la vida económica de los Estados, transformando su naturaleza de Estado liberal en Estado Social.”

Edwin H. Sutherland, citado por Hernández Quintero, define a su vez el delito de cuello blanco “como un delito cometido por una persona de responsabilidad y status social alto en el curso de su ocupación”. Así, expresa el profesor Hernández, que “A no dudarlo, el sector donde tiene mayor aplicación el concepto del delito de cuello blanco y sus características, lo constituye el orden económico social, entendido como el conjunto de normas que regulan la intervención del Estado en la economía, el cual ha sido tradicionalmente protegido por vía del derecho administrativo sancionatorio y sólo recientemente se ha buscado su tutela a través de los estatutos penales”.

Klaus Tiedemann en su obra “Poder Económico y Delito” manifiesta que “el concepto de delito económico comprende en primer término las transgresiones en el ámbito del derecho administrativo económico, o sea contra la actividad interventora y reguladora del Estado en la economía. Abarca también las infracciones en el campo de los demás bienes jurídicos colectivos o supraindividuales de la vida económica, los cuales, por necesidad conceptual, trascienden los bienes jurídicos individuales.”

El profesor Hernando Hernández cita al español Miguel Bajo Fernández quien, en su obra “Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial” define el delito económico en sentido estricto y en sentido amplio, a saber: “Delito económico en sentido estricto, es la infracción jurídico penal que lesiona o pone en peligro el orden económico entendido como regulación jurídica del intervencionismo estatal en la economía de un país. Delito económico en sentido amplio es aquella infracción que, afectando un bien jurídico patrimonial individual, lesiona o pone en peligro, en segundo término, la regulación jurídica de la producción, distribución y consumo de bienes de servicios”.

No existe unanimidad y claridad respecto a qué conductas deben aceptarse como constitutivas de delitos económicos. Gunter Kaiser, en cita de Hernández Quintero, propone en su libro sobre “La criminalidad Económica y la forma de combatirla”, 4 grupos de conductas que afectan el orden económico social, así:

1. Delitos contra la Banca y relacionados con las actividades bursátiles, contra el sistema crediticio, los seguros, la libre competencia, la garantía de los abastecimientos, incluidos los delitos de malversación de fondos e insolvencia y el quebrantamiento de los derechos de autor y del derecho de las marcas registradas.

2. Delitos fiscales, delitos aduaneros y fraudes en las subvenciones, así como la obtención fraudulenta de ventajas y el cohecho.

3. Infracciones contra la protección del trabajo de menores y contra las leyes de protección del trabajo, así como contra la seguridad social; fraudes alimentarios y de otros bienes y delitos contra los consumidores y contra el medio ambiente.

4. La estafa y la usura.

En lo que respecta al primer grupo a que alude Gunter Kaiser, el Gobierno Nacional, con el fin de asegurar la confianza del público en el sector financiero colombiano, dictó el Decreto 2920 de 1982, en cuyo Capítulo III, bajo la denominación de “Protección penal de la confianza en el sistema financiero”, tipificó como delito en el artículo 18 la “absorción interfinanciera”, en el artículo 19 “la concentración de crédito” y en el artículo 20 “el ejercicio ilegal de la actividad financiera”, conductas que fueron reiteradas como hechos punibles en el Decreto 1730 de 1991, actualizado por el Decreto 663 de 1993, conocido como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

El delito de usura

La razón para ubicar el delito de usura en el título de los delitos contra el orden económico social, cuando se trata de un claro comportamiento contra el patrimonio económico, la constituye el daño que se causa a la economía cuando los altos intereses dificultan su desarrollo.

A lo largo de nuestra historia ha sido una constante los altos costos del dinero. El doctor Antonio José Restrepo en su obra “Contra el cáncer de la usura” comparó los tipos oficiales de interés en diferentes países durante el año de 1923, así:

Suiza	4 por 100
Holanda	4 y medio por 100
Alemania	5 por 100
Bélgica	5 por 100
Gran Bretaña	5 y medio por 100
Francia	5 y medio por 100
España	6 por 100
Dinamarca	6 por 100
Suecia	6 por 100
Noruega	6 y medio por 100
Argentina	9 por 100
Colombia	18 por 100

El Título VII del Código Penal Colombiano versa sobre los “Delitos Contra el Orden Económico Social” el cual contempla dos grandes Capítulos: “Del acaparamiento, la especulación y otras infracciones” y “De los delitos contra los recursos naturales”.

En el primer Capítulo encontramos en el artículo 235 el punible de usura, definido así:

“El que reciba o cobre, directa o indirectamente de una o varias personas, en el término de un (1) año, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés que para el período correspondiente estén cobrando los bancos por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia Bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disminuirla, incurrirá en prisión de seis (6) meses a tres (3) años y en multa de un mil a cincuenta mil pesos (...).”

En su libro “Los Delitos Contra el Orden Económico Social” el doctor Hernando Hernández, al referirse al punible de usura sostiene que éste “se trata de un claro comportamiento contra el patrimonio económico que, por su inaplicabilidad en razón de la forma como fue redactado, es hoy reemplazado con éxito con el abuso de circunstancias de inferioridad del artículo 360 del estatuto de penas, en combinación con lo ordenado en el artículo 72 de la Ley 45 de 1990, que obliga a quien reciba intereses por encima de lo autorizado por la ley, a devolver dichos créditos doblados, tornando en realidad la sentencia de Beccaria, según la cual, “quien intente enriquecerse a costa de lo ajeno, debiera ser empobrecido de lo propio” (...).”

La Ley 599 de 2000, nuevo Código Penal, cuya vigencia inicia el 24 de julio de 2001, aumenta considerablemente las penas a imponer en los diversos tipos penales de contenido económico, en atención al grave daño que generan en la economía nacional y en el patrimonio individual, corrigiéndose los errores cometidos en la tipificación del delito de usura, el cual lo hace hoy día inaplicable.

Artículo 305 (Nuevo C. P.). “El que reciba o cobre directa o indirectamente, a cambio de préstamo de dinero o por concepto de venta de bienes o servicios a plazo, utilidad o ventaja que exceda en la mitad del interés bancario corriente que para el período correspondiente estén cobrando los bancos, según certificación de la superintendencia bancaria, cualquiera sea la forma utilizada para hacer constar la operación, ocultarla o disminuirla, incurrirá en prisión de dos (2) a cinco (5) años y multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).”

Los intermediarios financieros

N. Gregory Mankiw en su obra “Principios de Economía” define a los intermediarios financieros como “Instituciones a través de las cuales los ahorradores pueden facilitar fondos indirectamente a los prestatarios. El término intermediario refleja la idea de que estas instituciones se encuentran entre los ahorradores y los prestatarios. Dos de los más importantes son: Los bancos y los fondos de inversión.

Márgenes de intermediación

Los bancos son los intermediarios financieros con los que estamos más familiarizados. Una de sus principales tareas es aceptar depósitos de las personas que quieren ahorrar y utilizarlos para conceder préstamos a quienes los soliciten. Los bancos pagan intereses a los depositantes por sus depósitos y cobran a los prestatarios un tipo de interés más alto por sus préstamos. La diferencia entre estos tipos de interés cubre los costos de los bancos y genera algunos beneficios a sus propietarios.

La diferencia que resulta de la tasa de interés de captación y la tasa de interés de colocación es el denominado margen de intermediación.

El alto costo del dinero en las operaciones pasivas de personas naturales y jurídicas tiene su explicación en el diferencial o spread que los organismos de crédito cobran al usuario final en sus colocaciones.

El ente que vigila las entidades de crédito es la Superintendencia Bancaria, a la cual deben reportar las tasas de interés de captación y colocación, con lo cual se puede establecer el spread (margen de intermediación).

El sistema financiero tiene la misión de coordinar todas las actividades prestatarias y prestamistas. Según Mankiw los mercados financieros son como otros mercados de la economía en muchos aspectos. El precio de los fondos prestables –el tipo de interés– se rige por las fuerzas de la oferta y la demanda, al igual que otros precios de la economía.

Sin embargo, el análisis del desplazamiento de la oferta y de la demanda en el mercado financiero colombiano, tal como se hace en otros mercados, no justifica de manera alguna los elevados tipos de interés. El principio universal de la economía según el cual los mercados constituyen un buen mecanismo para organizar la actividad económica curiosamente no se aplica en el mercado financiero colombiano. Cuando los mercados financieros equilibran la oferta y la demanda de fondos prestables, ayudan a destinar los recursos escasos de la economía a su fin más eficiente.

El prestigioso profesor de la Universidad de Harvard, N. Gregory Mankiw, nos da una importante lección en la siguiente premisa: “Los mercados financieros son especiales en un sentido. A diferencia de casi todos los demás, cumplen la importante misión de unir el presente y el futuro. Los que ofrecen fondos prestables –los ahorradores–, los ofrecen porque quieren convertir parte de su renta actual en poder adquisitivo futuro. Los que demandan fondos prestables –los prestatarios– los demandan porque quieren invertir hoy para tener capital adicional en el futuro con el fin de producir bienes y servicios. **Por lo tanto, es importante que los mercados financieros funcionen bien no sólo para las generaciones actuales, sino también para las futuras generaciones que heredarán muchos de los beneficios resultantes**” (destacadas nuestras).

Por lo tanto, resulta necesario y urgente realizar ajustes serios e inmediatos en el mercado del crédito colombiano con el fin de corregir sus malformaciones e inercias ya que de no remediarse la actual situación, nuestro presente y nuestro futuro jamás conocerá las mínimas condiciones de vida dignas y vitales que en muchos países conocen y saborean por el justo valor del dinero.

Intervención del Estado en la economía

Con la experiencia vivida y con los nefastos resultados con ocasión del desborde de las tasas de interés y de los márgenes de intermediación, resulta oportuno determinar que las tasas de interés sean establecidas y controladas por el Estado acabando con la peligrosa libertad a que han estado expuestas, quitándole a las fuerzas del mercado tamaña responsabilidad por una ausencia clara de autocontrol.

Con la intervención efectiva de las tasas de interés y por ende de los márgenes de intermediación se evitará el desestímulo a la inversión, la elevación de los costos de funcionamiento de las empresas, lo mismo que el encarecimiento de los bienes y servicios que debe adquirir la comunidad.

El problema del Estado es el asegurar que sus asociados estén bien y/o compensar a los menos favorecidos distribuyendo las ganancias. Por lo tanto, los problemas distributivos se vuelven políticos, concluyéndose entonces que el Estado debe intervenir adecuadamente para lograr sus fines.

Ya hemos dicho cómo en el inmediato pasado las utilidades del sector financiero colombiano han significado las pérdidas de otros sectores. Es decir, que si los intermediarios ganan mucho, esas ganancias disminuyen el dividendo social de los otros gremios.

Sin embargo, los intermediarios son una necesidad social, ellos prestan un servicio, el cual, en términos de eficiencia, mejora la distribución.

La distribución es una carga social la cual el Estado puede reducir en la medida en que, entre otras, reduzca las utilidades de los intermediarios. Desde este punto de vista dicha política de intervención será acertada.

Atendiendo las anteriores consideraciones le corresponde por lo tanto al Estado intervenir dirigiendo diversas políticas con el fin de proteger a las partes más débiles de la sociedad.

Fundamentos constitucionales de la intervención del Estado en la economía

La intervención del Estado en la economía se encuentra consagrada constitucionalmente en el artículo 334 de nuestra Carta, el cual establece que “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano”.

El artículo 150 de la Constitución establece que “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

13. Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas.

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

a) Organizar el crédito público;

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

c) (...);

d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión en los recursos captados del público.

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

El artículo 189 de la Carta establece que “Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

24. Ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público. Así mismo, sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles.

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

El artículo 333 de la Constitución, que hace parte de las disposiciones generales del título consagrado al Régimen Económico y de la Hacienda Pública establece lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Los artículos 371, 372 y 373 establecen sobre la Banca Central lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

Artículo 373. “El Estado, por intermedio del Banco de la República, velará por el mantenimiento de la capacidad adquisitiva de la moneda.

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

Propuesta

La Ley 31 de 1992, Ley Orgánica del Banco de la República, entidad que a partir de la Constitución de 1991 ejerce la gestión de Banca Central, fijaba como atribución de la Junta Directiva del Banco de la República en el literal e) del artículo 16 lo siguiente:

“Señalar en situaciones excepcionales y por períodos que sumados en el año no excedan de ciento veinte (120) días, las tasas máximas de interés

remuneratorio que los establecimientos de crédito puedan cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que puede convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación”.

“Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a las sanciones administrativas que establezca la Junta en forma general para estos casos”.

Sin embargo, la Corte Constitucional declaró inconstitucional lo correspondiente a la atribución de la Junta Directiva del Banco de la República, sobre el control a las tasas de interés sólo en situaciones excepcionales, como recurso de última instancia, a través de resoluciones externas con una restricción en el tiempo cuando se señalaba que no podría utilizarse por períodos que sumados en el año excedieran de ciento veinte (120) días.

Por todas las consideraciones hechas en la presente exposición de motivos, se concluye que el instrumento con que hoy día cuenta la Junta Directiva del Banco de la República para intervenir las tasas de interés a través de la norma mencionada, no es suficiente.

Por lo tanto, debe modificarse el artículo 16, literal e) de la Ley 31 de 1992, por uno nuevo que consagre como atribución de la Junta Directiva del Banco de la República la intervención de las tasas de interés, sin restricción en el tiempo, tal como lo señala la Corte Constitucional. Dichas tasas serán establecidas y controladas por la mencionada Junta, utilizando como mecanismo uno distinto a la “tasa promedio ponderada de interés del crédito”, concepto que establece la Junta del emisor a través de la resolución externa No. 32 de mayo 25 de 1992, debido a la ausencia de autocontrol de las entidades de crédito.

El concepto de “tasa promedio ponderada de interés del crédito” no ha tenido efectividad. Esta se define como aquella “que resulte de promediar las tasas correspondientes a las nuevas operaciones de cartera ordinaria que otorguen las instituciones financieras mencionadas en esta resolución (número 32 de mayo 25 de 1992) y que deben reportar semanalmente a la Superintendencia Bancaria en desarrollo de lo previsto en la circular externa 065 de 1990 de dicha entidad y demás disposiciones que la modifiquen o complementen”.

El emisor fijará un límite de interés efectivo anual para las operaciones activas de crédito de los establecimientos bancarios, los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero y las corporaciones de ahorro y vivienda y otro límite de interés efectivo anual para las operaciones activas de crédito de las corporaciones financieras y de las compañías de financiamiento comercial, creando además los mecanismos necesarios para que la Superintendencia Bancaria controle que en ningún caso la Tasa de Intermediación Financiera supere el diez (10) por ciento.

Seguirán reputándose como intereses todas las sumas que el establecimiento de crédito cobre al deudor sin contraprestación distinta al crédito otorgado, aun cuando las mismas se justifiquen por concepto de “honorarios”, “comisiones” u otras semejantes.

El desacato a las disposiciones del emisor será sancionado de manera drástica.

Honorables Senadores y Representantes a la Cámara:

Alfred Marshall, el gran economista del siglo XIX, en su libro de texto “Principios de economía” definió la economía como “el estudio de la humanidad en sus quehaceres cotidianos”. Los momentos tan difíciles por los que atraviesa nuestro país nos llevan a profundizar algunos aspectos vitales que nos permiten comprender mejor las posibilidades y las limitaciones de la política económica. Por lo tanto, debemos tomar decisiones que afecten de manera positiva el rumbo de la economía reduciendo ésta a sus principios esenciales.

Si repasamos con juicio cuáles son los fines esenciales del Estado, encontramos que entre otros está el de servir a la comunidad promoviendo su prosperidad general bajo la vigencia de un orden justo. Pero infortunadamente no sólo se está desconociendo tarea tan fundamental del Estado sino que se desconoce el principio fundamental de la Carta que establece que “Colombia es un Estado social de derecho (...) fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general”.

Por lo tanto, no me cabe la menor duda de que el proyecto de ley puesto hoy a consideración del honorable Congreso de la República contribuirá de manera efectiva en el logro de esos fines, lo cual permitirá de una vez por

todas el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos mediante el resultado de la aplicación de políticas responsables y serias que consulten la realidad. Esa es nuestra tarea. Ese nuestro compromiso para con el pueblo que nos eligió.

Luis Humberto Gómez Gallo,
Senador de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO ... DE ...

por medio de la cual se reforma de manera parcial la Ley 31 de 1992, artículo 16, literal e).

Artículo único. Modifíquese la Ley 31 de 1992, artículo 16, literal e), el cual quedará de la siguiente manera:

“Señalar las tasas máximas de interés remuneratorio que los establecimientos de crédito puedan cobrar o pagar a su clientela sobre todas las operaciones activas y pasivas, sin inducir tasas reales negativas. Las tasas máximas de interés que puede convenirse en las operaciones en moneda extranjera continuarán sujetas a las determinaciones de la Junta Directiva. Estas tasas podrán ser diferentes en atención a aspectos tales como la clase de operación, el destino de los fondos y el lugar de su aplicación.

“La Junta Directiva del Banco de la República establecerá el mecanismo necesario para que la Superintendencia Bancaria controle que en ningún caso la Tasa de Intermediación Financiera supere el diez (10%) por ciento.

“Los establecimientos de crédito que cobren tasas de interés en exceso de las señaladas por la Junta Directiva estarán sujetos a drásticas sanciones fijadas por ésta”.

Luis Humberto Gómez Gallo,
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 27 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Humberto Gómez Gallo*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 28 DE 2001 CAMARA

por la cual se desarrollan los artículos 43, 58, 63, 64, 65, 66, 67, 79, 94, 333, 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia para elevar la calidad de vida de los habitantes rurales, facilitar el acceso a los medios de producción a la población campesina colombiana y crear un entorno rural favorable a la paz y la reconciliación.

CAPITULO I

Objeto de la ley

Artículo 1°. Esta Ley Social Rural tiene por objeto:

Primero. **Equidad.** Reconociendo que en el sector rural se asientan los mayores índices de pobreza e indigencia, debido fundamentalmente a un olvido ancestral de las comunidades campesinas por parte del Estado, reflejado en la brecha que las separa de la Colombia Urbana en la atención de sus derechos constitucionales y de sus necesidades económicas y sociales, y por los efectos del modelo de desarrollo sobre su actividad principal, esta ley se orienta a corregir esa iniquidad y la desigualdad que genera, reorientando la inversión pública en beneficio de los habitantes rurales, facilitando su acceso a los medios de producción y estableciendo instrumentos para su promoción.

Segundo. **Brindar protección al desarrollo de la economía campesina** a través de estímulos a la formación y crecimiento del capital humano y social y a sus actividades productivas en un contexto de agricultura ampliada, reconociendo la riqueza y diversidad de la vida rural, su contribución a la formación y sostén de la nacionalidad, su responsabilidad ambiental y su importancia económica en la cual se resaltan la producción de bienes y la prestación de servicios diferentes de los agropecuarios.

Tercero. **Contribuir a la paz y a la convivencia** coadyuvando a crear una nueva sociedad rural, equitativa, tolerante, productiva, compatible con el ambiente, articulada a la sociedad colombiana, posibilitando así que los habitantes rurales y los productores campesinos, víctimas y actores del conflicto armado, recuperen sus espacios de vida y de trabajo y participen de las decisiones económicas, sociales y políticas que les conciernen.

Cuarto. **Adecuar la estructura social agraria creando**, cuando por explícita voluntad popular las comunidades lo determinen, zonas campesi-

nas en donde el Estado focalice sus acciones a favor de la población rural y la agricultura campesina, propiciando la equidad en la propiedad de la tierra y dotando dichas zonas de servicios básicos e infraestructura de soporte productivo, creando un entorno favorable al desarrollo de una economía agraria democrática.

Quinto. Apoyo al ingreso campesino mediante la asunción por parte del Estado a través de agencias públicas, de los servicios de investigación agropecuaria para la agricultura campesina, los apoyos a la comercialización, el estímulo a las formas asociativas de producción primaria y su transformación, la creación y consolidación de empresas rurales de todo tipo, en circunstancias similares al tratamiento que se le ha dado por medio siglo al sector industrial; y adoptando una política de garantía del ingreso derivado de lo agropecuario en las zonas campesinas, acudiendo con apoyos y recursos a sustentar sus precios y asegurar sus cosechas.

Sexto. Proteger los recursos naturales brindando oportunidades productivas a los campesinos dentro de la frontera agrícola, e impulsando un compromiso de los actores para que dicha explotación se realice en un marco de sostenibilidad y en beneficio de la comunidad y de la humanidad, a través de la expresa manifestación de no establecer cultivos ilícitos y de aceptar una sanción social, en caso contrario.

