



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS

DIRECTORES: CRISPIN VILLAZON DE ARMAS
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
LUIS LORDUY LORDUY
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, viernes 10. de diciembre de 1989

AÑO XXXII - No. 153
EDICION DE 16 PAGINAS

EDITADOS POR: IMPRENTA NACIONAL

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 1989
por la cual se crea la condecoración Orden Tayrona en el Departamento del Magdalena.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la condecoración "Orden Tayrona" en el Departamento del Magdalena, la cual será impuesta a personalidades nacionales que se destaquen en las diversas actividades de la vida socio-cultural, económica, política, deportiva y folclórica, quienes por sus acciones enaltezcan al Departamento del Magdalena, así como también será impuesta a personalidades extranjeras que visiten al Departamento en desarrollo del cumplimiento de acciones que fortalezcan la amistad entre nuestro país y la región del Magdalena con la Nación de origen de dicha personalidad.

Artículo 2º La condecoración será otorgada por una junta integrada por el señor Gobernador del Departamento, el Secretario de Educación y el Secretario General de la Gobernación, quien oficiará como Secretario de dicha junta.

Artículo 3º Esta ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Presentado a consideración del honorable Congreso por el suscrito,

Miguel Pinedo Vidal
Senador por la Circunscripción Electoral del Departamento del Magdalena.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

En atención a lo previsto en el numeral 17 del artículo 76 de la Constitución Política de Colombia, en el cual se señala que corresponde al Congreso "decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deben erigirse", y teniendo en cuenta que el Departamento del Magdalena, por su vocación turística, es objeto de visitas permanentes de grandes personalidades del exterior, razón por la cual resulta conveniente contar, en la Gobernación de dicho Departamento, con una condecoración que permita estrechar los lazos de amistad con las regiones geográficas de las cuales son procedentes los ilustres visitantes, situación que permitirá a su vez contribuir con el proceso de promoción turística del Departamento del Magdalena, al tiempo que establecer un factor para el impulso de dicha actividad.

Conviene distinguir al Departamento del Magdalena del Municipio de Santa Marta, en el cual, mediante Ley 17 de 1989, se creó la condecoración Cruz de Bastidas y San Pedro Alejandrino en la ciudad de Santa Marta, la que impone una vez al año, el 29 de julio la primera y el 17 de diciembre la segunda. La Gobernación del Departamento del Magdalena no cuenta con un instrumento similar que le permita exaltar ante los asociados a aquellas personas que por sus acciones relevantes en las distintas manifestaciones de la actividad social así lo merezcan.

Considerando que la cultura Tayrona radicada en el perímetro del Departamento del Magdalena ha sabido distinguirse a lo largo de nuestra historia ocupando lugar preferencial en la cultura mundial, nada más aconsejable que honrar a este grupo étnico, tomando su nombre para denominar la condecoración que se crea mediante el presente proyecto de ley.

Entre los principales objetivos de esta condecoración, conviene mencionar los siguientes:

— Resaltar las acciones realizadas de manera significativa en favor del prestigio del Departamento del Magdalena, por personas nativas o no, en el terreno cultural, científico, deportivo, económico, folclórico, o en cualquier otra manifestación de la actividad humana, entendiendo que con esta mención se establece un hecho digno de emulación para continuar afianzando los valores propios del departamento y contribuir en esa forma a la integración y nitidez de las circunstancias alrededor de las cuales se aglutinan los habitantes del Departamento del Magdalena.

— A honrar a los ciudadanos nativos o extranjeros que hayan prestado servicios valiosos al departamento o al país.

— Estrechar los lazos de amistad y buenas relaciones con los países de los cuales procedan personalidades distinguidas que favorezcan al departamento con su visita, en desarrollo de variadas actividades y que a juicio de las autoridades departamentales representen especial aporte para el desarrollo socio-económico y cultural del departamento.

Confío en la solidaridad de los honorables Senadores para convertir este proyecto en ley de la República.

Presentado a consideración del Congreso por el suscrito,

Miguel Pinedo Vidal
Senador por la Circunscripción Electoral del Departamento del Magdalena.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1989.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 160 de 1989, "por la cual se crea la condecoración Orden Tayrona en el Departamento del Magdalena", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1985). La materia de que trata el anterior proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1989.