CAPITULO II

Reorientación de la inversión pública

Artículo 2. La inversión pública nacional se realizará con criterios de equidad, con el fin de garantizar la elevación de la calidad de vida rural. La participación de la inversión rural en el total de la inversión pública del Gobierno Nacional, presupuestada y ejecutada, no podrá ser inferior a su participación relativa en la población total. Igual relación deberá conservarse en la desagregación de la inversión por sectores, entidades y agencias del Estado que cumplan funciones que contribuyan al desarrollo integral rural, o puedan hacerlo, sin excepciones.

Parágrafo. Es requisito previo para la aprobación del presupuesto nacional que dicha relación sea certificada por el Jefe del Departamento Nacional de Planeación y el Ministro de Hacienda y por las Comisiones Constitucionales de presupuesto del Senado y la Cámara. Los Ministros serán responsables por el cumplimiento de la participación rural en la inversión en su área de actuación, y en su informe anual al Congreso harán referencia específica a su cumplimiento.

Artículo 3°. La desagregación de la inversión rural nacional por sectores y por entidades y agencias del Estado deberá contar con concepto favorable del Consejo Nacional de Política Económica y Social Rural Conpes Rural, que se crea por medio de esta ley.

Artículo 4°. Los Fondos Parafiscales Agropecuarios que manejen recursos presupuestales anuales por valores mayores a 10.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes, están obligados a realizar inversiones en aspectos sociales como educación, salud y vivienda rurales por un valor equivalente al 20% de sus ingresos totales. El Conpes Rural decidirá sobre el tipo de inversión y su ubicación, la cual debe coincidir con zonas reconocidamente productoras del renglón o producto que contribuye al respectivo Fondo y ser zonas campesinas conforme lo determina la presente ley. Los Administradores del Fondo Parafiscal presentarán al Conpes Rural alternativas de inversión de dichos recursos.

Artículo 5°. Las Cajas de Compensación Familiar destinarán el 20% de sus recursos de inversión a las áreas rurales, preferentemente en vivienda, la cual deberá realizarse en zonas campesinas, conforme a su definición en el marco de esta ley.

Artículo 6°. Los recursos del Fondo Nacional de Regalías se distribuirán conforme al artículo 2 de esta ley. Igualmente el Instituto de Fomento Industrial, IFI, realizará el 30% de sus inversiones en empresas de producción y transformación de productos agropecuarios que involucren a los productores rurales de zonas campesinas conforme a la presente ley.

CAPITULO III

Acceso de la población rural campesina a los medios de producción

Artículo 7°. Créanse las zonas campesinas, como áreas geográficas, económicas y sociales para el desarrollo de la vida y la economía campesinas, prioritarias para que el Estado garantice:

1. La prestación de servicios públicos y sociales.
2. La distribución equitativa de la propiedad de la tierra.
3. El acceso a los demás medios de producción.
4. Desarrolle las acciones necesarias para garantizar un ingreso digno a la familia campesina, y aplique instrumentos de protección y fomento a sus actividades económicas, sociales y de protección al ambiente.

Artículo 8°. La constitución de zonas campesinas se realizará acudiendo a los mecanismos de la iniciativa popular legislativa y normativa y el referendo, previstos en la Ley 134 de 1994 y sus decretos reglamentarios, y según el procedimiento allí previsto, mediante resoluciones, si los predios están comprendidos en una misma comuna rural o corregimiento; mediante acuerdos, si comprenden predios ubicados en más de una comuna rural o corregimiento; o mediante ordenanzas, si comprenden predios ubicados en más de un municipio.

El texto de la iniciativa popular legislativa y normativa de resolución, acuerdo u ordenanza, contendrá, además de los requisitos de que trata la Ley 134, la manifestación clara de la voluntad de los habitantes, de acogerse a los beneficios y limitaciones que de esa declaratoria se deriva.

Artículo 9°. *De las zonas campesinas:*

1. Como consecuencia de la declaratoria de zona campesina se afectará con programas de reforma agraria los predios mayores de diez unidades agrícolas familiares, UAF, y como cabida de la propiedad familiar se adjudicará un área de dos UAF a los nuevos adjudicatarios de predios.

2. Ningún nuevo integrante de una zona campesina puede ser propietario u ocupante en cualquier calidad de otro predio rural o urbano, con excepción de una casa de habitación ubicada en el poblado más cercano o en la cabecera municipal del municipio de su jurisdicción.

3. Los nuevos propietarios de predios ubicados en zonas campesinas deben ser residentes en el inmueble y explotarlo directamente en asocio de su familia, y dedicar su fuerza de trabajo a la actividad agropecuaria o forestal en el mismo.

4. Los propietarios de predios ubicados en zonas campesinas adquieren la obligación de incorporarse como miembros de un esquema democrático de organización para la producción y la comercialización, el cual tendrá el carácter de grupo asociativo y solidario para acceder y responder por crédito rural. Los miembros de la comunidad de la zona campesina se darán su propia organización y elegirán a sus representantes.

5. Los propietarios de predios ubicados en zonas campesinas que incurran en infracciones al Estatuto de Estupefacientes serán excluidos de la zona campesina, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar conforme a la ley.

6. Los predios rurales de las zonas campesinas adjudicados al amparo de esta Ley se declaran patrimonio de familia. Los créditos que adquieran se garantizarán de acuerdo con el artículo 17, numeral 3 de la presente ley.

7. Quienes hayan sido beneficiarios de reforma agraria y por culpa suya no lo sean en el momento de entrar en vigencia la presente ley, están excluidos de sus beneficios. Quienes actualmente sean beneficiarios de reforma agraria sólo pueden pertenecer a una zona campesina si ella se establece en el área que ocupan sus parcelas.

8. Quienes se acojan a pertenecer a una zona campesina y luego la abandonen por cualquier motivo, o sean excluidos de ella, no podrán acogerse por segunda vez a los beneficios que esta ley otorga. Se exceptúan los eventos de fuerza mayor o caso fortuito.

9. El uso de la tierra en zonas campesinas se orientará preferentemente a la producción de alimentos y a la conservación y preservación del medio natural. La contribución al suministro de alimentos, a la seguridad alimentaria nacional y a la preservación del ambiente, son las contraprestaciones sociales en el esquema de zonas campesinas. Son susceptibles de reconocimiento como zonas campesinas las zonas cafeteras minifundistas que se acojan a programas de reconversión y/o diversificación de su actividad productiva.

10. Es obligatorio en las zonas campesinas la búsqueda del desarrollo sostenible. El productor asentado en zonas campesinas es responsable de los recursos naturales confiados a su cuidado. El uso de la tierra en actividades que excedan su capacidad de uso, la deforestación y en general el ejercicio de prácticas que conllevan deterioro de los recursos naturales serán causales de exclusión del responsable del hecho de la zona campesina. Los Planes de Ordenamiento Territorial y los estudios de suelos del IGAC se constituyen en referente para determinar el mal uso de los recursos de suelo, agua, aire y conservación de flora y fauna.

11. Una zona campesina se constituirá con un número mínimo de 100 integrantes.

CAPITULO IV

De la negociación de los predios afectados por reforma agraria en las zonas campesinas

Artículo 10. Los propietarios de predios mayores a diez unidades agrícolas familiares ubicados en las zonas campesinas podrán conservar el

50% del área que actualmente poseen. El área restante, o la totalidad si no hacen uso del derecho de exclusión, será objeto de reforma agraria y será adquirido en las condiciones que la ley establece, o expropiado si el propietario no accede a la negociación conforme a la ley.

Artículo 11. El valor de la negociación de la extensión que exceda al 50% del área que actualmente posee si el propietario decide hacer uso de la exclusión, o de la totalidad del predio si no hace uso del derecho de exclusión, será el avalúo catastral que tenga asignado el predio en la fecha de su negociación.

Artículo 12. El pago del valor de los predios objeto de reforma agraria en zonas campesinas podrá realizarse de las siguientes maneras:

1. En acciones de empresas estatales o de economía mixta, a sus precios en bolsa de valores, o en libros, si no se encuentran inscritas en bolsa de valores en el momento de la negociación.

2. Mediante compensación por otros predios de propiedad del Fondo Nacional Agrario, cuyo valor será equivalente al avalúo catastral vigente en el momento de la negociación.

3. Mediante compensación por predios ejidos, cuyo valor será determinado por el avalúo catastral vigente y cuyo registro catastral a nombre de la entidad territorial se hace obligatorio. El catastro abrirá un registro de ejidos.

4. Mediante compensación por otros bienes de propiedad de la nación, incluidos los de empresas o entidades en liquidación; de los municipios o los departamentos siempre que los alcaldes o gobernadores expresen su voluntad de apoyar con esos bienes procesos de reforma agraria en sus jurisdicciones; de las entidades oficiales o de cualquier otra agencia o empresa del Estado.

5. Mediante compensación por bienes incautados por la Aduana, bienes embargados y legalmente disponibles para remate por acciones del Estado, o recibidos por dación en pago por cualquier concepto para redimir deudas con el fisco. La entidad encargada de la Reforma Agraria podrá disponer de estos bienes en el término de 180 días luego de ingresar como propiedad de las entidades oficiales.

Artículo 13. Los bienes contemplados como transferibles a Corporaciones de Investigación agropecuaria en la Ley 607 de 2000 serán propiedad del Fondo Nacional Agrario y serán destinados a la investigación agropecuaria realizada directamente por el Instituto colombiano Agropecuario, ICA, o se venderán para adelantar procesos de reforma agraria.

Artículo 14. Los bienes rurales afectados por extinción de dominio pasarán a ser propiedad del Fondo Nacional Agrario.

Artículo 15. Los predios rurales recibidos como pago por adquisición de predios afectados por reforma agraria en zonas campesinas y los que fueron afectados en el 50% de su área, no podrán ser objeto de nuevas afectaciones.

Artículo 16. La recomposición de la estructura de la propiedad en zonas campesinas que conlleve adjudicación de predios o ampliación de la extensión hasta dos UAF, deberá ser cancelada por el beneficiario en el 50% de su valor, mediante abonos en cada periodo de cosecha equivalentes al 10% de sus ingresos totales por actividades agropecuarias. El cálculo de los ingresos totales lo realizará la Umata de la municipalidad donde se encuentre la zona campesina o quien haga sus veces.

CAPITULO V

De las obligaciones del Estado con las zonas campesinas

Artículo 17. *Son obligaciones del Estado para con las zonas campesinas:*

1. Adelantar la reforma agraria.
2. Crear Fondos de Sustentación de precios para los productos principales de las zonas campesinas.
3. Garantizar el 100% del valor de los créditos solidarios otorgados a las zonas campesinas, a través del Fondo Agropecuario de Garantías.
4. Implementar el seguro de cosechas en las zonas campesinas.
5. Atender de manera directa las actividades de investigación para sus sistemas productivos.
6. Auspiciar su organización y su representación en los organismos de decisión.
7. Promover su desarrollo humano a través de la inversión social en educación, salud, atención a la niñez, saneamiento básico y acceso a una vivienda digna.
8. Promover la conciliación y la solución pacífica de conflictos a través de los mecanismos autorizados por la ley.

9. Propiciar entre los habitantes del sector campesino el aclimatamiento de la paz y la convivencia, que debe manifestarse en el respeto a los derechos humanos, la diversidad, la tolerancia y el alejamiento de movimientos armados y de los cultivos ilícitos.

10. Promover la creación de empresas dedicadas a la comercialización, transformación de productos agropecuarios o a la producción primaria, en asocio con los miembros de las zonas campesinas.

11. Promover la agricultura por contrato u otras formas que disminuyan los riesgos que se originen en la fluctuación de precios y en la colocación de los productos agropecuarios, y motivar la participación de los comerciantes urbanos estableciendo estímulos tributarios u otros que considere convenientes, para que absorban la producción de las zonas campesinas en condiciones favorables a los productores. Esta modalidad se considerará un mecanismo de sustentación de precios y de apoyo al ingreso rural.

CAPITULO VI

De los beneficiarios de la Ley Social Rural

Artículo 18. Podrán formar parte de las zonas campesinas y disfrutar de sus beneficios:

1. Los campesinos asentados en las áreas cobijadas por la zona campesina y que cumplan los requisitos consignados en el artículo 11 de la presente ley.

2. Los campesinos que no posean tierra o la posean en extensiones no viables para percibir ingresos que les permitan una vida digna, los trabajadores agrícolas, las mujeres rurales jefes de hogar, los campesinos que han emigrado a las áreas urbanas voluntariamente y quieran reincorporarse a la vida rural, los desplazados por la violencia y por la pobreza rural, los actores del conflicto armado que opten por la desmovilización, las comunidades indígenas y afrocolombianas en aplicación de las normas constitucionales y legales, los técnicos, tecnólogos y profesionales agropecuarios, y en especial los jóvenes rurales, sin distinción de género, que han sido especialmente afectados por la violencia.

3. Los aspirantes a beneficiarios deberán cumplir los siguientes requisitos:

a. Inscribirse como tal ante la Umata o la dependencia municipal o departamental que atienda los asuntos rurales, para lo cual bastará una declaración juramentada de que cumple los requisitos exigidos y se acoge a las disposiciones y normas de las zonas campesinas. La comprobación de falsa declaración acarreará sanciones penales y su exclusión como beneficiario.

b. Cumplir, luego de su aceptación, con un ciclo de capacitación que incluya su preparación técnica para las labores agropecuarias y la conservación del ambiente, y su formación en valores para la convivencia y la vida en comunidad, con énfasis en aquellos que contribuyan a la tolerancia y a la solución pacífica de conflictos. El cumplimiento de este ciclo preparatorio se acreditará ante las dependencias mencionadas en el literal anterior.

El SENA se encargará de la preparación de los contenidos y la realización de los ciclos preparatorios, así como de su certificación.

Parágrafo. Las autoridades mencionadas en los literales anteriores certificarán la calidad de beneficiario.

Artículo 19. Los poseedores de tierras en áreas menores de dos UAF podrán solicitar su inclusión en una zona campesina ubicada en lugar diferente, si su zona de radicación actual no se declara zona campesina. Su parcela actual pasará a propiedad del Fondo Nacional Agrario. Deberán acreditar las condiciones de los miembros de las zonas campesinas.

CAPITULO VII

Disposiciones finales

Artículo 20. Créase el Consejo Nacional de Política Económica y Social Rural, Conpes Rural, como orientador de la política rural y de economía campesina y de las acciones de las instituciones que lleven a cabo programas y proyectos dirigidos al bienestar de la vida rural y a su desarrollo equitativo y armónico. El Conpes Rural estará integrado por los Ministros de Agricultura, Hacienda y Crédito Público y Comercio Exterior, el jefe del departamento nacional de planeación, el director del fondo DRI, dos delegados de las zonas campesinas creadas por la presente ley, dos representantes de los gremios de la producción agropecuaria, un delegado de los administradores de los fondos parafiscales agropecuarios, un delegado de las cajas de compensación familiar y será presidido por el Presidente de la República.

Artículo 21. Transfíranse al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, Fondo DRI, la función del Instituto de Adecuación de Tierras, INAT, en lo referente a pequeña irrigación, los programas de vivienda Rural actualmente a cargo del Banco Agrario, la atención a desplazados rurales

que recae actualmente sobre la Red de Solidaridad Social y los programas y proyectos de desarrollo rural dirigidos a los campesinos que adelanta directamente el Ministerio de Agricultura; y en general todos los programas y proyectos que tienen como objetivo el desarrollo rural campesino, así como la orientación de la investigación dirigida a sectores campesinos que estará bajo la responsabilidad y la ejecución directa del Instituto colombiano Agropecuario, ICA.

Artículo 22. El Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, Fondo DRI, cambiará su denominación por la de *Instituto Nacional Campesino* y será el ejecutor de las acciones y recursos que se destinen al cumplimiento de esta Ley Social Rural, en todos sus componentes.

Artículo 23. El Instituto colombiano Agropecuario cesará los convenios vigentes para el desarrollo de la investigación agropecuaria con las Corporaciones de Investigación y recuperará los bienes y equipos entregados en comodato en virtud de tales convenios, y orientará su acción en lo referente a investigación agropecuaria a los pequeños productores rurales y al mejoramiento de sus sistemas de producción. Se exceptúan los convenios firmados con organismos internacionales de apoyo a la producción y a la investigación agropecuaria.

Artículo 24. El Gobierno Nacional realizará los ajustes de competencias a que se refieren los artículos anteriores, dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 25. La presente ley entrará en vigencia a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Luis Humberto Gómez Gallo,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

La problemática del desarrollo rural y la pobreza por necesidades básicas y por ingresos en el campo, es mucho más que un simple debate político. Tiene que ver con la existencia real de cerca de 15.300.000 colombianos, el 30% de la población del país, que vive en el campo y cuya forma de producir y de vivir, es decir cuya cultura, es fundamentalmente campesina. Pero no únicamente con esa población, sino con una parte mucho mayor, en la medida en que casi todas las ciudades intermedias y todos los pequeños municipios, tienen basada su economía en el espacio rural que las circunda.

El ajuste estructural primero, y las políticas neoliberales después, han tenido una diversidad de efectos directos en el campo, tales como el incremento de los campesinos en situaciones de pobreza y miseria, el abandono de tierras, el cambio de cultivos, la ganaderización extensiva y el descenso de la producción destinada al mercado interno, con la consecuente acentuación del carácter estructural de las importaciones y disminución del consumo de alimentos y otros productos básicos por parte de los sectores más pobres.

Estos procesos han deteriorado las bases de reproducción de la economía campesina y han presionado un uso inadecuado de los recursos naturales, particularmente sobre las tierras más pobres. Asimismo, a nivel social se ha acentuado la disputa por el control de los recursos naturales, como parte del proceso de expropiación de los recursos en manos de los campesinos, principalmente en nuestro medio por los efectos del narcotráfico y el desplazamiento forzado que ha generado la lucha armada.

En realidad estos elementos configuran lo que podemos denominar una nueva fase de capitalismo salvaje, cuyo eje es la orientación de la producción de acuerdo a las condiciones del mercado internacional. Otros elementos de este proceso han sido la contracción del gasto público, la reducción drástica de las inversiones estatales y la restricción de créditos otorgados por el sistema financiero para la producción campesina, aduciendo su baja rentabilidad y alto riesgo. A ello se sumará próximamente, según declaraciones del Ministro de Hacienda, el desmonte de la institucionalidad agropecuaria bajo la disculpa del ajuste fiscal, a pesar de que su funcionamiento no alcanza el 0.3% del presupuesto nacional.

Las políticas implementadas en los últimos años han venido a agudizar esta situación y a acentuar los procesos más negativos ampliando la población en situación de pobreza tanto en números absolutos como relativos. Además de incrementarse a lo largo de los últimos lustros, ha arrastrado sectores antes prósperos o cuando menos rentables, deslizando los a la pobreza y a la indigencia. Hoy existe un sector cada vez más amplio de productores que mantienen una producción sin rentabilidad, sin eficiencia capitalista, dedicada a la subsistencia precaria de su familia. Son en general pequeños agricultores, dedicados preferentemente a productos no transables en el mercado internacional, pero vitales para el abastecimiento

interno del país, el medio millón de cafeteros minifundistas que han visto desvanecerse su fuente de ingresos y los innumerables desocupados rurales. Ellos tienen derecho a una perspectiva diferente del desarrollo rural.

La nueva lógica económica no sólo ha tenido efectos de “ajuste”, sino que impuso su proyecto excluyente y exclusivo. Excluyente de las mayorías y exclusivo para los que pueden “competir” en las nuevas condiciones del mercado mundial. El nivel de implicación de los efectos ha dependido de las características específicas de la población rural.

La crisis del sector rural es el producto de un agotamiento profundo del modelo de desarrollo que nos rige, de una concepción sectorial y economicista de la vida rural, que desliga su importancia de lo social, lo ambiental y lo cultural y desdeña que el reflejo de esa concepción sean la violencia, la pobreza y la inequidad que caracterizan la vida rural colombiana de hoy.

El Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999 (IDHC 1999) describe la situación y su causa al afirmar: “Los procesos sociopolíticos han determinado los patrones de ocupación del territorio causando, entre otros efectos, concentración de la propiedad, distribución de baldíos más que de tierras subexplotadas en manos de propietarios privados y desplazamientos forzados de las poblaciones rurales hacia las fronteras agrícolas y los cinturones de miseria de las zonas urbanas”¹

Lo rural ha sido tan sólo un tema de campaña política. Las normas e instrumentos de política y el presupuesto discriminan fuertemente en su contra. Las nuevas políticas producto de la apertura económica y del abrazo de la dirigencia colombiana al modelo neoliberal han hecho aún más dramática la situación rural, ya crítica antes de su implantación, a lo cual se une el conflicto armado que involucra a su población, viola sus derechos fundamentales, fuerza su desplazamiento e impide su actividad productiva. Desde 1974 los planes de desarrollo han enfatizado en el alivio a la situación de la vida rural. Para cerrar la brecha, el combate a la pobreza, la integración nacional, el cambio con equidad, el cambio para construir la paz y todos los planes han resultado en mero discurso sin consecuencias favorables para la vida rural.