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

Cúmplase.

El Presidente del Senado de la República,
Luis Guillermo Giraldo Hurtado.

El Secretario General del Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 1989

por la cual se aclara el Decreto-ley número 0077 de 1937 de enero 15 en sus artículos 18 y 21, se adicionan las Leyes 12 de 1964 en sus artículos 1º, 2º, y 4º; 14 de 1964 en su artículo 1º; 148 de 1961 en su artículo 11 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Se exceptúan los Municipios de Contratación y Agua de Dios de lo prescrito por los artículos 18 y 21 del Decreto legislativo número 0077 de enero 15 de 1937.

Artículo 2º La cooperación permanente de la Nación a favor de los Municipios de Contratación (Santander) y Agua de Dios (Cundinamarca), prevista en los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1964, a partir de la próxima vigencia será de cinco millones de pesos (\$ 5.000.000.00) anuales, y deberá aumentarse conforme al índice de costo de vida establecido por el DANE.

Artículo 3º El artículo 4º de la Ley 12 de 1964, quedará así: elévase a la suma de cinco mil pesos

(\$ 5.000.00) mensuales, el subsidio de arrendamiento de cada enfermo de lepra, residenciado en los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios, que devenguen subsidio de tratamiento o sin él inscritos en el sanatorio.

Parágrafo. Sólo tendrán derecho al subsidio de arrendamiento quienes demuestren no ser propietarios de bienes raíces, dentro del perímetro municipal.

Este subsidio al igual que el de tratamiento se pagará directamente por el Ministerio de Salud Pública, en todo tiempo y su valor se apropiará en el presupuesto y ley de apropiaciones anualmente.

Artículo 4º A partir de la vigencia de la presente ley, elévase el subsidio que tratan las Leyes 148 de 1961 en su artículo 5º y 14 de 1964 en su artículo 1º a la suma de medio salario mínimo sujeto al incremento de ley.

Artículo 5º Con respecto al subsidio que trata el artículo 1º de la Ley 14 de 1964, una vez fallecido el beneficiado, el cónyuge sobreviviente sano de lepra que dependa económicamente de él y sea mayor de 50 años o con hijos menores de edad, sustituirá en el beneficio al extinto por un lapso de diez (10) años o hasta cuando los hijos cumplan la mayor edad.

Parágrafo. La anterior sustitución sólo será mientras el cónyuge supérstite permanezca en estado de viudez y no haga vida marital.

Artículo 6º Las Juntas Médicas a que se refiere el artículo 1º del Decreto 1570 de 1974, reglamentario de la Ley 14 de 1964, se realizarán para los efectos atinentes en los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios y estarán integradas por el Médico Director y demás facultativos que allí laboren.

Parágrafo. Las Juntas referidas en el artículo precedente otorgarán el subsidio de tratamiento, hasta llenar anualmente el cupo asignado a cada sanatorio.

Artículo 7º Los terrenos y las edificaciones que se reservó la Nación en los extinguidos Lazaretos de Contratación y Agua de Dios, se dedicarán para la rehabilitación física de los enfermos de lepra residenciados en los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios.

Artículo 8º Las ternas de que tratan los artículos 5º y 6º del Decreto 2575 de 1970, y que pasen los Alcaldes de Contratación y Agua de Dios a los respectivos Concejos Municipales estarán integradas por enfermos de lepra.

Parágrafo. No se considera incompatibilidad el devengar subsidio de tratamiento, arriendo o pensiones provenientes del erario público.