Lo rural y el conflicto armado

El conflicto armado, de origen y asentamiento en lo rural, pasa por una solución a las condiciones de la vida rural. Lejos de discusiones sobre sus orígenes, causas y sobre la dirección de los esfuerzos de paz, compartimos con el IDHC en que la persistencia de conflictos asociados al acceso a la riqueza, el aplazamiento de reformas sociales, las arbitrariedades en el acceso y disfrute de bienes y servicios a que la población tiene derecho, la exclusión de amplios sectores del manejo del Estado, el refuerzo de la violencia criminal y el narcotráfico que han agregado una nueva violencia por el control de la propiedad agraria, son todos ellos causales de la guerra en Colombia y por su solución se recorre el camino de la paz.

Ante ese convencimiento proponemos que se negocie la paz en medio de las reformas como alternativa a la negociación en medio del fuego, y queremos colocar como cuota inicial este proyecto de Ley Social Rural.

Y compartimos aún más con el informe en su afirmación que los grandes perdedores son los jóvenes rurales en su calidad de actores y de víctimas. Se ha olvidado la necesidad de incorporar en la política rural un componente central para la paz de hoy y del futuro y para la vitalidad de la vida rural, como es una orientación y estímulo a los nuevos agricultores.

La brecha urbano-rural

Una enorme brecha distancia lo rural de lo urbano. Para 1999 el 79.7% de sus pobladores se encontraba bajo la línea de pobreza (LP) y el 46% bajo la línea de indigencia (LI), 25 puntos porcentuales en ambas líneas la separan de los sectores urbanos. La Misión Rural fijaba la capacidad de ahorro de los habitantes rurales en el 1% de sus ingresos.

Educación. La tasa de asistencia escolar de los niños de 5 y 6 años muestra una notoria desigualdad entre lo urbano (82%) y el campo (50%), pero lo más alarmante es que la mitad de los niños rurales de estas edades están fuera del sistema educativo.

En niños de 7 a 11 años, el 23% de la inasistencia en la zona rural se explica por la falta de cupos y establecimientos cerca de su vivienda. Para el año de 1997 esa proporción era el doble de la urbana, en la cual el 12% inasistían por falta de cupos.

En secundaria la diferencia de cobertura bruta entre las zonas urbana y rural era de 96% a 43%, obviamente menor en lo rural. Menos de la mitad de la cobertura bruta. (IDHC)

¹ Informe de Desarrollo Humano para Colombia 1999. Departamento Nacional de Planeación-Misión Social Pnud.

El porcentaje de alumnos asistentes a la Escuela, Colegio o Universidad, para 1997, último año publicado por el DANE, muestra un atraso porcentual de 15% entre lo rural y lo urbano, el cual se amplía a 23% al considerar las edades de 12 a 15 años, a 31% entre 16 y 18 años. Sólo el 2.07% de los alumnos rurales asisten a la universidad mientras en lo urbano lo hacen el 20.1% y el 0% de los habitantes rurales acceden a niveles de postgrado.

Las tasas rurales de analfabetismo siguen siendo cercanas al 20%, en contraposición de las tasas urbanas menores del 5% (IDHC).

Finalmente en lo referente a educación se consigna una cifra alarmante sobre lo que depara el porvenir a los habitantes rurales en promedio de escolaridad de persistir la actual tendencia. Citamos textualmente del IDHC: “De no acelerar el ritmo se requerirá algo más de 8 años para lograr el promedio esperado de 9 años de educación básica en el área urbana. En la zona rural, a ese ritmo, en 20 años aumenta un grado, lo cual significa el promedio que tenían los de 25 y más años en la zona urbana en 1973”. ¡Treinta años de atraso en educación!

Salud. Más de la mitad de los habitantes rurales no están cubiertos por la seguridad social en salud, contra el 39% de los urbanos. Ello es particularmente crítico en la región de la Costa Atlántica, 73.22% sin cobertura y en la Región Central con el 59.3%.

NBI. El análisis del porcentaje de personas con NBI por zona muestra para las zonas urbana y rural respectivamente los siguientes indicadores simples: NBI 17.4 y 47.81 ; Miseria 4.14 y 18.62; con características inadecuadas 3.62 y 13.97; Sin servicios básicos 2.04 y 11.63; Hacinamiento crítico 8.31 y 18.23.

Fácil es comprender que las posibilidades de una vida digna no pueden cifrarse en la residencia en los sectores rurales y que las migraciones, con sus consecuencias sociales y culturales y con el compromiso que conllevan para el Estado, tienen su origen en las condiciones de la vida rural y en la carencia de expectativas para superarla.

Las condiciones laborales de la población rural

La Contraloría General de la República, al analizar el Empleo, Ingreso y Pobreza Rural, consigna informaciones descriptivas del acontecer de diez años de apertura económica sobre la vida rural².

El sector rural registró un deterioro de las condiciones laborales en la última década, caracterizado por un significativo aumento del desempleo, resultante de una dinámica demográfica y de participación, mayor que la registrada por la evolución de la demanda laboral.

La tasa de desempleo rural, según el DANE, pasó de 4.2% en 1991 a 10.9% en 1999, de tal manera que la población de desocupados rurales pasó de 260.319 a 719.234, registrando un incremento promedio anual de 11.1%, mientras que la población ocupada lo hizo a razón de -0.07% anual.

La población en edad de trabajar, pasó de 10.8 millones de personas a 11.6 en las fechas referidas, a un ritmo de crecimiento promedio anual de 1%, ligeramente por encima del crecimiento promedio del total de la población rural, la cual (...) hizo a una tasa de 0.78%. Este contraste indica un cambio demográfico importante que incide en el comportamiento del empleo, puesto que un mayor número de trabajadores salen a ofrecer su fuerza de trabajo, pero no existe una dinámica económica rural que la absorba.

El empleo rural agropecuario registró una caída del 11.4% en la última década al pasar de 3.145.000 empleos en 1990 a 2.786.000 en 1998, ocasionándose una pérdida de 359.000 empleos.

Sin duda la pérdida del empleo agrícola se debe a dos factores principales: La crisis sanitaria en el café a partir de 1993 y la baja en los precios internacionales del mismo, lo cual llevó a una disminución en el área de 142.100 hectáreas en la última década, ocasionando la pérdida de 262.285 empleos, de los cuales el 7.6% corresponden a empleos permanentes fuera de cosecha; y como segundo factor la disminución del área sembrada de los cultivos transitorios en la última década, en 1.072.184 hectáreas, lo cual generó una pérdida de 201.888 empleos.

Según la Encuesta Nacional de Hogares Rurales, ENHR, del DANE, las actividades agropecuarias pasaron de representar el 59% de los empleos rurales en 1990 al 53% en 1997, registrándose una dinámica en el crecimiento de los empleos extraprediales, principalmente en las actividades de servicios, de comercio y de construcción, las cuales pasaron de representar el 27.8% al 34.9% de los empleos rurales en la última década. Ello da cuenta de la importancia que, en materia de empleo rural, ha venido adquiriendo el sector terciario de la economía.

Cabe sin embargo anotar al respecto que esos crecimientos de los empleos e ingresos no agropecuarios rurales se sustentan en la dinámica sectorial agropecuaria. La siguiente cita de la FAO es pertinente en su explicación:

“No debe perderse de vista la dinámica de estas actividades con el desarrollo específicamente agrícola. Recientes investigaciones han establecido claramente que el empleo en actividades no agrícolas en el medio rural crece más rápidamente y de modo más equitativo allí donde la agricultura es más dinámica, es decir, allí donde hay una producción agrícola que elaborar y que distribuir, insumos que vender, un equipo que reparar y donde los ingresos en efectivo se gastan en bienes y servicios locales. Este efecto multiplicador del incremento en el ingreso agrícola – a través de vínculos de producción, de desembolso o de inversión– tiene la mayor importancia en el diseño de la estrategia de desarrollo rural y es esencial en la superación de la marginalidad a nivel nacional. El desarrollo agrícola no es suficiente para lograr el desarrollo rural; pero en las actuales condiciones no es posible establecer un proceso de desarrollo rural sin un crecimiento agrícola dinámico”.

Un cálculo rápido derivado de la pérdida de 359.000 empleos permite, con una tasa de dependencia de 3 personas por trabajador, inferir que un millón de personas ingresaron a las categorías de indigencia o migraron en busca de una actividad que les permitiera su sustento, en la última década. Razón asiste a quienes incluyen el desplazamiento por miseria como una causa tanto o más relevante que la violencia rural y a quienes culpan a las políticas neoliberales de ser las causantes de situaciones objetivas de destrucción del tejido social en Colombia.

Los ingresos de la población rural

El valor de los ingresos rurales generados en la última década pasó de US \$2.877 millones en 1990 a US\$3.884 millones en 1997, a precios de este último año, mostrando un crecimiento de 35% en el período. En términos del comportamiento por sectores económicos, se observó que mientras el sector agropecuario varió su participación del 48.4% al 47.0% del total de los ingresos rurales, las fuentes de empleo extrapredial (comercio, servicios, minería e industria) pasaron de 51.6% a 53.0% en el mismo período, siendo significativa la pérdida de participación de la minería y de la industria.

En la explicación de la situación anterior confluyen factores de diversa índole: El conflicto social armado, con escenario en el sector rural; la microfundización de las unidades “productivas” rurales no garantizan la reproducción sociocultural de las familias campesinas, en tanto sus parcelas no permiten generar los ingresos mínimos necesarios para la subsistencia; la baja rentabilidad de las actividades agropecuarias desestimula la inversión de los agroempresarios, lo cual ocasiona contracción de la demanda laboral agropecuaria.

A lo anterior debe añadirse que los ocupados en sectores diferentes al agropecuario, como finanzas, transporte y comunicaciones, perciben los mayores ingresos laborales en el sector rural. Como también que los ocupados en labores agropecuarias alcanzan una educación promedio de 3.3 años, mientras el conjunto del sector rural llega a 4.4 años. Los de menor educación y los que perciben los menores ingresos laborales son el capital humano de la agricultura.

El desempleo en el área rural ha afectado en gran medida a la población más joven, menor de 29 años. La educación media de los desempleados rurales se ubica en 6 años, esto es 2 años por encima del promedio de la zona. En las actuales condiciones los avances en la educación rural no muestran favorabilidad para acceder al trabajo que, como hemos anotado, se orienta a renglones no agropecuarios para los más educados. Incorporar esos jóvenes más educados a la agricultura es elevar su capital social.

La concentración del ingreso rural

En términos del ingreso per cápita, se señala que el valor del ingreso del patrón es 9.30 veces el valor del ingreso del jornalero rural, lo cual muestra la concentración relativa de los ingresos rurales por parte de los patronos. La pobreza y la concentración del ingreso son dos factores que permanecen asociados, en tanto a mayor concentración del mismo, mayor desigualdad, lo cual finalmente profundiza la pobreza rural y la inequidad entre los diferentes subsectores sociales.

En efecto, una lectura panorámica de la pobreza en la región latinoamericana evidencia que ella está asociada a la concentración del ingreso. Un análisis sobre “distribución del ingreso y desigualdad” registra que, mientras en Bolivia el ingreso del 10% más rico de la población es 14 veces el

² Visión sectorial agropecuaria 1990-1999. En Economía Colombiana.

ingreso del 10% más pobre, en Colombia esa desigualdad es de 30 veces³. Colombia, por consiguiente, se muestra como uno de los países latinoamericanos con los niveles de pobreza más altos: más de la mitad de la población no alcanza a comprar con su ingreso una canasta con los requerimientos mínimos para satisfacer sus necesidades primarias.

La pobreza rural en Colombia, asociada a la variable ingreso, muestra un panorama dramático: cerca del 70% de su población rural no posee los ingresos suficientes para comprar una canasta de satisfactores mínimos, por lo cual se localiza por debajo de la línea de pobreza. Pero más grave aun: más de la mitad de la población pobre rural se ubica en la categoría de indigente, esto es, en pobreza extrema.

El empeoramiento de las condiciones de vida de la población rural y la caída del ingreso real han repercutido en forma negativa tanto sobre su capacidad de producción para la subsistencia, compra de bienes básicos y, aún más, para impulsar su actividad empresarial deteriorada por el comportamiento sectorial.

El café, retroceso a la pobreza. A la situación de postración se añaden nuevos elementos dentro de los cuales la situación de la caficultura colombiana es el más alarmante. El mercado internacional, los elevados costos de producción, el envejecimiento de las plantaciones, la microfundización de la producción llevada a cabo por 524.000 productores, 150.000 más que en las épocas de bonanza, en extensiones promedio de 1.5 hectáreas, la quiebra del Fondo Nacional del café que conlleva a la supresión de los mecanismos de apoyo productivo y desarrollo social y de infraestructura de las zonas cafeteras, se refleja en la situación que describe el estudio del Crece⁴:

“El resultado de estas tendencias es claro: gran cantidad de productores pobres. El 32% vive por debajo de la línea de pobreza y el 28% en la miseria, el 18.5% de las viviendas son de mala calidad, el 34.5% no tienen agua ni alcantarillado y el 15% de las personas viven en hacinamiento crítico. Peor aún, el 68% sólo asistió a la escuela primaria.” Y continúa “las regiones cafeteras están menos desarrolladas que las no cafeteras y la brecha se está ampliando. La mortalidad infantil es alta, los índices de escolaridad son bajos y la criminalidad está entre las más altas del país”, a lo cual agregamos que en medio de la crisis la guerrilla se tomó los cafetales de Colombia.

Lo anterior indica que el desdén oficial por la zona cafetera, amparado en su desarrollo al cuidado de la actividad gremial próspera y su Fondo Parafiscal otrora boyante hasta soportar el despilfarro y las inversiones en sectores no relacionados con su objetivo, debe terminar. Igualmente que no se justifica que la política cafetera descansa con exclusividad en la Federación Nacional de Cafeteros y el Ministerio de Hacienda. Ya pasaron las épocas de la visión puramente económica y de comercio exterior de la caficultura. Aquí también se impone un abordaje social.

El PIB de los habitantes rurales

El PIB de los habitantes rurales es apenas el 50% del de los de la ciudad, y mientras el ingreso promedio se incrementó en US\$1.200 en las ciudades entre 1994 y 1997, sólo lo hizo en una tercera parte en la zona rural durante el período, incrementándose así aún más la diferencia de la pobreza por ingresos (IDHC)

La FAO al analizar esta problemática en América Latina expresa lo siguiente, que hacemos nuestro en esta exposición de motivos (...):

“Debe lograrse un estilo de crecimiento que permita resolver la pobreza extrema y la marginalidad en que vive una parte significativa de la población, constituyendo la más cruda expresión del subdesarrollo de la región.

El desafío es atender las urgencias de gran parte de la población que no cuenta con los mínimos de bienestar aceptables y, al mismo tiempo, continuar acelerando el ritmo de crecimiento de manera estable. Estos dos temas –alivio a la pobreza y crecimiento – pueden expresarse en diversas políticas concretas

Por un lado, deberán reducirse los estrangulamientos en recursos humanos e infraestructura física y de servicios que determinan una enorme heterogeneidad productiva, polarización económica y marginalidad social, provocando la exclusión de gran parte de la población de los progresos del crecimiento y dificultando una mayor participación del ahorro interno en el financiamiento del desarrollo nacional. Esto, además, es claramente indispensable para la propia estabilidad política. La democracia política necesita sustentarse en una democracia social y ésta, a su vez, sólo es posible en una sociedad solidaria, donde la igualdad de oportunidades contribuya a la capilaridad social y a la superación de las inevitables desigualdades económicas”.

El acceso a los factores de producción

La Reforma Agraria ha jugado un indudable papel como estrategia política en procura de la justicia y la equidad rural, no obstante, la realidad bajo la cual fue concebida y desarrollada es distinta a la dinámica actual, por lo cual se hace necesario desarrollar un proceso que la reactive con una visión actual y prospectiva.

Citamos del texto que el experto Pablo Molina escribió para Economía Colombiana, a raíz de un conversatorio donde el Contralor General y sus asesores presentaron los avances de un estudio sobre reforma agraria:

“Es indudable que la reforma agraria ocupa de nuevo la posición central en el debate sobre el agro. Ello es así porque por las más diversas razones la situación de la zona rural no es sostenible y se requiere actuar para que recobre viabilidad. El sistema, tal como está operando, induce un flujo inmenso de desplazados hacia las ciudades; mantiene concentrada la propiedad de la tierra; no permite mejorar la eficiencia; genera miseria en la población rural y estimula la dedicación de áreas extensas a la ganadería de pastoreo y a cultivos ilícitos. Las razones por las cuales es deseable en la actualidad una reforma agraria difieren de las del pasado. Así persistan los viejos problemas las causas son disímiles: entre otros están la globalización y la conciencia adquirida por los propios campesinos sobre sus derechos. De ahí que una reforma, lejos de reducirse a la simple distribución de la propiedad de la tierra o a buscar mayor eficiencia en la producción, debe resolver problemas no sólo económicos, sociales y políticos, sino también de integración de quienes trabajan en el campo a una sociedad predominantemente urbana. El objetivo es consolidar el Estado-Nación bajo condiciones de equidad y justicia social que hagan viable el desarrollo. Una vez queden establecidas las condiciones, la paz será una realidad”⁵.

En ese enfoque, que compartimos, la vieja integralidad reducida a los servicios complementarios a la producción, el esquema de zonas de reserva campesina limitado a la frontera agrícola y decretadas por la Junta Directiva del Incora, la reforma agraria pegada del presupuesto siempre descendente, las dificultades nacidas del esquema de compra con subsidio que llevó a más corrupción e incumplimientos del Estado, las propuestas instrumentalistas y otros enfoques que persisten, no son ninguna colaboración eficaz a la solución de problemas sociales, económicos y políticos. Prescindimos de un balance de 40 años de reforma agraria, remitiendo al congreso a las memorias de la Misión rural, donde se afirma que era más la tierra embargada y rematada por la banca de fomento que la repartida por el Incora.

Aquí proponemos un mecanismo nuevo de zonas campesinas y de financiación, una nueva forma de decidir los espacios de la reforma que permite su regionalización y dirigir la inversión pública acrecentada y focalizada, no al sector rural en su conjunto, sino a los productores campesinos bajo criterios estrictos y compromisos del Estado y de los agricultores. Creemos responder a los principales interrogantes que han rodeado la reforma agraria y dejar un planteamiento de base que puede ser enriquecido en el curso del debate del proyecto.

La equidad y el desarrollo campesino en el marco de los acuerdos internacionales de comercio

La propuesta de condiciones especiales para el desarrollo de la vida rural, incluyendo incentivos y subsidios, tropezará con criterios adversos sobre su aceptabilidad en el marco de los acuerdos internacionales de comercio suscritos por Colombia y principalmente el de la Organización Mundial de Comercio, suscrito al término de la denominada Ronda Uruguay, que establece principios y condicionamientos al apoyo a la agricultura. No sobra advertir que los fracasos subsiguientes de las negociaciones y la ola de rechazo mundial a la política neoliberal que la inspira y a las instituciones que la encarnan, son manifestaciones de los efectos que ha causado; y que esas protestas no provienen de los agricultores campesinos del tercer mundo, sino de sectores ciudadanos no agrícolas y de los campesinos de los países desarrollados que reciben cuantiosos subsidios a la producción.

La posición de la Unión Europea, sin cuyo concurso el acuerdo es letra muerta, puede ilustrar sobre la legitimidad internacional de una ley social agraria como la propuesta en este proyecto. Transcribimos aquí apartes de

³ Banco Mundial y PNUD; Informes sobre el Desarrollo Mundial y Desarrollo Humano.

⁴ Programa de Reestructuración y Desarrollo de las Zonas Cafeteras; Crece, Manizales, 1997.

⁵ Molina Pablo, Reforma Agraria. No es tan claro para qué la necesita el país. Economía Colombiana 278.

la Agenda 2000 que adelanta la Unión Europea, aclarando que bajo estos principios se negó a discutir el tema agropecuario en la más reciente reunión de la Ronda Uruguay:

La Agenda 2000 de la Unión Europea: “lo rural es mucho más que agricultura”, “la UE mantiene su compromiso de ayudar a los agricultores a ganarse la vida dignamente”.

“La futura política agrícola europea estará más centrada en el medio ambiente, la calidad de los alimentos y la vitalidad del mundo rural”. En ese enfoque propenderá por:

- “Mayor igualdad de oportunidades y mejor calidad de vida para los habitantes de zonas y regiones especialmente necesitadas.
- Legar a la próxima generación un medio ambiente que empieza a recuperarse de los daños y de la degradación del pasado.
- Acceso a una gran variedad de alimentos de calidad, seguros para la salud y producidos a precios competitivos por agricultores con rentas dignas y garantizadas”. (Los subrayados son nuestros.)

Aquí es claro que la competitividad se logrará con rentas dignas y garantizadas. La política agraria de la UE se centrará entonces en el medio ambiente y en garantizar el ingreso de los productores.

En ese ámbito redefine lo agropecuario en sus funciones y plantea la orientación de las políticas, planteando “Un reto en tres partes”, de las cuales destacamos dos, excluyendo la que se refiere a un manejo austero de los recursos. Citamos textualmente:

1. “Actualizar el modelo agrícola europeo”: El modelo agrícola europeo, muy distinto del de muchos de sus competidores, está pensado para cumplir varias funciones, por ejemplo, fomentar el desarrollo económico y medioambiental así como preservar los paisajes y formas de vida rural. Mantener una agricultura económicamente saneada es crucial y exige actualizar la Política Agrícola Común.

2. “Reducir las desigualdades entre regiones en cuanto a riqueza y perspectivas económicas. “La Comisión ha dicho que ya es hora de que los fondos estructurales de la Unión concentren su ayuda más decididamente en aquellas zonas y regiones cuya economía local necesita claramente un relanzamiento”.

En las siguientes secciones se exponen las principales repercusiones de las reformas de la Agenda 2000.

Aparentemente estable e intemporal antaño, el campo está ahora bajo constante presión de cambio. Y así están también las políticas agrarias, empezando por la propia Política Agrícola Común (PAC). La PAC reformada es un paso hacia una economía rural más amplia que la mera producción agrícola y garantiza que al agricultor se le recompense por su contribución general a la sociedad y no sólo por lo que produce.

¿Qué se ha reformado? Las decisiones de reforma abarcan los sectores de los cultivos herbáceos, la carne de vacuno, los productos lácteos y el vino. Las normas que rigen el aceite de oliva y el tabaco ya se reformaron en 1998. En conjunto, estos sectores representan más de la mitad de la producción agrícola de la UE.

La reforma incluye también nuevas disposiciones sobre desarrollo rural para el periodo 2000-2006: Precios garantizados más bajos: Los precios garantizados que reciben los agricultores han disminuido en un 20% en el sector de la carne de vacuno y en un 15% en los cultivos herbáceos y los lácteos. Las reducciones se introducirán gradualmente con el objetivo de acercar a los agricultores europeos a los precios del mercado mundial, ayudándoles así a mejorar la competitividad de los productos agrícolas en el mercado nacional y mundial, con un impacto positivo tanto para la demanda interior como para la exportación.

Se mantiene el compromiso de asegurar ingresos estables: La UE mantiene su compromiso de ayudar a los agricultores a ganarse la vida dignamente. Esto se consigue mediante pagos directos a los agricultores, que se han incrementado para compensar el descenso de los precios garantizados.

Las denominadas “medidas agroambientales” apoyarán el desarrollo sostenible de las zonas rurales y responderán a la creciente demanda de la sociedad de servicios medioambientales, animando a los agricultores a utilizar métodos compatibles con la protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales.

Como medida adicional que contribuirá a la “ecologización” de la PAC, las indemnizaciones compensatorias para la agricultura en zonas menos favorecidas (ZMF) se han hecho extensivas a zonas en las que la agricultura está restringida debido a limitaciones medioambientales específicas. La

silvicultura, por su parte, ha sido reconocida como parte integrante del desarrollo rural, con una función ecológica, económica y social. Los Estados miembros de la Unión pueden, además, hacer pagos directos a los agricultores siempre que respeten determinadas condiciones medioambientales.

Sin mayores análisis se concluye hacia dónde y con cuáles instrumentos se encaminará y operará la economía del continente Europeo, ya que esto y no otra cosa es la Unión Europea con 26 países miembros.

Esperamos que las líneas transcritas tranquilicen a los defensores del libre comercio, a los exégetas de los acuerdos y a las esferas oficiales que, al igual que las agencias internacionales, han debido moderar su prédica neoliberal y flexibilizar las bases de su fe en un paradigma que agoniza, herido de muerte por sus consecuencias sobre los sectores vulnerables, cada vez más numerosos gracias a su carácter excluyente.

La necesidad de una reflexión

Parece ineludible reflexionar sobre el sentido de la nueva ruralidad, la cual impone nuevos desafíos que cuestionan la visión de un crecimiento soportado exclusivamente sobre consideraciones de eficiencia económica, pero donde se hace caso omiso de otros objetivos centrales como son los distributivos y ambientales. La declaración de la UE es una muestra de que desde diferentes ángulos comienza a reconocerse la multifuncionalidad del campo y de la agricultura campesina.

Es necesario concebir un nuevo proyecto nacional de Sociedad Rural.

Debemos reconocer las debilidades de los modelos de sustitución de importaciones y de liberalización económica y comercial, en cuanto ninguno logró crear las bases para elevar la vida rural y centraron sus discusiones y reflexiones sobre los mercados, el uno restringido y el otro globalizado, eludiendo enfoques más estructurales del desarrollo. Esto se evidencia con gran claridad en el concepto de “desarrollo rural”. Los enfoques que han predominado en la última década centran su atención en aspectos sectoriales y de análisis de las condiciones puntuales que determinan condiciones de competitividad y eficiencia.

La viabilidad plena de tal proyecto dependerá no solamente del indispensable compromiso político nacional con sus objetivos sino también de la modificación del modelo de liberalización económica en la dirección de incorporar las llamadas “políticas de segunda generación.” Esto no representa otra cosa que la adopción de enfoques e instrumentos dirigidos a compensar sus altos costos ambientales y sociales, lo cual exigirá la construcción progresiva de un nuevo entorno institucional y regulatorio.

“Este nuevo enfoque deberá proponer como líneas de orientación que:

- En lo político, la sociedad rural debe actuar como parte integrante de la vida pública a través de la democracia participativa y la descentralización, donde imperen condiciones dignas de vida.
- En lo institucional, debe prevalecer un estado de derecho unitario y con autonomía para la gestión territorial.
- En lo económico, debe regirse por los principios de la democracia económica, que impone fuertes responsabilidades sociales al mercado.
- En lo cultural está soportada la nueva ruralidad por el reconocimiento y valoración de la diversidad cultural.
- En lo ambiental la sociedad rural debe estar enmarcada en los principios del desarrollo humano sostenible y la incorporación racional de la riqueza ambiental al servicio del progreso y bienestar de la sociedad.
- En lo territorial, la sociedad rural debe ser la suma de los proyectos regionales y locales con plena autonomía en sus desarrollos.

En lo económico la transición deberá procurar los mecanismos que permitan canalizar oportunidades a todos los actores de la sociedad rural, el restablecimiento de las condiciones mínimas necesarias para la producción y los incentivos para lograr la eficiencia y el compromiso social, a través de mecanismos eficientes de reforma agraria desligados del presupuesto nacional que impliquen una real transformación de la estructura agraria, como una contribución a la equidad y a la búsqueda de la paz, la capacitación permanente, el acceso a la información, la transparencia del mercado de tierras, el desarrollo de la pequeña empresa rural y de servicios, el estímulo y facilitación a inversiones productivas privadas, la identificación y apoyo a modelos de auto-organización que viabilicen la participación y la autogestión de los pequeños productores en los procesos productivos y comerciales de punta y la ocupación armónica del espacio rural”⁶.

⁶ IICA Hacia un nuevo modelo de Desarrollo Rural.

De último, pero no en importancia, en las estrategias para lo anterior cabe reconocer que si bien la agricultura primaria se inserta en lo rural, lo inverso no es necesariamente cierto, por cuanto las oportunidades para la sociedad en los espacios rurales incorporan crecientemente a otras dimensiones de lo **económico y productivo. En efecto lo rural se convierte cada vez más en foco de oportunidades para ámbitos como los recursos naturales, la agroindustria, los servicios y la recreación. Este reconocimiento es central en el enfoque de nueva ruralidad, en el cual se inserta el proyecto de ley.**

Una larga cita de la FAO nos permite resumir el enfoque y los alcances de esta Ley Social Rural y de apoyo a las regiones de economía campesina:

“En las condiciones actuales, las posibilidades de actividad económica en esas regiones están lejos de ser rentables y competitivas. La combinación de grandes masas rurales pobres, sin capacitación, educación ni condiciones mínimas de subsistencia, junto con la ausencia de una política de compromiso con la sustentabilidad ambiental del desarrollo, ha generado una dinámica negativa donde la pobreza y la pérdida de potencial productivo son cada vez más graves en amplias zonas de los países, desintegrando la base nacional del desarrollo. Sin embargo, de lo que se trata es de revertir el proceso de deterioro que han sufrido de larga data. Lograr que en el mediano y largo plazo muchas de esas regiones puedan ser capaces de participar eficientemente en actividades agropecuarias, forestales, pesqueras o agroindustriales, de manera articulada con actividades comerciales y otros servicios, reclama un gran esfuerzo y un compromiso de largo aliento para el país en su conjunto. Pero el costo de no hacerlo sería enorme en cuanto a la falta de integración territorial del desarrollo, a la pérdida de potencial productivo y la exclusión de los beneficios del desarrollo de una parte muy significativa de la población.

Durante décadas la inversión pública desempeñó un papel esencial para promover la inversión privada en la agricultura a través de la dotación de infraestructura física al medio rural en obras de irrigación, electrificación, comunicaciones y de la introducción de servicios generales para localidades pequeñas alejadas de los centros urbanos. Los subsidios a través del sistema de crédito, de los precios subvencionados y del gasto público en fomento agrícola constituían una base esencial del desarrollo agrícola nacional. Una gran parte de los programas de desarrollo agrícola, como la investigación, la extensión, la asistencia técnica, la capacitación, los controles sanitarios y los apoyos directos a la producción y comercialización eran realizados por el Estado. El impacto del ajuste fiscal sobre el sector agrícola fue mucho mayor que el promedio. Al mismo tiempo que se presentaba una fuerte caída en el gasto público global, la proporción del mismo que se canalizaba a la agricultura disminuía rápidamente en la mayoría de los países.

La política agrícola debe ser coherente con una visión amplia que atienda a la integración vertical con otros sectores y a las vinculaciones con otras políticas en el espacio rural. Sin embargo, es claro que la política sectorial no podría responder, por sí sola, a la magnitud de los problemas y desafíos del campo. Es indispensable definir una estrategia de desarrollo rural –reconocida como prioridad nacional– y construir un consenso social sobre formas y costos de las principales políticas y evaluarlas en relación con su contribución a la solución de los grandes problemas nacionales.

En este contexto, también es indispensable buscar los medios concretos que permitan que los habitantes del medio rural tengan una mayor capacidad de decisión y sean realmente los principales protagonistas del proceso de desarrollo. Es esencial desarrollar un nuevo marco institucional de la política agrícola que permita la participación y canalización de las iniciativas de los diferentes agentes: pequeños y grandes productores, agricultores familiares, poblaciones indígenas, comerciantes, empresarios, inversionistas, instituciones gubernamentales y no gubernamentales. En particular, debe permitir la movilización de los productores para superar los obstáculos, legales, políticos, económicos y culturales que están limitando sus posibilidades de desarrollo. El principal papel del desarrollo institucional es incrementar la eficiencia y reducir la incertidumbre.

Por otra parte, la revalorización del medio rural debe ir acompañada de una política específica en favor de la población pobre. El crecimiento económico es una condición indispensable, pero no suficiente para la lucha contra la pobreza rural y para integrar a los sectores pobres a un desarrollo sostenido. En su sentido más profundo, la revalorización del medio rural es más que la mera reducción de la pobreza rural; significa rescatar para el desarrollo nacional un enorme potencial natural, humano, cultural y

social que constituye una de las formas más importantes de la riqueza de América Latina”.

Y termina la FAO su argumentación proponiendo dos estrategias:

a) *Apoyos directos a los productores*

La justificación profunda de los apoyos directos a los productores agrícolas está en su capacidad de favorecer un crecimiento del ingreso, incluso a veces de manera acumulativa, dentro del reconocimiento de que la polarización campo-ciudad sigue siendo una expresión de la desigualdad de oportunidades y un mecanismo fundamental para la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Estas transferencias no distorsionan el comercio, el monto del apoyo no está vinculado a la producción o a cambios en los precios de mercado y es financiado completamente con fondos fiscales, sin transferencia alguna de parte de los consumidores. De esta manera cumple plenamente con los compromisos internacionales;

b) *Programas de fomento productivo*

La caída en la inversión pública canalizada a la agricultura, provocada por la crisis y los procesos de ajuste, tuvo un profundo impacto negativo en el desarrollo sectorial. El efecto negativo en el medio rural fue aún mayor porque la inversión pública –en comunicaciones, electrificación, servicios básicos, etc.–, era también un importante estímulo a la inversión privada. Simultáneamente, la reducción en la disponibilidad de servicios públicos y las dificultades en el financiamiento desalentaban la inversión privada. En general, se trata de establecer la posibilidad de subsidios o bonificaciones dentro de normas definidas de acuerdo a prioridades del desarrollo sectorial”.

En ese marco conceptual, con esos claros objetivos de rescatar la vida rural y el campesinado, con instrumentos de apoyo directo y subsidios y en el marco de una organización territorial nueva que permita focalizar la producción campesina y los apoyos sociales, se presenta este proyecto de Ley Social Rural a la consideración del Congreso de Colombia, en cuyas manos queda la posibilidad de pagar la deuda social por tantos años acumulada y no redimida, con quienes representan no sólo un sector productivo, sino la diversidad cultural de la Nación, los responsables del entorno, las víctimas y actores, contra su voluntad, de la violencia, lo cual hace que su aprobación sea un paso hacia la paz y la reconciliación.

Luis Humberto Gómez Gallo,

Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 28 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador *Luis Humberto Gómez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 29 DE 2001 CAMARA

por medio del cual se establecen los principios, criterios fundamentales y los mecanismos de coordinación entre las Autoridades Indígenas y el Sistema Judicial Nacional, de conformidad con el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Ambito de aplicación

Artículo 1°. *Ambito de aplicación.* Las disposiciones de esta ley regularán las relaciones entre las Autoridades indígenas, las Autoridades del sistema Judicial Nacional y las autoridades administrativas o de policía que sirvan de apoyo a la administración de justicia en el territorio nacional.

CAPITULO II

De los conceptos y definiciones

Artículo 2°. Para los efectos de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

Jurisdicción Especial Indígena. Es la facultad constitucional de las Autoridades indígenas de administrar justicia en forma autónoma, integral e independiente de acuerdo con normas y procedimientos ancestrales y la legislación indígena especial vigente dentro de su ámbito territorial.

Pueblos indígenas. Se entiende por pueblos indígenas los grupos, comunidades, parcialidades e individuos descendientes de los pobladores originarios de América que tengan conciencia de su identidad étnica y cultural, manteniendo usos y valores de su cultura tradicional, así como instituciones de gobierno, de control social y sistemas normativos propios.

Territorios indígenas. Se entiende por territorios indígenas las áreas poseídas en forma regular y permanente por un pueblo indígena y aquellas que, aunque no estén poseídas en dicha forma, constituyen su hábitat o el ámbito tradicional de sus actividades sagradas o espirituales, sociales, económicas y culturales, así otros grupos étnicos o poblacionales habiten en dicho territorio.

Autoridades de los pueblos indígenas. Son las personas o instituciones reconocidas por el respectivo pueblo indígena como las Autoridades legítimas que milenariamente han administrado y ejercido justicia en los territorios indígenas de conformidad con sus normas y procedimientos, usos y costumbres, reglamentos de convivencia y la legislación especial indígena. Para efectos de la presente ley, los Consejos Regionales, los Consejos Territoriales de que trata el artículo 330 de la Constitución Política y demás autoridades tradicionales, los Cabildos y Asociaciones de Cabildos o Autoridades Tradicionales de que trata el Decreto 1088 de 1993, y demás instituciones que autónomamente creen los pueblos indígenas son las instancias legítimas encargadas constitucional, legal y consuetudinariamente de administrar justicia al interior de sus territorios.

Vinculación social y cultural. Para efectos de determinar la competencia se considera que un ciudadano es indígena por adopción cuando mantiene relaciones de parentesco, pertenencia e identificación cultural con un pueblo indígena sometiéndose voluntariamente a los usos y costumbres de la respectiva comunidad con el ánimo de establecer su domicilio en el territorio indígena respectivo.

Autoridades del Sistema Jurídico Nacional. Para efectos de la presente ley se consideran autoridades del Sistema Jurídico Nacional las definidas en los artículos 11, 12 y 13 de la Ley 270 de 1996, "Estatutaria de la Justicia" o las que determine el legislador.

Autoridades de apoyo a la Administración de Justicia. Para efectos de la presente ley se consideran autoridades de apoyo el Instituto Nacional Penitenciario, Inpec; el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, ICBF; el DANE, la Policía Nacional, el Departamento Nacional de Seguridad, DAS; el Instituto Nacional de Medicina Legal, la Fiscalía General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y las demás entidades que tengan atribuida por disposición legal o reglamentaria funciones de policía judicial o que coadyuven a la administración de justicia.

CAPITULO III

Principios generales

Artículo 3°. *Pluralismo jurídico.* El Estado reconoce y protege la coexistencia y desarrollo de los sistemas normativos de los pueblos indígenas, de conformidad con el principio constitucional de la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Artículo 4°. *Autonomía judicial.* Las autoridades de los pueblos indígenas gozarán de Autonomía para el ejercicio de sus funciones administrativas y jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos siempre y cuando no sean contrarios a la Constitución y Leyes de la República.

Artículo 5°. *Debido proceso.* Las Autoridades de los pueblos indígenas autónomamente aplicarán en sus actuaciones judiciales y administrativas las normas y procedimientos, garantizando a las partes el ejercicio pleno de sus derechos.

Los pueblos indígenas podrán establecer nuevas normas y procedimientos tendientes a garantizar el principio constitucional al debido proceso.

Artículo 6°. *Acceso a la justicia.* Las Autoridades e Instituciones de los pueblos indígenas garantizarán el acceso a la justicia de todos sus miembros y de aquellos que no siendo indígenas tengan su domicilio en el territorio indígena y se encuentran vinculados social y culturalmente a la respectiva comunidad.

Artículo 7°. *Idioma oficial.* Las Actuaciones de las Autoridades Indígenas se harán en el idioma oficial de su territorio tal como lo establece el artículo 10 de la Carta Política.

Las Autoridades del Sistema Judicial Nacional cuando haya un indígena sometido a su jurisdicción, de oficio, a petición de parte, de la Autoridad Indígena o del Ministerio Público, nombrarán un intérprete que domine el idioma indígena y el castellano con el fin de garantizar el derecho de defensa

y el respeto a la identidad étnica y cultural del indígena procesado. Igual proceder deberán tener las Autoridades Indígenas cuando deban juzgar a un indígena o persona vinculada culturalmente que no hable el respectivo idioma indígena.

Artículo 8°. *Respeto a la diversidad étnica y cultural.* La coordinación entre el sistema judicial nacional y la jurisdicción especial indígena propenderá por la protección y fortalecimiento de la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas dentro de los límites establecidos por la Constitución política y los Tratados internacionales sobre la materia.

Artículo 9°. *Reciprocidad.* Con el objeto de facilitar la aplicación de las disposiciones contenidas en la presente ley, las autoridades Indígenas al igual que las Autoridades del Sistema Judicial Nacional actuarán aplicando el principio de reciprocidad en sus actuaciones con la finalidad de que se cumpla con la obligación de administrar justicia a los justiciables en todo el territorio nacional.

Artículo 10. *Cosa juzgada.* Las decisiones adoptadas por las autoridades indígenas tendrán los efectos jurídicos que los sistemas normativos de los pueblos indígenas prevean.

Las decisiones de las autoridades indígenas proferidas en ejercicio de la jurisdicción especial indígena tendrán efectos de cosa juzgada para tal efecto las Autoridades indígenas a petición de parte, de las Autoridades del Sistema Judicial Nacional o del Ministerio Público expedirá la respectiva certificación o las copias de la decisión o sentencia al interesado para evitar la violación del principio *non bis in idem*. Igual proceder deberán observar las Autoridades del Sistema Jurídico Nacional en las mismas circunstancias.

Las decisiones de los jueces ordinarios en las que se involucre un indígena, tendrán los efectos señalados en el Sistema Judicial Nacional y hacen tránsito a cosa juzgada.

Parágrafo. Los indígenas condenados por las Autoridades de la jurisdicción especial indígena que ejerzan funciones públicas serán destituidos de sus cargos, para tal efecto las Autoridades indígenas remitirán a las instituciones o autoridades competentes la solicitud con los anexos correspondientes.

CAPITULO IV

Competencias

Artículo 11. *Reglas de competencia.* Las siguientes serán las reglas mediante las cuales se coordinarán las competencias entre la jurisdicción especial indígena y el sistema judicial nacional:

1. Las autoridades de los pueblos indígenas conocerán de los asuntos de cualquier naturaleza sucedidos dentro de sus territorios, igualmente podrán conocer aquellos asuntos sucedidos por fuera de sus territorios cometidos por indígenas que se encuentren transitoriamente fuera de su ámbito territorial tradicional. En estos casos las Autoridades del Sistema Judicial Nacional deberán notificar a la Autoridad Indígena correspondiente para que esta decida si asume o no el caso, una vez se establezca el carácter transitorio de la estadía del indígena fuera de su territorio. La respuesta de la Autoridad Indígena podrá ser escrita o verbal, en este último caso el secretario del Despacho correspondiente dejará constancia escrita, la cual será firmada por el representante legal del territorio indígena o a ruego, en caso de no saber firmar.

2. Las autoridades del sistema judicial nacional conocerán de los asuntos nacidos de relaciones jurídicas establecidas por indígenas de conformidad con las normas del derecho nacional general. En estos casos cuando las decisiones de las autoridades ordinarias surtan efecto en el territorio indígena en razón de que los interesados tengan su domicilio en este, los funcionarios judiciales deberán al momento de tomar la decisión correspondiente acoger y aplicar los usos, costumbres y mecanismos de resolución de conflictos internos, especialmente los relacionados con la forma de determinar el parentesco y las responsabilidades personales y sociales derivadas de este, además, cuando se impongan penas relacionadas con el pago de sumas periódicas de dinero se deberá tener en cuenta las prácticas económicas tradicionales a fin de determinar cuál es la forma tradicional de compensación o pago utilizada por el pueblo indígena.

3. Las autoridades Indígenas conocerán los asuntos que se presenten en el territorio indígena tradicional entre indígenas y otros ciudadanos nacionales o extranjeros.

4. Las autoridades de los pueblos indígenas en ejercicio de la jurisdicción tendrán la facultad de remitir a la jurisdicción nacional los casos, que por razones de grave alteración del orden público o social o situaciones de real y fuerte conflicto de intereses, consideren que deben ser resueltos por las

autoridades judiciales ordinarias. Esta decisión no será considerada dene-gación de justicia.

Artículo 12. *Conflictos de competencia*. Los conflictos de competencia que se susciten serán resueltos de la siguiente manera:

1. Cuando se trate de conflictos de competencia entre autoridades indígenas estos serán resueltos de conformidad con sus propias normas y procedimientos acudiendo a sus instancias cuando estas existan o creando las que sean necesarias.

2. Cuando se trate de conflictos de competencia entre autoridades de los pueblos indígenas y autoridades del sistema judicial nacional serán resueltos por la sala jurisdiccional del Consejo Superior de la Judicatura.

CAPITULO V

Disposiciones varias

Artículo 13. *Formalidades*. Las formalidades de las actuaciones de las autoridades indígenas se determinarán por las propias normas y procedimientos de cada pueblo indígena.

Cuando una decisión de las Autoridades indígenas surta efectos fuera del ámbito territorial y afecte bienes sujetos a registro de propiedad de ciudadanos indígenas o vinculados culturalmente, la sentencia o decisión se inscribirá en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, para tal efecto los Registradores de Instrumentos Públicos harán la correspondiente anotación en la forma como preceptúa el Decreto 1250 de 1970, dejando constancia de cuál fue la Autoridad Indígena que ordenó la inscripción.

Cuando se trate de automotores, la autoridad competente procederá a inscribir la sentencia o decisión, previa solicitud de la autoridad indígena acompañada de los anexos necesarios. Para efectos de hacer cumplir las órdenes de embargo y secuestro de bienes muebles, las autoridades de policía y administrativas competentes pondrán a disposición de las Autoridades indígenas los medios necesarios para su cumplimiento.

Parágrafo. Para efectos de probar la personería jurídica los Cabildos Indígenas deberán presentar copia del acta de posesión ante el respectivo alcalde municipal, y las Asociaciones de Cabildos o de Autoridades Tradicionales copia del certificado de representación legal expedido por el Ministerio del Interior en cumplimiento del Decreto 1088 de 1993.

Artículo 14. *Centros de rehabilitación*. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, o el órgano que haga sus veces, deberá coordinar con las autoridades indígenas.

A. El cumplimiento en sus centros carcelarios de las penas privativas de la libertad, impuestas por las autoridades indígenas, de este evento se dejará constancia por escrito, además de las copias de la sentencia.

B. Lo relativo a la construcción y mantenimiento de centros de rehabilitación dentro del respectivo territorio, para los indígenas que resultaren sancionados con este tipo de medida por las autoridades indígenas.

Artículo 15. *Redención de penas*. Previa aceptación de las Autoridades Indígenas, los indígenas condenados por la jurisdicción penal a penas que no excedan de cuatro años podrán desarrollar trabajos comunitarios dentro del territorio indígena a efectos de redimir la pena en los términos previstos en la Ley 65 de 1993. El Director del respectivo centro penitenciario o carcelario, podrá acordar y fijar con la Autoridad Indígena las condiciones de la prestación del servicio y vigilancia para el desarrollo de tales actividades.

Los indígenas beneficiados con esta medida podrán pernoctar en el territorio indígena con el compromiso de presentarse cuando sean requeridos por la Autoridad Penitenciaria o Carcelaria.

Parágrafo 1°. A fin de garantizar la integridad étnica y cultural de los indígenas condenados por la jurisdicción penal, estos deberán ser recluidos en el centro penitenciario o carcelario más cercano a su territorio, en centros especiales, con el fin de lograr su readaptación mediante mecanismos de trabajo y educación adecuados culturalmente preservando al máximo la cultura, costumbres, idiomas, lazos familiares y formas tradicionales de Autoridad.

Parágrafo 2°. Las autoridades de los pueblos indígenas, podrán solicitar al Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, o el órgano que haga sus veces, la entrega en custodia de indígenas condenados por la jurisdicción ordinaria, con el objetivo de terminar de pagar sus condenas dentro de su ámbito territorial y cultural, siempre y cuando medie autorización expresa de la asamblea general de la comunidad, se establezcan claras normas de comportamiento para los indígenas y se haya cumplido 1/3 parte de la pena impuesta. Cuando el indígena no cumpla con las normas de

comportamiento establecidas por la comunidad, podrá ser devuelto al Centro carcelario respectivo.

En estos mismos casos, los indígenas tendrán derecho a redención de pena mediante trabajo en la respectiva comunidad indígena a que se refiere este artículo, cuando hayan cumplido la 1/3 parte de la respectiva condena.

Artículo 16. *Menores indígenas*. A solicitud de las Autoridades Indígenas, el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, prestará la asesoría necesaria para la prevención de las conductas que afecten la integridad familiar y los derechos del menor, igualmente, deberá prestar la colaboración necesaria para rehabilitar a los menores indígenas que cometan conductas punibles propendiendo a su readaptación social y cultural, y su reinserción al ámbito territorial.

Artículo 17. *Autoridades de paz*. Las Autoridades indígenas tendrán las mismas funciones en materia de Paz que las normas legales o reglamentarias asignen a los Gobernadores y Alcaldes, igualmente podrán aplicar sus sistemas de resolución de conflictos para velar por el cumplimiento y respeto de las normas del Derecho Internacional Humanitario por parte de los actores del conflicto armado, y de los Derechos Humanos por parte del Gobierno Nacional.

Parágrafo 1°. Para el ejercicio del control social al interior de las comunidades indígenas, estas podrán organizar y/o Fortalecer la implementación de Guardias cívicos o la institución propia que haga sus veces, quienes siempre mantendrán su carácter de órgano civil.

Artículo 18. *Práctica e intercambio de pruebas*. Las Autoridades del Sistema Judicial Nacional, las Autoridades que cumplan funciones de policía judicial y las Autoridades indígenas en aplicación del principio de reciprocidad, podrán solicitar la práctica y el intercambio de pruebas, previa solicitud escrita, con el fin de llevar a buen término las investigaciones judiciales. Las autoridades indígenas podrán oficiar a los laboratorios especializados de la administración de justicia para que realicen las pruebas técnicas requeridas en ejercicio de una investigación jurisdiccional.

CAPITULO VI

Del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial

Artículo 19. *De la preparación del anteproyecto del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial*. A través del procedimiento legal de la consulta previa, el Consejo Superior de la Judicatura deberá garantizar a los pueblos indígenas la participación de sus autoridades y de sus organizaciones representativas en la preparación del plan de Desarrollo de la Rama Judicial, en lo que se refiere a la implementación e incorporación de la Jurisdicción Especial Indígena.

Artículo 20. *Articulación del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial con la Jurisdicción Especial Indígena*. En la preparación y adopción del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial a que se refiere el numeral 2 del artículo 79 de la Ley 270 de 1996, el Consejo Superior de la Judicatura deberá incluir los programas, planes, proyectos y acciones definidos por las autoridades de los pueblos indígenas, para el pleno desarrollo y funcionamiento de la jurisdicción especial indígena.

Artículo 21. *Recursos*. El Gobierno Nacional destinará por lo menos el 2% del presupuesto asignado a la Rama Judicial, para el desarrollo e implementación de la jurisdicción especial indígena, porcentaje que deberá ser incluido en el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial y en el Proyecto de Presupuesto general de la nación, previo concepto de la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la jurisdicción especial indígena que se crea en la presente ley.

Artículo 22. *Del Control Fiscal*. Sin perjuicio de los sistemas de control propios de cada pueblo indígena corresponde a la Contraloría General de la República, ejercer el control fiscal de la ejecución de los recursos de que habla el artículo anterior, por parte de las autoridades indígenas. Para este efecto creará un programa especial de control fiscal.

Artículo 23. *Capacitación y divulgación*. El Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" en coordinación con la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la Jurisdicción especial indígena, desarrollará los programas de capacitación y divulgación con las autoridades del sistema judicial nacional y de la jurisdicción especial indígena para dar a conocer e implementar los mecanismos de coordinación previstos en esta ley.

CAPITULO VII

De la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la Jurisdicción Especial Indígena

Artículo 24. *De la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la jurisdicción Especial Indígena*. Créase la Comisión Nacional

Permanente de Coordinación para la Jurisdicción Especial indígena como órgano asesor y técnico, adscrita al Consejo Superior de la Judicatura e integrada por:

- El Presidente del Consejo Superior de la Judicatura, o su delegado.
- Los Presidentes de las Salas Administrativa y Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura.
- Tres (3) representantes de las organizaciones indígenas.
- El Director Ejecutivo de Administración judicial.
- El Director de la Escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla.
- El Director de la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico del Consejo Superior de la Judicatura.
- Sus decisiones se adoptarán por consenso.

El Director Ejecutivo de Administración Judicial hará la Secretaría Técnica de la Comisión.

Parágrafo. El Gobierno reglamentará la materia y prestará toda la colaboración necesaria para la elección de los representantes de los pueblos indígenas en esta Comisión.

Artículo 25. *Funciones.* Son funciones de la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la jurisdicción:

a) Coordinar las políticas en materia de capacitación para las autoridades judiciales de los pueblos indígenas y para los jueces del sistema judicial nacional;

b) Establecer las políticas de seguimiento y análisis de la gestión y necesidades de la jurisdicción especial indígena;

c) Evaluar periódicamente el desarrollo de la jurisdicción especial indígena y los mecanismos de coordinación con el sistema judicial nacional;

d) Establecer las políticas de difusión y publicidad de las decisiones relacionadas con la materia;

e) Preparar los proyectos de ley de interés común entre las dos jurisdicciones que puedan ser presentados por el Consejo Superior de la Judicatura;

f) Recomendar las políticas en materia de atención de requerimiento y recursos para la jurisdicción especial indígena y coordinar su ejecución;

g) Presentar a la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura el componente relativo a la jurisdicción especial indígena que hará parte del plan sectorial de desarrollo de la rama judicial, en los términos del artículo 87 de la Ley 270 de 1996;

h) Elaborar el conjunto de propuestas sobre las necesidades de la jurisdicción especial indígena para la formulación del presupuesto de la rama judicial, de conformidad con lo señalado en el artículo 88 de la Ley 270 de 1996;

i) Elaborar el acápite correspondiente a la jurisdicción especial indígena para que haga parte del informe anual sobre el estado de la administración de justicia que debe presentar el Consejo Superior de la Judicatura al Congreso de la República;

j) Dictarse su propio reglamento.

Parágrafo. La representación en la comisión creada por esta ley será *ad honorem*. Sus sesiones se desarrollarán en la sede del Consejo Superior de la Judicatura, en la ciudad de Bogotá, D. C.

Artículo 26. *Mapa Judicial Indígena.* El Consejo Superior de la Judicatura elaborará, dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, un mapa judicial y atlas judicial de las jurisdicciones indígenas.

Artículo 27. *Seguimiento y evaluación.* El Consejo Superior de la judicatura a través de la Unidad de Análisis y Desarrollo Estadístico formulará los criterios de seguimiento de la producción y el rendimiento de las autoridades judiciales de los pueblos indígenas, como desarrollo...

Artículo 28. *Interpretación.* Las disposiciones de la presente ley deberán interpretarse en concordancia con las normas especiales sobre pueblos indígenas consagradas en la Constitución Política, los Convenios internacionales que sobre la materia suscriba y ratifique el Estado colombiano y los usos y costumbres de los pueblos indígenas. Además, será de obligatoria consulta la jurisprudencia constitucional sobre la materia cada vez que una autoridad del sistema judicial nacional deba tomar una decisión que afecte a un pueblo o ciudadano indígena.

Artículo 29. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

Jesús Enrique Piñacué Achicué,
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Se trata de una Ley Estatutaria, como quiera que se refiere a la administración de justicia, de conformidad con el literal b) del artículo 152 de la Carta Política. Después de nueve (9) años de promulgada la Constitución el legislador no ha expedido la Ley Estatutaria de Coordinación, como lo establece el artículo 246, según el cual la ley debe establecer las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema Judicial Nacional.

Después de un proceso largo de estudio, de discusión y debate presento a consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de ley estatutaria “por medio de la cual se establecen los principios, criterios fundamentales y los mecanismos de coordinación entre las Autoridades Indígenas y el sistema Judicial Nacional, de conformidad con el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones” aportando al desarrollo legal de la nueva Constitución, en lo relacionado con la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana, el pluralismo jurídico y la autonomía de los Pueblos Indígenas.

Esta es la segunda vez, que se presenta este proyecto, la versión anterior y su borrador fueron ampliamente divulgados y los comentarios, al igual que las sugerencias de la ponencia para primer debate, hacen parte de esta nueva iniciativa.

En esa oportunidad enviamos este proyecto a las siguientes organizaciones: Cric, Nasa Chacha, Juan Tama, Asociación de Cabildos Zona Centro, Asociación de Cabildos Zona Norte, Acin, Asociación de Cabildos de Caldoño, Consejo Regional Indígena del Tolima, Organización Indígena de Antioquia, Organización Nacional Indígena de Colombia, Oregua, la Macro Regional del Norte y el Crivi.

Igualmente se circuló en varios entes gubernamentales como la Corte Constitucional, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio del Interior y la Procuraduría General de la Nación.

Marco constitucional y legal

El artículo 246 de la Constitución Política preceptúa que: “Las Autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y Leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional”.

El Constituyente de 1991 delegó en el legislador la facultad de establecer los mecanismos de coordinación entre las autoridades indígenas y las autoridades del sistema judicial nacional a partir del reconocimiento de la existencia de modelos de jurisdicción que obedecen a concepciones culturales, sociales y económicas diferentes que determinan la orientación y la finalidad de los procedimientos de resolución de conflictos.

Es claro entonces que el constituyente del 91 reconoció entonces la existencia de modelos de jurisdicción que obedecen a concepciones culturales, sociales y económicas diferentes que determinan la orientación y la finalidad de los procedimientos de resolución de conflictos.

Adicionalmente el Estado colombiano suscribió el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª Reunión de la Conferencia General de la OIT, Ginebra 1989, ratificado por el honorable Congreso mediante la Ley 21 de 1991, por medio de la cual el Estado reconoció la existencia de múltiples sistemas normativos aplicables dentro del territorio nacional, además, se obligó a que las autoridades judiciales conozcan y apliquen en sus decisiones normas del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.

El artículo 8º del Convenio establece:

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados, deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o derecho consuetudinario.

2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que estas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

El artículo 9º del Convenio establece:

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos,

deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. “Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.”

Y el artículo 10 del Convenio establece:

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tomarse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

2. Deberá darse preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

De igual manera la Ley 270 de 1996 en su artículo 11 establece: “La Rama Judicial del Poder Público está constituida por”:

e) De la Jurisdicción de las comunidades Indígenas: Autoridades de los Territorios Indígenas.

El artículo 12 establece: “La función jurisdiccional se ejerce como propia y habitual y de manera permanente por las corporaciones y personas dotadas de investidura legal para hacerlo, según se precisa en la Constitución Política y en la presente ley estatutaria”.

Las autoridades de los territorios indígenas previstas en la ley ejercen funciones jurisdiccionales únicamente dentro del ámbito de su territorio y conforme a sus propias normas y procedimientos, los cuales no podrán ser contrarios a la Constitución y las leyes.

Estas últimas establecerán las autoridades que ejercen el control de constitucionalidad y legalidad de los actos proferidos por las autoridades de los territorios indígenas.

Estas normas constituyen el marco jurídico que debe tener en cuenta el Legislador para reglamentar la materia propendiendo a una efectiva protección, y realización de los principios constitucionales de respeto a la diversidad étnica y cultural (artículo 7° C. P.), el pluralismo jurídico y la autonomía administrativa y judicial (artículos 246, 286, 287 y 330 de la C. P.).

Resulta claro entonces que en Colombia las autoridades indígenas pueden autónomamente aplicar justicia para sus miembros, por lo tanto, no es intención del presente proyecto reducir ni interferir en los niveles de autonomía con que este ejercicio se viene realizando.

Jurisprudencia constitucional

La honorable Corte Constitucional acogió la tesis de que las Autoridades Indígenas podían ejercer sus funciones jurisdiccionales aunque el legislador no hubiese expedido la ley de coordinación.

La Corte sentó la jurisprudencia de que la Constitución tiene efectos normativos directos y, por lo tanto, el funcionamiento de la jurisdicción indígena no depende de la expedición de un acto del legislativo (Sentencia T-254 de 1994).

Autorizado el funcionamiento de la jurisdicción de manera concluyente, se requería, entonces, unos principios mínimos que permitieran establecer los límites impuestos por el Constituyente y el Convenio 169 de la OIT al ejercicio jurisdiccional:

El reconocimiento de la diversidad étnica y cultural es un principio constitucional que tiene primacía sobre otras normas constitucionales, lo cual implica que una posible limitación debe fundarse en principios de superior jerarquía, de lo contrario se impediría la realización y eficacia del pluralismo jurídico que inspira la Carta Política.

En la sentencia mencionada anteriormente, la honorable Corte Constitucional, estableció que los derechos fundamentales constituyen el mínimo obligatorio de convivencia para todos los particulares y por esa razón constituyen un límite material al principio de la diversidad étnica y cultural, también conceptuó que las normas imperativas de la República priman sobre los usos y costumbres indígenas siempre y cuando protejan un valor constitucional superior al principio de diversidad y, por último, que los usos y costumbres priman sobre las normas legales, dispositivas.

En la sentencia T-349 de 1996, la honorable Corte Constitucional definió los intereses o valores constitucionales de mayor jerarquía al principio de diversidad étnica y cultural, que no pueden transgredir las autoridades indígenas al ejercer sus funciones jurisdiccionales:

1. El derecho a la vida.
2. La prohibición de la esclavitud y la tortura.
3. la legalidad de los procedimientos, los delitos y las penas.

Estableció la Corte la jurisprudencia de la maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y la de la minimización de las restricciones a las estrictamente necesarias para salvaguardar derechos de superior jerarquía como los enunciados.

En esta misma sentencia la Corte conceptuó sobre la legalidad de la pena corporal conocida como cepo, así como en la sentencia T-523 de 1997, conceptuó sobre la legalidad de la pena corporal del fuste y del destierro.

Una vez establecidos los límites constitucionales al ejercicio de la función jurisdiccional, la Corte procedió a delimitar los elementos centrales de la jurisdicción indígena:

1. La posibilidad de que existan autoridades judiciales propias de los pueblos indígenas.

2. La potestad de los pueblos indígenas de establecer normas y procedimientos propios.

3. La sujeción de las normas y procedimientos a la Constitución y la ley.

4. La competencia del legislador para señalar la forma de coordinación de la jurisdicción indígena con el sistema judicial nacional.

Los dos primeros elementos constituyen el núcleo de autonomía de los pueblos indígenas y los dos últimos, el núcleo de integración de los sistemas normativos indígenas al orden jurídico nacional (Sentencia C-139 de 1996).

Para determinar la competencia de las autoridades indígenas la honorable Corte Constitucional ha acogido dos criterios que son:

1. Fuero territorial.

2. Fuero personal.

El reconocimiento de las jurisdicciones especiales indígenas implica el reconocimiento de un **fuero para los ciudadanos indígenas**, es decir, el derecho a ser juzgados por sus autoridades propias conforme a sus normas y procedimientos ancestrales. Señala la Corte en la Sentencia T-1496 de 1996: “Por ahora debemos señalar, que en la noción de fuero indígena se conjugan dos elementos: uno de carácter personal, con el que se pretende señalar que el individuo debe ser juzgado de acuerdo con las normas y las autoridades de su propia comunidad, y uno de carácter geográfico, que permite que cada comunidad pueda juzgar las conductas que tengan ocurrencia dentro de su territorio, de acuerdo con sus normas”.

El factor territorial no admite dudas sobre qué autoridad es competente para conocer el caso, si el hecho sucede dentro del ámbito territorial tradicional es indudablemente la autoridad indígena quien debe juzgar y sancionar, caso contrario sucede cuando un indígena comete un delito fuera de su territorio, en estos casos determinar la competencia entraña dificultades no solucionables mediante una regla general de territorialidad, es decir, la autoridad judicial ordinaria no es competente por el factor territorial para conocer el caso sino que debe proceder a determinar la conciencia étnica y las características de la cultura a la que pertenece el infractor para decidir el conflicto de competencia. Dice la Corte: “Como se ve, las posibilidades de solución son múltiples y atendiendo a las condiciones particulares de cada caso, las comunidades indígenas podrán también entrar a evaluar la conducta de un indígena que entró en contacto con un miembro de otra comunidad por fuera del territorio.

En otras palabras, no sólo el lugar donde ocurrieron los hechos es relevante para definir la competencia, sino que se deben tener en cuenta las culturas involucradas, el grado de aislamiento o integración del sujeto frente a la cultura mayoritaria, la afectación del individuo frente a la sanción, etc.”.

Los límites del ejercicio de la jurisdicción indígena y la aplicación indistintamente del fuero territorial y personal para determinar la competencia, constituyen importantes desarrollos de la jurisprudencia constitucional que fortalecen el principio del pluralismo jurídico y realizan el principio de diversidad étnica y cultural de la nación colombiana.

Texto del proyecto de ley

El proyecto no pretende reglamentar normas o procedimientos internos de cada pueblo indígena, respetando el derecho a la autonomía judicial de los pueblos indígenas y por el contrario como ya se había dicho pretende facilitar la administración de justicia estableciendo formas de coordinación que se analizarán a continuación.

El capítulo I, artículo 1°, determina el ámbito de aplicación de la ley a las formas de coordinación entre las autoridades indígenas, las autoridades del sistema judicial nacional y las instituciones que ejerzan funciones de policía judicial o presten apoyo a la administración de justicia. No sólo se requiere reglamentar las formas de coordinación entre autoridades judiciales, también, es necesario establecer la forma de acceder a las instituciones que ejercen funciones de policía judicial dada su importancia para la

práctica de pruebas técnicas necesarias para el éxito de las investigaciones, además, se reglamenta la manera en que se surtirán los efectos jurídicos de las decisiones de las autoridades indígenas cuando afecten el derecho de propiedad de ciudadanos indígenas o vinculados socioculturalmente cuando tengan propiedades fuera del ámbito territorial tradicional ya sean inmuebles o muebles.

El proyecto recoge una realidad social como la de que ciudadanos indígenas tengan bienes fuera del territorio indígena y luego pretendan eludir las decisiones de sus autoridades propias vulnerando los derechos de sus propias familias como el caso de abandono o inasistencia alimentaria de menores.

El Capítulo II, artículo 2º, contiene un catálogo de conceptos y definiciones básicos como: jurisdicción, pueblos indígenas, territorios indígenas, autoridades indígenas, sistemas normativos, vinculación sociocultural, autoridades del sistema judicial nacional y de apoyo a la administración de justicia.

El concepto de territorio: Existen en todos los departamentos con población indígena poblaciones urbanas dentro del ámbito territorial tradicional indígena, algunas creadas por mandato del legislador como el caso de las áreas de población segregadas de los Resguardos por mandato de la Ley 89 de 1890 y normas concordantes al igual que poblaciones fundadas por colonos especialmente en los llamados territorios nacionales.

A estas zonas confluyen los indígenas para realizar intercambios comerciales, a estudiar o a realizar ritos. El factor territorial se refuerza para la determinación de la competencia de las autoridades indígenas.

El concepto pueblos indígenas comprende tanto la colectividad como los individuos, ambos sujetos de derechos y garantías constitucionales. La protección al individuo es necesaria para la protección de los derechos procesales de los indígenas sometidos a la jurisdicción ordinaria.

El concepto autoridades indígenas hace una enumeración no taxativa de algunas autoridades indígenas creadas autónomamente por los pueblos indígenas, que de acuerdo a la evolución social y cultural de cada pueblo ejercen funciones jurisdiccionales tales como los Consejos Regionales, los Consejos Territoriales, que junto a otras de creación legal como los Cabildos y las Asociaciones de Cabildos o Autoridades Tradicionales constituyen autoridades modernas.

Se parte del entendido que los pueblos indígenas conservan autoridades de carácter ancestral, que son sin lugar a dudas las guías de sus pueblos. La redacción del artículo no limita la creación de nuevas autoridades por parte de los pueblos indígenas.

La definición de las autoridades del sistema judicial nacional se circunscribe a lo preceptuado por la Ley 270 de 1996 "Estatuaria de la Justicia" igualmente la determinación de las autoridades administrativas que ejercen funciones de policía judicial o presten apoyo a la administración de justicia depende de la ley o el reglamento.

El sometimiento voluntario a la jurisdicción especial indígena de los vinculados social y culturalmente a un pueblo indígena se circunscribe a que mantenga su domicilio en el territorio indígena y comparta una identificación cultural y acate los usos y costumbres del pueblo al cual se vincula. Estos casos son comunes especialmente al realizarse matrimonios o uniones maritales con personas ajenas a la comunidad.

El Capítulo III, artículos 3º al 12, instituye los principios o criterios interpretativos de la ley de coordinación.

El pluralismo jurídico, entendido como la coexistencia de sistemas jurídicos diferentes igualmente aplicables dentro del territorio nacional es un criterio interpretativo necesario para el desarrollo y protección de la diversidad étnica ya que le otorga a la autonomía judicial de los pueblos indígenas un estatus jurídico de rango constitucional.

La autonomía judicial, entendida como el derecho de los pueblos indígenas a gobernarse por autoridades propias, crear sus normas, procedimientos y sanciones al igual que la facultad de crear, modificar o suprimir sus instituciones de gobierno así mismo como la independencia de las autoridades al momento de tomar las decisiones es un principio que orienta la interpretación y la aplicación de la norma.

Se establece el respeto al debido proceso establecido por los pueblos indígenas para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales atendiendo a la previsibilidad de las normas consuetudinarias de carácter oral.

Se garantiza el acceso a la justicia a todos los ciudadanos indígenas, en aquellos casos en que las autoridades indígenas renuncien a la jurisdicción por grave alteración del orden público o social se remitirá el caso a las autoridades judiciales ordinarias. Se aclara que existen funciones jurisdic-

cionales de las autoridades indígenas indelegables como la resolución de conflictos entre colindantes, la distribución de bienes de personas fallecidas dentro del territorio indígena, etc.

El idioma oficial será el del respectivo pueblo indígena sin desmedro de los derechos de los individuos a tener un traductor en caso de no hablarlo.

El respeto a la diversidad étnica y cultural debe ser un fin de la ley que debe ser realizado por cada funcionario que cumpla funciones judiciales o de policía judicial o preste apoyo a la administración de justicia.

El principio de reciprocidad, se entiende como la actitud de reconocer al otro lo que este concedió autónomamente.

Las autoridades indígenas como las del sistema judicial nacional deben acoger este principio en sus relaciones para cumplir con el objetivo de administrar adecuadamente la justicia.

El principio de cosa juzgada debe aplicarse para el caso de las decisiones de las autoridades indígenas que surtan efectos fuera del ámbito territorial tradicional para evitar injusticias, sin desmedro que se puedan revisar las decisiones autónomamente por cada pueblo.

El Capítulo IV, artículos 11 y 12, establecen las reglas de competencia y la manera de resolver los conflictos de competencia.

Se establece la competencia de las autoridades indígenas sucedidos dentro del ámbito territorial tradicional y sobre aquellos cometidos por indígenas que se encuentren de manera transitoria fuera de sus territorios, en aplicación del factor personal.

La respectiva autoridad indígena deberá manifestar esta circunstancia al suscitar el conflicto de competencia. Muchos indígenas salen de sus territorios por períodos de tiempo cortos, mientras cumplen tareas específicas como el caso de los estudiantes indígenas de la Universidad Nacional, los Directivos de la Organización Nacional Indígena de Colombia ONIC, etc.

En cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, se establece el deber de conocer y aplicar normas consuetudinarias indígenas al momento de fallar un caso para las autoridades judiciales nacionales. También, se impone el deber de conocer y aplicar las reglas de parentesco y prácticas económicas cuando se trate de fallar casos en que se afecte la integridad familiar o se reconozcan derechos de alimentos. No debe olvidarse que existen muchos modelos de organización social y familiar, que no todas las culturas tienen estructuras de parentesco patrilineal sino que existen culturas matriarcales, además de prácticas económicas no insertas en la globalización y el neoliberalismo, que existen culturas en las que el dinero no circula como medio de cambio y se hace en consecuencia necesario que los jueces conozcan estos factores y tomen sus decisiones respetando la integridad étnica y cultural de los pueblos y los individuos.

Los conflictos de competencia entre autoridades indígenas deben resolverse por las instituciones existentes o las que se creen por los pueblos indígenas de manera autónoma e independiente. Los conflictos de competencia entre autoridades indígenas y las autoridades del sistema judicial nacional los dirimirá el Consejo Superior de la Judicatura aplicando los principios y criterios definidos en la presente ley y la jurisprudencia constitucional.

El Capítulo V, Disposiciones varias, establece en el artículo 13, la manera en que surtirán efectos fuera del territorio tradicional las decisiones de las autoridades indígenas, así los bienes sujetos a registro de propiedad de indígenas o vinculados socioculturalmente se afectarán inscribiendo la sentencia o decisión en la Oficina de Instrumentos Públicos, para el caso de inmuebles y para el caso de automotores ante la autoridad administrativa competente.

De igual manera se establece que las autoridades de policía y administrativas deben colaborar para hacer efectivos los embargos y secuestro de bienes muebles.

Las autoridades indígenas probarán su personería jurídica de acuerdo a como lo establezca la ley.

El artículo 14, establece la facultad de las autoridades indígenas de suscribir convenios con el Inpec o quien haga sus veces para acceder a los servicios de los centros de reclusión administrados por este.

El artículo 15, faculta a las autoridades indígenas para solicitar a aquellos indígenas condenados por la justicia penal, que cumplan las condiciones señaladas por la ley a redimir su pena realizando trabajos comunitarios dentro de la comunidad. Se reitera la necesidad de construir centros especiales dentro de los centros penitenciarios para que cumplan allí sus penas los condenados indígenas.

El artículo 16, establece que el Instituto colombiano de Bienestar Familiar, ICBF, debe prestar la asesoría necesaria para la prevención de las conductas que afecten la integridad familiar y los derechos del menor y la rehabilitación de los menores indígenas que cometan conductas punibles propendiendo a su readaptación social y cultural, y su reinserción al ámbito territorial.

El artículo 17, otorga iguales funciones a las autoridades indígenas en materia de paz, que las normas legales o reglamentarias asignen a los Gobernadores y Alcaldes, además, legitima los sistemas de resolución de conflictos que coadyuven al respeto del derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

El artículo 18, faculta la práctica e intercambio de pruebas, así como la prestación de los servicios técnicos especializados para el éxito de las investigaciones.

El Capítulo VI, artículos 19 a 23, establece el deber de consultar a los pueblos indígenas la preparación del Plan de Desarrollo de la Rama Judicial, incluyendo los programas, planes, proyectos y acciones definidos por las autoridades de los pueblos indígenas, para el pleno desarrollo y funcionamiento de la jurisdicción especial indígena.

El artículo 21, establece que el Gobierno Nacional a destinar por lo menos el 2%, del presupuesto de la Rama Judicial del Poder Público para la implementación y fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena, porcentaje que deberá ser incluido en el anteproyecto de presupuesto de la Rama Judicial y en el Proyecto de Presupuesto General de la Nación.

El artículo 22, asigna el control fiscal de los recursos destinados para la implementación de la jurisdicción especial indígena a la Contraloría General de la República, sin desmedro de las funciones jurisdiccionales de las autoridades indígenas, para lo cual creará un programa especial de control fiscal.

El artículo 23, establece que el Consejo Superior de la Judicatura a través de la Escuela Judicial "Rodrigo Lara Bonilla" en coordinación con la Dirección General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior, en coordinación con las autoridades indígenas desarrollará los programas de capacitación necesarios para que la presente ley sea conocida por los pueblos indígenas.

Capítulo VII, artículos 24 al 27, de la Comisión Nacional Permanente de Coordinación para la Jurisdicción Especial Indígena. Finalmente se propone la creación de una comisión que se encargue en forma permanente, de coordinar el funcionamiento de la Jurisdicción especial indígena. La cual debe cumplir la importante misión labor de garantizar que hacia el futuro se cumplan las disposiciones contenidas en la presente ley y además, que se proyecten y ejecuten planes y acciones para el desarrollo de la jurisdicción especial indígena en el interior de las diversas comunidades y etnias existentes en el país.

El artículo 28, establece los criterios de interpretación de la presente ley dando prevalencia a los Convenios internacionales que sobre la materia suscriba y ratifique el Estado colombiano, la Constitución Política, la jurisprudencia constitucional y los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Por último se condiciona la vigencia de la ley a su promulgación.

No puedo dejar de resaltar y agradecer el gran apoyo dado a este proyecto por el Consejo Superior de la Judicatura, al doctor Julio César Ortiz, los honorables Representantes a la Cámara doctores Jeremías Carrillo Reina y Carlos Eduardo Enríquez Maya, quienes impulsaron y aportaron al enriquecimiento del proyecto, cuando fue presentado en la legislatura pasada, Al igual que el invaluable aporte de los abogados Hernando Muñoz, Alvaro Mejía y Nelson Romero, quienes, con sus comentarios, modificaciones y sugerencias a este proyecto lograron hacerlo completo.

Tomando en consideración el cumplimiento del convenio 169 de la OIT antes señalado, las comunidades indígenas tiene que ser consultadas sobre las acciones legislativas y administrativas susceptibles de afectarles, en este sentido, el Consejo Superior de la Judicatura y los honorables Representantes a la Cámara, doctores Jeremías Carrillo Reina y Carlos Eduardo Enríquez Maya, también adelantaron acciones encaminadas a lograr su realización, y es así como el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, en conjunto con el Consejo Superior de la Judicatura, el fondo Japonés en coordinación con las organizaciones indígenas, adelantaran esta delicada tarea.

Cordialmente,

Jesús Enrique Piñacué Achicué,
Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 29 de 2001 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jesús Enrique Piñacué Achicué*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 030 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Nacional y se reglamenta el ejercicio profesional del periodista y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Reconoce la actividad periodística como un ejercicio profesional amparado por el Estado.

Artículo 2°. *Definición de Periodismo.* Para efectos de la presente ley enténdese por periodismo la actividad profesional orientada a la investigación, la redacción, producción, y la actividad informativa para su difusión masiva.

Artículo 3°. *Quiénes son periodistas.* Se considera periodista profesional en ejercicio a toda persona natural que cumpliendo los requisitos de la presente ley, realiza su actividad de manera periódica y remunerada.

Artículo 4°. *Riesgo social* El periodismo es una actividad que implica riesgo social, razón por la cual exige idoneidad profesional y formación académica al tenor del artículo 26 de la Constitución Política de Colombia, y goza de la protección especial consagrada en el artículo 73 de la misma.

Artículo 5°. *Requisitos para el ejercicio profesional.* Pueden ejercer idóneamente la actividad periodística profesional quienes cumplan por lo menos uno de los siguientes requisitos:

a) Poseer un título de comunicador social - periodista, correspondiente a los niveles de pregrado o de posgrado, expedido por una Institución Universitaria debidamente autorizada por el Gobierno Nacional para ofrecer la formación requerida;

b) Haber obtenido en el exterior un título Universitario en periodismo, o su equivalente, en una institución autorizada por el gobierno del país respectivo. Este título debe ser reconocido por el Ministerio de Educación Nacional de Colombia, conforme en las normas de convalidación establecida;

c) Haber obtenido por parte de Instituciones Universitarias, y en condiciones de equivalencia, la homologación de su idoneidad profesional.

Parágrafo. Los periodistas en ejercicio que no llenen algunos de los anteriores requisitos, podrán solicitar el reconocimiento de su idoneidad profesional a la Comisión Nacional de Periodismo que se establece en el artículo 8° de la presente ley en un plazo perentorio de dos (2) años a partir de su vigencia.

Artículo 6°. *Derechos del Periodista.* Para garantizar la libertad e independencia consagradas en el artículo 73 de la Constitución Política de Colombia, a la actividad periodística profesional se le reconoce como derechos inherentes:

a) El secreto profesional.

b) La Cláusula de conciencia;

c) El libre acceso a los lugares y fuentes de información.

d) La protección de las autoridades para su cumplimiento.

Artículo 7°. *Certificación de idoneidad.* Quienes ejercen la actividad profesional de periodista deben ser titulares de la certificación de idoneidad, contenida en un documento que acredita la habilitación para el debido ejercicio, expedido por la Comisión Nacional de Periodismo a la que hace referencia el artículo 8° de la presente ley.

Artículo 8°. *Creación y funciones de la Comisión Nacional de Periodismo.* Créase la Comisión Nacional de Periodismo como organismo autónomo e independiente del Estado. Sus funciones son:

a) Coordinar la relación Estado-Empresa-Periodista, en todas sus instancias laborales, profesionales, sociales, éticas y de capacitación;

b) Salvaguardar los derechos inherentes a la actividad profesional del periodista;

c) Velar por el cumplimiento de la legislación relacionada con las libertades, los derechos, los deberes y la seguridad del ejercicio profesional del periodismo;

d) Establecer sus propias normas de funcionamiento interno.

Parágrafo. Las funciones de la Comisión Nacional de Periodismo, serán vigiladas mediante una veeduría ciudadana.

Artículo 9°. *Conformación de la Comisión Nacional de Periodismo.* La Comisión Nacional de Periodismo está integrada por cinco (5) miembros principales cada uno con su correspondiente suplente, en representación de los siguientes sectores:

a) Un Decano representante de las facultades que ofrecen en el país programas profesionales en periodismo, de instituciones Universitarias reconocidas por el Estado;

b) Un representante de los medios de comunicación;

c) Un representante de las agremiaciones de periodista;

b) Un representante de los estudiantes de periodismo, de las instituciones universitarias debidamente aprobadas;

e) Un representante de los egresados de instituciones Universitarias con programas profesionales de periodismo debidamente aprobados por el Estado.

Artículo 10. *Día del Periodista.* Se establece como día del periodista el 10 de diciembre, en homenaje a Don Antonio Nariño, quien publicó en dicha fecha por primera vez la Bagatela, que incluía la declaración Universal "Derechos del Hombre".

Artículo 11. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás normas que le sean contrarias.

Del honorable Parlamentario,

Carlos Ramos Maldonado,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Lo que se busca con el siguiente proyecto de ley es reglamentar el ejercicio del periodismo, actividad donde el hombre es libre únicamente en la medida que tienen los medios para vencer la necesidad, las libertades públicas. Los derechos humanos; son un colorario del desarrollo político democrático.

Sin libertad no hay libertades públicas ni derechos humanos, y para que haya libertad debe haber superación de la necesidad, que solamente se consigue construyendo y democratizando los medios económicos, intelectuales y morales que hacen posible que el hombre se imponga a la necesidad.

Como plantea el Magistrado Eduardo Cifuentes Muñoz al referirse al tema que nos ocupa, el periodismo constituye una actividad directamente relacionada con el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a informar, así como el derecho a recibir una información veraz e imparcial.

Por esta razón, a diferencia de las profesiones, la del periodista se encuentra especialmente protegida por la Constitución.

De manera expresa el artículo 73 de la Carta, establece que "la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional".

La especial protección que la Carta reconoce a la actividad periodística no hace otra cosa que atestiguar su inmensa importancia, en las complejas sociedades contemporáneas. En efecto, actualmente resulta prácticamente imposible que las personas interesadas en asuntos comunes, tengan la capacidad de acceder, de manera autónoma e integral a toda la información necesaria para satisfacer sus intereses personales e intelectuales. En este contexto, el derecho a informar entendido como el derecho de buscar, seleccionar, elaborar y suministrar al público masivamente hechos o sucesos noticiosos, adquiere una utilidad que resulta ocioso destacar.

Pues constituye condición necesaria e indispensable para satisfacer el derecho de acceder a una información veraz e imparcial sobre sucesos de interés común y por lo tanto, para el ejercicio de todos los derechos y libertades que tienen como sustrato el acceso libre a la información.

Frente a la multiplicidad de fuentes y a la enorme producción de información, los periodistas profesionales, que trabajan en los medios masivos, como la radio, la televisión, las agencias de prensa, los periódicos y los más novedosos sistemas de difusión, de información a través del llamado "ciberespacio" se convierten en agentes responsables del flujo libre, plural e independiente de la información, ciertamente su trabajo no es otro que el de seleccionar la información, relevante para el público,

confrontarla y difundirla. Cualquier desviación en este proceso (por injerencias arbitrarias del Estado, por intervenciones de los propietarios de los medios, o intereses personales de los propios periodistas) puede causar graves daños al funcionamiento del sistema democrático.

Por lo anterior, es necesario rescatar el carácter profesional de la actividad periodística y la necesidad de mantener el rol del ámbito académico en el desarrollo de los saberes relativos a la comunicación social. Corresponde justamente al Legislador regular la profesión de periodista sin afectar los derechos fundamentales, pues el artículo 73 de la Constitución Política dispone que la actividad periodística gozará de protección para garantizar su libertad e independencia profesional de cuyo mandato se induce la facultad que tiene el Congreso de la República de reglamentarla legalmente. Por tanto el periodista existe para la Constitución como un sujeto diferenciado que por lo tanto demanda un estatuto propio con miras a garantizar su independencia y profesionalidad.

En razón a las dimensiones y responsabilidades descritas anteriormente y consecuente con ello, y en el marco de la preparación de este proyecto de ley, se prosiguió con los espacios de reflexión académica y se tomaron aportes de diversos sectores de la sociedad.

Del honorable Parlamentario,

Carlos Ramos Maldonado,
Representante a la Cámara,
Departamento del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 30 de 2001 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Carlos Ramos Maldonado.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 2001 CAMARA

por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina Homeopática.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Para todos los efectos legales, se entiende por ejercicio de la Medicina Homeopática, la aplicación de medios y conocimientos científicos para el examen, diagnóstico, pronóstico, prevención y tratamiento de los enfermos con base en el método o sistema fundamentado en la ley de similitud –*similia similibus curantur*–, según el cual toda sustancia capaz de provocar en el individuo sano, determinados síntomas, es capaz de curar síntomas semejantes que presentan las enfermedades naturales.

Parágrafo. Este sistema se ajusta a la medicina preventiva de atención primaria en salud.

Artículo 2°. Reconózcase y legalizase la enseñanza y el ejercicio de la Medicina Homeopática, como una modalidad educativa de formación universitaria en ciencias básicas de la Medicina, capacitando profesionales por Sistema Homeopático para cumplir las funciones investigativas de promulgación, desarrollo y de servicio social que requiere el país, de acuerdo con la Ley 30 de 1992.

Artículo 3°. A partir de la vigencia de la presente ley, sólo podrán ejercer la Medicina Homeopática, quienes reúnan uno de los siguientes requisitos:

a) Quienes adquieran o hayan adquirido título de Médico Homeópata o Médico General Integrado en Homeopatía y Naturismo, en una Institución de Educación Superior con la cual Colombia haya celebrado tratados o convenios;

b) Quienes adquieran o hayan adquirido título como Médico Homeópata o Médico General Integrado en Homeopatía y Naturismo, en una institución con la cual Colombia no haya celebrado tratados o convenios, pero cuyos programas se ajustan a la modalidad de educación superior en Colombia;

c) Quienes hayan adquirido el título de Médico Homeópata o Médico General Integrado en Homeopatía y Naturismo, en una institución o facultad colombiana, pero que debido a la inexistencia de una ley que reglamente su ejercicio, los programas no han sido reconocidos ni legalizados por el Instituto colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes; pero cuyo sistema y modalidad de enseñanza se ajusta a lo establecido por la Ley 30 de 1992;

d) Quienes hayan ejercido sin título la Homeopatía, pero que demuestren previamente el cumplimiento de los requisitos exigidos reglamentaria y legalmente, en el sentido de que son idóneos para ejercer la medicina homeopática mediante la presentación de exámenes ante la autoridad que señale el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Créase el Consejo Nacional de Medicina Homeopática con funciones consultivas o de asesoría y poder decisorio, integrado por: El Ministerio de Educación Nacional o su Delegado, el Ministro de Salud Pública o su Delegado, un Representante del Icfes, un Delegado por el Consejo Nacional Homeopático de Colombia u otro gremio o asociación que tenga Personería Jurídica y un Delegado de la o las Instituciones Homeopáticas del país, que tengan programas de enseñanza de la Medicina Homeopática que se ajustan en general a lo establecido por la Ley 30 de 1992.

Parágrafo. En ningún caso el Consejo Nacional de Medicina Homeopática representará una carga onerosa para el Presupuesto Nacional, es decir, actuarán *ad-honorem*.

Artículo 5°. A partir de la vigencia de la presente ley y por un término de dos años improrrogables, todas las Instituciones dedicadas a la enseñanza de la Medicina Homeopática que no tengan reconocimiento oficial, deberán legalizar sus programas de educación ante la Entidad Gubernamental competente.

Artículo 6°. A partir de la vigencia de la presente ley, para ejercer la profesión de Médico Homeópata o Médico General Integrado en Homeopatía y Naturismo, se requiere estar inscrito ante el Ministerio de Salud.

Artículo 7°. El Presidente de la República ejercerá la inspección y vigilancia de la enseñanza de la Medicina Homeopática conforme a la ley, según lo establecido en el artículo 189 numeral 21 de la Constitución Nacional.

Artículo 8°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por el honorable Representante del departamento de Bolívar, *Jesús Puello Chamíé*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La enseñanza y ejercicio de la Homeopatía en nuestra Legislación, ha sido regulada a través de las siguientes disposiciones:

1. **Ley 12 de 1905.** Autoriza al Gobierno Nacional para reglamentar el ejercicio de la Medicina junto con la Abogacía.

2. **Decreto 592 de 1905.** Reglamenta la ley anterior; autorizaba para ejercer la medicina en el sistema homeopático a quienes tuvieran diploma expedido por el Instituto Homeopático de Colombia; en los sucesivos dicho Instituto podía expedir título sólo a quienes demostraran haber aprobado el primer año de medicina y las asignaturas de Anatomía, Fisiología y Patología General.

3. **Ley 83 de 1914.** Reglamentaban las profesiones médicas y facultaba para ejercer la Homeopatía, a los individuos que hubieran obtenido diploma del Instituto Homeopático de Colombia o a quienes careciendo de dicho diploma, la hubieran ejercido durante 5 años. En lo sucesivo el Instituto Homeopático de Colombia, sólo podrá otorgar títulos de idoneidad a quienes comprobaran haber cursado el primer año de medicina y haber aprobado las asignaturas de Anatomía, Fisiología y las tres (3) Patologías. El Instituto Homeopático de Colombia quedaba en la obligación de someter sus Estatutos, a la aprobación del Ministerio de Instrucción Pública.

4. **Decreto 1009 de 1930.** Reglamenta la Ley 35 de 1929; el cual fue demandado y anulados los artículos correspondientes a la reglamentación de la Homeopatía, razón por la cual en su reemplazo el Ejecutivo profirió el Decreto 986 de 1932.

5. **Decreto 986 de 1932.** Adicionó y Reformó el Decreto 1009 de 1930 en lo que respecta al ejercicio de la Homeopatía, se reconocía la calidad de Homeópata a:

a) Nacionales y extranjeros que hubieran obtenido título en una facultad extranjera reconocida oficialmente;

b) Los extranjeros que hubieran obtenido título en una facultad extranjera de reconocida fama a juicio de la Academia Nacional de Medicina, siempre que entre Colombia y el País donde funcione la facultad, existieren tratados o convenios sobre la validez de títulos académicos;

c) Nacionales y extranjeros que en lo sucesivo obtuvieron diploma de idoneidad del Instituto Homeopático de Colombia, si ese Instituto comprobaba debidamente estar funcionando, de conformidad con el Acuerdo 2069 de 1930, mediante el cual se aprobaron sus estatutos y si parte de ellos se

sometían a la inspección y vigilancia del Estado como le manda el artículo 12 de la Ley 56 de 1927 y que previamente los interesados hubieran dado cumplimiento en lo referente a comprobar que habían cursado el primer año de medicina y haber aprobado las asignaturas de Anatomía, Fisiología y las tres (3) Patologías.

Sólo las personas mencionadas anteriormente podían hacer uso del título de doctor en Medicina Homeopática y tener carácter de titulados.

Como permitidos podían ejercer:

a) Quienes tuviesen legalmente expedida y hubiere sido revalidada por la junta seccional de títulos médicos;

b) Quienes poseyeran diploma expedido por el Instituto Homeopático de Colombia con anterioridad al 28 de noviembre de 1929;

c) Quienes careciendo de diploma, la hubieran ejercido durante cinco (5) años, comprobando tal circunstancia con la declaración de cinco (5) personas idóneas y honorables, practicadas ante un Juez competente;

d) Quienes tuviesen título de idoneidad y aspiren a seguir ejerciendo deberían presentar dicho título ante la Junta Seccional respectiva dentro del término de doce (12) meses contados a partir de la fecha en que entraba a regir dicho decreto.

7. **Ley 67 de 1935.** Consagró que a partir de su vigencia, sólo se podía conceder licencia para el ejercicio de la Homeopatía, a las personas que obtuviesen el título en la Institución o Facultad cuyo pensum hubiere sido aprobado por el Poder Ejecutivo y cuyo funcionamiento estuviere permanentemente vigilado por los representantes del Gobierno.

Hasta donde se sabe, el Gobierno Nacional nunca aprobó pensum alguno a instituciones o facultades de Homeopatía en virtud de esta ley, por otra parte, ninguna Institución o facultad se sometió a la vigilancia en su funcionamiento, por representantes del Gobierno e igual, nunca el Poder Ejecutivo determinó los elementos de dichas Instituciones o Facultades, como tampoco las materias que deberían integrar el pensum.

8. **Decreto 2736 de 1936.** Reglamentó la Ley 67 de 1935; dispuso que quienes en virtud del título o licencia estuviesen ejerciendo la Homeopatía con arreglo a las leyes y decretos preexistentes, debían presentar tales títulos y licencias ante la Junta Central de Títulos Médicos para su revalidación.

9. **Decreto-ley 0279 de 1953.** Reglamentó el ejercicio de la medicina y la odontología, en su artículo 2° incluía el ejercicio de la Homeopatía y en su artículo 18 suspendía las Leyes 35 de 1929 y 67 de 1935.

La Corte Suprema de Justicia, mediante Sentencia de febrero 5 de 1971 declaró inexecutable este Decreto, por considerar que se desconocían los derechos previamente adquiridos por los Homeópatas con arreglo a las Leyes anteriores, que dicho decreto se encargaba de suspender en su artículo 18, fundamentándola en los siguientes términos.

“Si la Homeopatía ha sido hasta ahora una ciencia respetable y respetada y su ejercicio una profesión lícita, que los Homeópatas diplomados y licenciados han ejercido en el país al amparo de sus leyes hasta la expedición del Decreto-ley 279 de febrero de 1953, no se ve como el legislador, el Gobierno en este caso, pueda dictar disposiciones con su artículo 2°, que en relación con su artículo 18 prohíbe su ejercicio y arrebatara a tal profesión su derecho de ejercer sin que se infrinja el artículo 39 de C. P. N., (hoy 26 de la C. P. N. de 1991), los derechos adquiridos, disponiendo que no pueden ser desconocidos por leyes posteriores a las que lo originaron”.

10. **Ley 14 de 1962.** Dicta normas relativas al ejercicio de la medicina y cirugía, en el parágrafo 2° del artículo 2° dispone: “Los homeópatas titulados, licenciados o permitidos, que hayan adquirido legalmente el título, licencia o permiso para ejercer la medicina por el sistema homeopático, podrán seguir practicándola en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso. Las solicitudes de licencia o permiso para ejercer la medicina por el sistema homeopático, podrán seguirse predicando en las mismas condiciones establecidas en el respectivo título, licencia o permiso para ejercer la homeopatía, presentadas con anterioridad a la vigencia de la presente ley y las que se encuentren pendientes se resolverán de acuerdo con las disposiciones vigentes en la fecha de presentación de tales solicitudes”.

De acuerdo con lo dispuesto por la ley quienes hubieran adquirido título, licencia o permiso para ejercer la homeopatía, con anterioridad al 28 de abril de 1962, fecha desde la cual entró en vigencia, podrían seguir practicándola sin condicionamiento alguno.

Quienes al momento de entrar en vigor esta ley, no tuvieran licencia o permiso, podrían en lo sucesivo ejercer la Homeopatía, a condición de que hubieran presentado la solicitud de tales licencias o permisos con anterio-

ridad a la vigencia de dicha ley. Como se puede observar, el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley en comento, respetando el principio legal de la irretroactividad, según la cual las leyes producen efectos hacia el futuro sin lesionar derechos legítimamente adquiridos mediante disposiciones anteriores, simplemente se limitó a reconocer la legitimidad que amparaba a quienes hubieren adquirido título, licencia o permiso para el ejercicio de la Homeopatía o estuvieran tramitándolas con anterioridad al día en que se inició su vigencia, no consagrando situaciones futuras, con lo cual se cerraron las puertas a venideras generaciones de homeópatas.

11. **Decreto 605 de 1963.** Reglamentario de la Ley 14 de 1962. En su artículo 5°, buscando reglamentar el párrafo 2° del artículo 2° de esa ley, se limitó a disponer que los homeópatas debían ceñirse estrictamente a los procedimientos homeopáticos y que en caso de utilizar procedimientos o prescribir medicamentos de la medicina alopática, incurrirían en ejercicio ilegal de la medicina.

En razón de que el artículo 5° de este Despacho excedió y violó el párrafo 2° del artículo 2° de la Ley 14 de 1962, el Consejo de Estado por intermedio de la Sala de lo contencioso Administrativo y con ponencia del magistrado Humberto Mora Osejo, declaró su nulidad en providencia del día 7 de octubre de 1977.

Hecho el anterior examen de las disposiciones legales que desde 1905 han regulado lo concerniente al ejercicio de la Homeopatía en Colombia, se hace necesario entrar en el estudio de algunos pronunciamientos del Consejo de Estado y del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, Icfes, en virtud de la trascendencia que han tenido para la Homeopatía.

12. **Fallo octubre 30 de 1931.** Proferido por el Consejo de Estado con ponencia del Consejero Nicasio Anzola a propósito de la declaración de nulidad de algunos artículos del Decreto 1099 de 1930 al que hicimos alusión, se expresó por parte de ese Alto Tribunal lo siguiente: “Es de observar además que en el Proyecto de la que hoy es la Ley 35 (aludiendo a la Ley 35 de 1929), no aparecería disposición alguna referente a la Homeopatía y que como artículo nuevo fue introducido en las Sesión de la Cámara correspondiente el día 3 de octubre de 1929 por el honorable Representante Quijano, quien lo sustentó en asocio del honorable Representante Zea Uribe, dijo el primero: “Que las dos Escuelas que tratan el arte de curar: La Alopátia y la Homeopatía, tienen iguales derechos para vivir” y el segundo, que “hoy en día sólo se trata del arte de curar y no se mira cuál sea el sistema que lleva a la verdad, si el alópata o el homeópata, ya que es la experiencia adquirida en los laboratorios la que es maestra en estas cuestiones”. Este artículo nuevo introducido al Proyecto, es el que hoy constituye el 9° de la Ley 35.

13. **Fallo agosto 17 de 1950.** Con Ponencia del Consejero Jesús Estrada Monsalve, el Consejo de Estado se pronunció, aludiendo al artículo 11 de la Ley 67 de 1935 en estos términos: “Y por el artículo 11 de esta misma Ley se restringió la concesión de licencias para ejercer la Homeopatía a los titulados en Instituciones o Facultades cuyos programas de estudio y funcionamiento sean aprobados por el Gobierno. Este artículo no canceló, por tanto, las licencias concedidas con anterioridad a la vigencia de la misma ley, sino que limitó para el futuro, la concesión de ellas a los individuos que reúnan los requisitos que el mismo texto establece”.

14. **Fallo de septiembre 1° de 1978.** Por consulta elevada por el Ministerio de Salud Pública, el Consejo de Estado en esta fecha con Ponencia del Consejero Jaime Betancourt Cuartas, se pronunció respecto de la validez de títulos de idoneidad para ejercer la homeopatía, reiterando que de acuerdo con el artículo 39 de la C. P. N. de 1986 (hoy 26 de la C. P. N. de 1991), toda persona es libre de escoger profesión u oficio, que la Ley puede exigir títulos de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones y oficios en lo relativo a la moralidad, seguridad y salubridad.

Reconoce que entre las profesiones que están reglamentadas en Colombia, se encuentran, el ejercicio de la Medicina Homeopática, explicando que es un sistema curativo que aplica a las enfermedades en dosis mínimas, las mismas sustancias que en mayores cantidades producirían síntomas iguales a los que se trata de combatir, estableciendo la diferencia con la medicina alópata, es decir, con la que en Colombia se conoce bajo el concepto genérico de medicina y cirugía, aludiendo que es su opuesta y un sistema curativo, por antídotos, la generalmente conocida y practicada. Son esas, según el Consejo de Estado, las descripciones científicas.

En relación con la aplicabilidad de la Ley 67 de 1935, fundándose en la misma facultad que le otorga el artículo 39 de la Carta (hoy 26 de la C. P. N. de 1991), para legislar sobre la existencia de título de idoneidad y reglamentar el ejercicio de las profesiones, establece que esta Ley a partir

de su vigencia, creó nuevas exigencias para la enseñanza y ejercicio de la Homeopatía, como son:

- a) El interesado debe obtener licencia del Gobierno.
- b) No se podrá conceder sino a personas que obtengan un título en una Institución o Facultad, cuyo pensum sea aprobado por el Poder Ejecutivo.
- c) El funcionamiento de la Institución o facultad que expida el título, debe estar previamente vigilado por representantes del Gobierno.
- d) El Poder Ejecutivo determinará los elementos que debe tener la Institución o Facultad y las materias que deben construir el pensum a que se refiere este artículo.

En síntesis, se reseña que debe tener título, más licencia, más cursar el pensum que haya señalado el Gobierno y además estar operando la vigilancia y control gubernamental de la Institución o Facultad.

Deja este pronunciamiento sí muy en claro, que la Ley 67 de 1935 ha puesto a salvo las situaciones legítimas nacidas bajo normas anteriores, pero “que por ser especial y posterior, tienen su prevalencia y modifican o derogan las preexistentes disposiciones de la Ley 35 de 1929, que le sean contrarias”.

15. **Acuerdo 050 de 1980 del Icfes.** Es de suma importancia entrar a hacer un análisis de este Acuerdo proferido en marzo 24 de 1980, por cuanto para los Ministerios de Educación Nacional, Salud Pública y demás entidades oficiales, constituye norma fundamental para definir conflictos y demás situaciones de hecho que se generen con respecto al ejercicio y enseñanza de la Homeopatía en Colombia, una vez atendidos los conceptos que sobre la materia emiten el Consejo Nacional de Formación de Recursos Humanos para la Salud y la Academia de Medicina, entonces consideren que:

- a) No existe prohibición expresa por la enseñanza de la Homeopatía en Colombia;
- b) La Medicina es una y la homeopatía, la alopátia, el naturismo, etc., son tan sólo métodos terapéuticos;
- c) El ejercicio de la Homeopatía sin tener título profesional de la medicina está prohibido, con una excepción: Ley 14 de 1962 y Decreto 605 de 1963;
- d) Un médico y cirujano reconocido por el Estado no requiere autorización especial para adoptar el método terapéutico que más adecuado considere, siempre que no contravenga los principios éticos de la medicina;
- e) Con fundamento en las anteriores consideraciones, el precitado Acuerdo dispuso que la Junta Directiva del Icfes podría autorizar el funcionamiento de programas de homeopatía, siempre y cuando los aspirantes a ingresar a ellos, tengan como requisito mínimo indispensable el Título Profesional en Medicina y Cirugía, esto es, que sólo se podrían autorizar programas de Educación Avanzada o Postgrado, tal y como lo dispone el Decreto 80 de 1980 que reglamenta la Educación Superior en Colombia;
- f) El Acuerdo en comento constituye un desatino, por cuanto recoge la tendencia muy extendida de concebir la Homeopatía como esa especialización de la medicina alopática o clásica, debiéndose ello a una ignorancia de la filosofía homeopática;

g) Al consagrar que tan sólo Profesionales con Título de Medicina y Cirugía podían cursar Programas de Homeopatía al Nivel de Postgrado, se incurre en grave desacierto, pues es bien sabido que un Postgrado supone la existencia de un Pregrado y que una Especialización es el perfeccionamiento o constitución progresiva de estudios o conocimientos adquiridos previamente; en nuestro País no se cursan Pregrados en Homeopatía en las Escuelas o Facultades Homeopáticas como sucede en varios países del mundo, simplemente, por que no existen y en las actuales Facultades de Medicina oficialmente establecidas no se enseña a ningún nivel, por cuanto sus programas académicos están diseñados exclusivamente para la alopátia. Tampoco el Icfes, de conformidad a su discutido Acuerdo, tiene aprobados Programas de Especialización;

h) Constituye otro garrafal error de este Acuerdo, el considerar que un Médico y Cirujano, por el hecho de obtener Título Profesional, está facultado y capacitado para ejercer todas las Ramas de la Medicina, al manifestar que es una sola y que la Homeopatía, la Alopátia, el Naturismo, la Acupuntura, etc., son tan sólo métodos terapéuticos, pretendiendo confundir una parte con el todo, haciendo ver que el Médico y el Cirujano egresado de nuestras Facultades de Medicina, es poseedor de la suma total de conocimientos de todas las Areas o Ramas que comprenden la Medicina, cuando en realidad tan sólo recibe formación en dos de sus métodos: Alopátia y Cirugía.

Es el caso, para mayor claridad, citar a Samuel Hahnemann, Padre de la Homeopatía, quien en su parágrafo 52 de su Organón (obra que recoge los principios filosóficos doctrinarios y terapéuticos de la Homeopatía) dice: “No hay más que dos métodos principales de curación: El uno basado solamente en la observación estricta de la naturaleza, en los experimentos cuidadosos y en la experiencia pura: El Homeopático, (nunca usado intencionalmente antes que nosotros) y un segundo método que no obra así, el Heteropático o Alopático”. El uno se opone al otro y, sólo el que no conoce ambos puede sostener el error de que alguna vez puedan aproximarse o unirse o cometer el ridículo de practicar una vez homeopáticamente y otra vez alopáticamente, de acuerdo con el gusto del paciente: Práctica que debería llamarse “traición criminal contra la divina Homeopatía”.

En consecuencia, como lo planteó acertadamente el Consejero *Jaime Betancourt Cuartas* en su Ponencia acogida por el Consejo de Estado, en su pronunciamiento de septiembre 1 de 1978 atrás comentado, la Alopátia se opone a la Homeopatía, esto por cuanto es la Homeopatía, sino que la niega en toda su extensión, oposición que nace de la naturaleza filosófica de ambas terapéuticas.

A partir de la Ley 14 de 1962 y de su Decreto Reglamentario 605 de 1963, ni el Congreso de la República, ni el Gobierno Nacional se han pronunciado con respecto a la Homeopatía.

La Ley 14 de 1962 sólo permite el ejercicio de la Homeopatía a los titulados, licenciados o permitidos, que con anterioridad a su vigencia estuvieren amparados con tales títulos, licencias o permisos o a quienes para ese entonces se encontraban tramitando la concesión de licencia o permiso, sin prever la situación futura de quienes quisieran estudiarla y/o ejercerla, creándose con ello un vacío que es imperioso llenar.

La Ley 67 de 1935, que contiene la normatividad relacionada con la enseñanza de la Homeopatía, no ha sido observada ni por el Gobierno ni por los particulares, como ya se deja anotado.

La situación creada por la inexistencia de una legislación acorde con la realidad social que implica la Homeopatía, dio fundamento para que el Icfes mediante el Acuerdo 050 de 1980, con el cual decía, se trazaba una política educativa sobre la enseñanza de la Homeopatía, se abrogaba facultades que no le competen, al dictar disposiciones referentes al ejercicio de la Homeopatía, saliéndose del campo de lo educativo al cual debe limitar sus funciones e invadiendo el plano de la Salud Pública que le corresponde al Ministerio de ese ramo.

En Colombia a la luz pública, existen infinidad de Consultorios Homeopáticos y Establecimientos que imparten la enseñanza de la Homeopatía sin sometimiento a control alguno por parte del Estado, quien complaciente permite el funcionamiento al margen de toda ley. Igualmente no es desconocido el que una inmensa cantidad de colombianos recurre en calidad de pacientes a dichos Consultorios o de alumnos de esos Centros de Formación, lo que ha generado una situación anómala que es necesario resolver con urgencia.

Si bien es cierto que existen profesionales de la Homeopatía que la ejercen idóneamente, también lo es el que existe personas que con ninguna o escasa preparación y amparados bajo la noble bandera de esta terapéutica, estafan a sus pacientes, poniendo en grave riesgo los valiosos bienes jurídicos de la salud y de la vida. Igual ocurre en lo que atañe a las Escuelas de Formación, algunas imparten cortos y dudosos cursos, otras incluso, tienen mayoría, se distinguen por su baja calidad académica e irresponsabilidad en la formación de presuntos homeópatas, que habrán de lanzarse a su ejercicio jugando con la salud de sus conciudadanos.

Como dejo apuntado, gran parte de los colombianos acuden a los beneficios de la Homeopatía, lo que va en relación directa con el deterioro de las condiciones de salud de la inmensa mayoría de nuestra población, la que cada día tiene menos acceso a la Medicina oficialmente establecida, a causa de los altos costos e incompleto cubrimiento geográfico y además porque con la Terapéutica Homeopática han obtenido en innumerables casos, la curación de sus enfermedades, cuando la Alopátia ha fallado, mostrándose impotente.

Ha demostrado ser la Homeopatía, una terapéutica de muy bajo costo, de sencilla aplicación y curativa, por lo que constituye un sistema carente de peligrosidad, económico e indoloro, que propicia la forma ideal para la prevención, diagnóstico, tratamiento y curación de las enfermedades y su plena adopción significaría la solución efectiva a la problemática que afecta a Colombia en el Área de la Salud, pues primordialmente favorecería a la clase de bajos recursos económicos y a quienes habitan las extensas zonas marginadas de nuestra patria, las que siempre se han visto carentes de este elemental derecho, que por muchos años les ha negado el Estado y,

presentándose como la forma más eficaz de hacer realidad la atención Primaria de Salud y la Medicina Preventiva.

Es imperioso buscar que el Estado garantice a sus gobernados el derecho a la Salud, promoviendo la investigación, el estudio, la enseñanza y el ejercicio de las distintas terapéuticas que pueden beneficiar a los asociados, sin que se otorgue privilegio a ninguna, ya que como lo afirmaba el honorable Representante Quijano cuando discutía la Ley 35 de 1929 y que cita el Consejero de Estado Nicasio Anzola, en su ponencia del 30 de octubre de 1931, las dos escuelas, tanto la Alopática como la Homeopática, tienen iguales derechos para vivir.

Como lo reconoció la Corte Suprema de Justicia en su Sentencia de febrero 5 de 1971, al declarar la inexecutable del Decreto-ley 279 de 1953, que ya tuvimos oportunidad de analizar, la Homeopatía ciertamente es una ciencia respetada y responsable y su ejercicio una profesión lícita, pero ello no significa que su enseñanza y ejercicio puedan hacerse sin el control del Estado, por ello es necesario que el Congreso de la República, en cumplimiento de sus responsabilidades Constitucionales, resuelva esta situación, de un hecho que es imposible desconocer.

El presente proyecto de ley busca brindar una solución a tan grave problema, la cual no sólo se hace conveniente, sino imprescindible; se pretende en primer lugar que el Ejecutivo se apersona de sus obligaciones y que con fundamento en el artículo 26 de la Constitución Nacional, garantice la libertad para acoger esta Profesión u Oficio, lo mismo que reglamente su ejercicio y exija en cada caso, el Título de Idoneidad y que al amparo del artículo 27 de la Carta Magna, garantice su libertad de enseñanza, ejerciendo por su parte, la Suprema Inspección y Vigilancia de las Instituciones respectivas. Por otra parte, que se brinde una oportunidad a las personas a que se refieren los literales D, F y G del artículo 5° del Proyecto propuesto, para que demuestren su idoneidad en Homeopatía, aprobando el correspondiente examen de conocimientos y aptitudes que les permita después ejercerla al amparo de la ley, garantizando con ello la Salubridad de los colombianos.

Es esta una medida transitoria adoptada para hacer frente a una situación; hecho que demanda una *solución urgente* y que tiene sus antecedentes en las Leyes 83 de 1914, 35 de 1929 y el Decreto 986 de 1931.

Se propone además que el Gobierno entre a reglamentar la creación y funcionamiento de Facultades Institucionales, Escuelas y Centros de Enseñanza en Homeopatía, lo mismo que impartir la aprobación de Estudios y Pensum Académicos que habrán de conformarla en cualquier nivel y bajo las modalidades educativas reconocidas oficialmente. Se plantea la creación de un organismo como lo es el *Consejo Superior Homeopático*, lo cual se hace prudente en razón de la importancia de la Homeopatía y a los múltiples asuntos que con respecto a ésta, tendrá que atender, no estando el Ejecutivo por sí sólo en capacidad de hacerlo.

Reviste también su importancia la incorporación de esta Terapéutica Nacional de Salud, dadas las grandes ventajas del beneficio social que reportaría, especialmente hacia las clases menos favorecidas, aunque no es un secreto que es preferida en todos los círculos sociales.

Dejamos en estos términos planteada esta motivación, en la seguridad que los honorables Miembros del Congreso de la República, habrán de acoger este proyecto de ley, como forma de salvar la crítica situación social expuesta.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 31 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jesús Puello Chamí*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales.

El Congreso de Colombia

DECRETA

Artículo 1°. Autorizar a las Asambleas Departamentales para que en el término de seis (6) meses, decidan sobre la transformación de los corregimientos departamentales que existan en sus respectivos territorios, ya sea erigiéndolos en municipios o anexándolos a uno existente.

Artículo 2°. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 617 de 2000, los Corregimientos Departamentales que se encuentren en zonas de frontera podrán ser erigidos en Municipios sin el lleno de los requisitos generales establecidos en el artículo 15 de la misma, previo visto bueno del Presidente de la República.

Artículo 3°. Las Asambleas Departamentales podrán erigir en Municipios los Corregimientos Departamentales que no sean zonas de frontera, siempre que se cumpla con los requisitos mínimos establecidos en el artículo 15 de la Ley 617 de 2000.

Parágrafo. Cuando no se cumpla con los requisitos mínimos, las Asambleas Departamentales deberán proceder a incorporar los Corregimientos Departamentales en un Municipio existente, así como aquellos que a pesar de cumplir con las exigencias legales, no se considere conveniente su creación.

Artículo 4°. Transcurrido el período señalado en el artículo primero de la presente ley, la figura de los corregimientos Departamentales quedará sin soporte jurídico, por lo tanto, serán responsables de acuerdo con las normas vigentes, los miembros de las Asambleas Departamentales que no den cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 5°. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Maria Eugenia Jaramillo Hurtado,

Honorable Representante departamento del Vaupés.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Me permito presentar ante los honorables Congresistas el proyecto ley, por medio del cual se dictan normas tendientes a asegurar la transformación de los Corregimientos Departamentales, con el fin de garantizar el mandato constitucional del artículo 286 y lo dispuesto por la Corte Constitucional en Sentencia C-141 de febrero 7 de 2001 al resolver la demanda de inconstitucional interpuesta contra el artículo 21 del Decreto 2274 de 1991.

Antecedentes

El Constituyente de 1991 en el artículo 309 de la Carta, en aras de fortalecer y generalizar la descentralización administrativa y política, erigió en departamentos las denominadas hasta ese entonces Intendencias y Comisarias, entidades territoriales que por su escasa población y desarrollo económico, no cumplían con los requisitos mínimos para administrarse como departamentos. Igualmente en el artículo 39 Transitorio concedió facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera normas por medio de las cuales se garantizara la organización y funcionamiento de estos nuevos departamentos; mandato que fue desarrollado a través del Decreto 2274 de 1991 “por el cual se dictan normas tendientes a asegurar la debida organización y funcionamiento de las entidades territoriales erigidas como departamentos en la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

El artículo 21 del citado decreto mantuvo la figura de los Corregimientos de las antiguas Intendencias y Comisarias al señalar que se mantendrán como divisiones Departamentales, las cuales serán administradas por un Corregidor, que es agente del Gobernador y una Junta Administradora.

Demanda de inconstitucionalidad del artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 y consideraciones de la Corte Constitucional

El artículo 21 del Decreto 2274 de 1991 fue demandado por inconstitucional al considerar el actor que esta norma discrimina a las personas residentes en esos territorios por cuanto “no les permite participar en igualdad de condiciones en los ingresos corrientes de la nación y de otras transferencias que reciben los habitantes de un municipio o resguardo indígena”, así como tampoco les permite “elegir a sus mandatarios locales, pues el Corregidor Departamental es un agente del Gobernador, de su libre nombramiento y remoción”. Se desconoció que el Municipio es la entidad básica del ordenamiento político-administrativo. Con esta decisión el Gobierno desconoció las facultades concedidas por el constituyente en el artículo 39 transitorio.

La Corte al resolver el asunto en cuestión no le dio la razón al demandante en cuanto a los cargos propuestos pero sin embargo, decretó la inexecutable de la norma por considerar que “...tiene vocación permanente, ya que ese cuerpo normativo en ningún lugar establece que esos corregimientos, en un determinado momento, serán transformados en municipios, o serán incorporados en un municipio.

Esta permanencia indefinida de los Corregimientos departamentales hace que la regulación se torne inconstitucional ya que, ... la figura sólo tenía justificación constitucional como instrumento de transición, que permitiera la adaptación de las antiguas Intendencias y Comisarias al régimen territorial previsto en la Carta... no sólo la norma acusada no estableció un límite en el tiempo a la figura, sino que la Corte constata que no ha existido una estrategia deliberada destinada a incorporar, en un tiempo razonable, todas estas zonas en el régimen municipal previsto por la Carta, ...”.

Por otra parte, en aras de no causar un vacío legal que afectaría indiscutiblemente a estos territorios, la Corte difirió los efectos del fallo hasta por un término de dos legislaturas para que el Congreso expida el régimen que permita la transformación progresiva de los corregimientos departamentales en municipios o su incorporación a los municipios existentes.

Consideraciones y fundamento jurídico

De acuerdo con los anteriores planteamientos es prioritario que por parte del Congreso se expida la reglamentación que permita, en un período determinado, la incorporación de los corregimientos departamentos al modelo territorial previsto por la Constitución Política en el Título XI, artículo 286, so pena de quedar desprovistos de normas que regulen estas zonas del territorio nacional con los consiguientes perjuicios que ello les acarrearía, por ser en principio, una figura atípica que no está contemplada en el ordenamiento superior.

La función de crear y suprimir municipios y segregar y agregar territorios de un municipio es una función de las Asambleas Departamentales como así lo establece el artículo 300, numeral 6 de la Carta, sin embargo, de conformidad con el numeral 4 del artículo 150 de la Constitución, le corresponde al Congreso fijar los lineamientos generales sobre los cuales deben apoyarse esas Corporaciones para decidir sobre la creación o no de un municipio. En desarrollo de este mandato, se expidieron las Leyes 136 de 1994 y 617 de 2000, esta última reformó algunos apartes de aquella, relacionadas con las competencias territoriales, sin embargo, aun cuando en el artículo 16, inciso segundo, de esta última, se consagró una excepción a los requisitos generales para la creación de Municipios, específicamente para los Corregimientos ubicados en zona de frontera, previo visto bueno del Presidente de la República, no se dijo nada con relación a aquellos que no tienen esta posición geográfica y que se encuentran en las mismas condiciones políticas y administrativas de aquellos.

Además, teniendo en cuenta el fallo citado de la Corte Constitucional es imperioso definir un término para que las Corporaciones Departamentales se pronuncien sobre la organización política –administrativa de estos territorios con el fin de incorporarlos en el modelo territorial diseñado por la Carta Política que hace del Municipio la entidad fundamental de la división política– administrativa del Estado (artículo 311) y permitirles gozar de autonomía para elegir sus propios administradores dada la identidad propia que tendrían al hacer parte de un Municipio, ya sea nuevo o uno existente.

Es bueno aclarar a los honorables Congresista que con esta norma no se pretende crear estructuras administrativas locales, como los Concejos y las Alcaldías, que representen costos económicos elevados, dadas las condiciones de escasa densidad poblacional y bajos ingresos económicos de estas zonas, ya que existen unos requisitos mínimos sobre los cuales deben apoyarse las Asambleas Departamentales para proceder a decidir sobre si uno o varios corregimientos se erigen en Municipio o se anexan a uno existente.

Por las anteriores consideraciones presento a estudio de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley.

De los honorables Senadores y Representantes,

María Eugenia Jaramillo Hurtado,

Honorable Representante a la Cámara departamento del Vaupés.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 23 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 32 de 2001 con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante *María Eugenia Jaramillo*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 33 DE 2001 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 645 de 2001.

Artículo 1°. El artículo 3° de la Ley 645 de 2001, quedará así:

Autorízase a las Asambleas Departamentales en cuyo territorio funcionan Hospitales Universitarios Públicos para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla, limitado a todo acto o contrato que realicen o celebren los departamentos y municipios de los mismos y a los nuevos contratos de suscripción de servicios públicos domiciliarios, comerciales e industriales que se celebren en su jurisdicción.

Artículo 2°. Esta ley rige a partir de su promulgación.

Augusto García Rodríguez y Víctor Renan Barco.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Ley 645 de 2001, *por la cual se autoriza a las Asambleas Departamentales en donde existen Hospitales Universitarios Públicos a crear una estampilla con destino a estos centros de salud*, dejó de manera muy general la determinación del hecho gravable, lo cual puede generar una peligrosa proliferación de nuevos impuestos en los entes territoriales, gravando la prestación de servicios básicos o la venta de bienes que hacen parte de la canasta familiar y afectando por ende, la capacidad de consumo de los sectores más vulnerables.

Con base en esta ley, algunas Asambleas han proyectado ordenanzas gravando la venta en su territorio de bienes tales como el cemento, las gaseosas, los refrescos, las ventas de pasajes aéreos y terrestres, los seguros obligatorios y la prestación de servicios tales como la facturación de los servicios públicos domiciliarios, los de vigilancia, con lo cual se está imponiendo una nueva y exagerada carga impositiva a los habitantes de esos departamentos y municipios y desestabiliza el sistema impositivo nacional.

Por esta razón, es necesario definir límites a las atribuciones concedidas a las Asambleas Departamentales por la Ley 645 de 2001.

En este sentido solicitamos a los honorables Congresistas aprobar este proyecto de ley.

Augusto García Rodríguez, Víctor Renán Barco,
Senadores de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 24 de julio de 2001 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 33 de 2001 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Augusto García Rodríguez, Víctor Renán Barco.*

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

CONTENIDO

Gaceta número 347-Miércoles 25 de julio de 2001

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de ley número 27 de 2001 Cámara, por medio de la cual se reforma de manera parcial la Ley 31 de 1992.	1
Proyecto de ley número 28 de 2001 Cámara, por la cual se desarrollan los artículos 43, 58, 63, 64, 65, 66, 67, 79, 94, 333, 334 y 350 de la Constitución Política de Colombia para elevar la calidad de vida de los habitantes rurales, facilitar el acceso a los medios de producción a la población campesina colombiana y crear un entorno rural favorable a la paz y la reconciliación.	5
Proyecto de ley estatutaria número 29 de 2001 Cámara, por medio del cual se establecen los principios, criterios fundamentales y los mecanismos de coordinación entre las Autoridades Indígenas y el Sistema Judicial Nacional, de conformidad con el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia y se dictan otras disposiciones.	12
Proyecto de ley número 030 de 2001 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el artículo 73 de la Constitución Nacional y se reglamenta el ejercicio profesional del periodista y se dictan otras disposiciones.	18
Proyecto de ley número 031 de 2001 Cámara, por la cual se dictan normas relativas al ejercicio de la Medicina Homeopática.	19
Proyecto de ley número 32 de 2001 Cámara, por medio de la cual se dictan normas especiales tendientes a la transformación de los Corregimientos Departamentales.	22
Proyecto de ley número 33 de 2001 Cámara, por la cual se modifica la Ley 645 de 2001.	24