Artículo 9º Autorícese al Gobierno Nacional para efectuar los créditos y contracréditos y traslados presupuestales que sean necesarios para el cumplimiento del presente Acuerdo.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Feisal Mustafá Barbosa.
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Las instituciones sanitarias de los Sanatorios de Agua de Dios y Contratación se pueden considerar más que entidades regionales que lo son en grado sumo, de carácter nacional, porque todos los puntos cardinales de Colombia acuden a ellas no solamente pacientes de "Hansen" sino enfermos de las más diversas etiologías y en especial al de contratación porque la localidad enclavada en la cordillera oriental es rica en endemias de tipo malárico, etc., y en virtud que en tales centros asistenciales existe un elenco de galenos y paramédicos que presentan la mejor garantía para preservación o cura de la salud de millares de gentes dedicadas a las labores del agro. Además por la precariedad presupuestal de los mencionados municipios, sería irrealizable físicamente el cumplimiento del ordenamiento de los artículos 18 y 21 del Decreto legislativo 0077 de 1937, circunstancias que evidencian la necesidad de exonerar a las mentadas localidades de lo previsto en las normas citadas.

En los extinguidos Lazaretos, la Nación atendía en forma eficiente los servicios públicos, tales como alumbrado eléctrico, acueducto, canalización de aguas negras, barrido de calles, etc. El espíritu de la Ley 12 de 1964, al prever la incapacidad económica de ambos centros, porque en ellos en su inmensa mayoría residen gentes paupérrimas, en acto justiciero los quiso ayudar para procurar la provisión de los prenombrados servicios, porque desde tiempos inmemoriales éstos no

son cubiertos y la inmensa mayoría de la población se puede considerar pordiosera. Con el costo que registra en la actualidad el funcionamiento e inversión para ellos es urgente e indispensable el reajuste de la partida nacional con tal fin, que para un buen servicio no podrá ser inferior a cinco millones de pesos (\$ 5.000.000.00) anuales, si tenemos en cuenta también que de la eficiencia de tales servicios depende en grado sumo la acertada profilaxis hanseniana.

En la misma forma la citada ley auxilia al hanseniano en la actualidad con la irrisoria suma de veinte pesos (\$ 20.00) mensuales, para el pago del subsidio de arrendamiento, suma insignificante que en la actualidad en nada alivia al leproso en su pobreza tradicional.

De conformidad con la prenombrada ley, el subsidio que los enfermos de lepra denominan de alimentación o ración, debe ser reajustado por el Gobierno Nacional anualmente, conforme al índice del costo de vida certificado por el DANE, subsidio que en la actualidad asciende a la ridícula cantidad de trescientos setenta y seis pesos con setenta centavos (\$ 376.00) diarios, lo cual es inhumano para un ser humano aquejado por la peor de las dolencias y cuyas secuelas deformantes le impiden en un altísimo porcentaje procurarse entradas adicionales, con el agravante que con la mezzuina suma debe procurarse vestuario, arriendo, drogas y cumplir obligaciones hogareñas. Por estas consideraciones deprimidas es más que justo que los aquejados del mal bíblico prácticamente abandonados desde siempre debido a la indolencia del Estado, devenguen una suma decorosa que les alcance siquiera para subvenir en parte la subsistencia, cantidad que sería la mitad del salario mínimo vigente con los reajustes de ley.

Es bien sabido que el Estado ha tenido como meta favorecer con leyes sociales a las clases menos favorecidas, encajando en este caso la familia del enfermo leproso que lo ha acompañado a través de toda su vida de sufrimiento y marginamiento de la sociedad. Nada más justo que la cónyuge o sus hijos menores sean quienes se beneficien en este corto tiempo con esta erogación no significante para el Erario Público.

Para el acertado otorgamiento del subsidio de tratamiento o ración la junta médica que lo conceda, debe tener asiento en cada uno de los sanatorios porque los facultativos que allí prestan sus servicios están en cotidiano contacto con el presunto beneficiado y observan personalmente el grado de incapacidad del paciente a más de conocer directamente su situación socioeconómica. Es anticientífico e injusto que el mentado subsidio sea dispensado a distancia, es decir desde Bogotá por galenos que sólo conocen al paciente por las referencias de la historia clínica no siempre ajustada a la realidad, ni actualizada. Por lo demás los Sanatorios de Contratación y Agua de Dios con el epicentro de la lucha hanseniana, donde acuden infinidad de lazarinos en busca de ayuda estatal muchas veces con el repudio y hostilidad de la sociedad en donde subsistían trabajosamente.

Diferentes disposiciones y en especial la Ley 148 de 1961, consagran la imperiosa necesidad de rehabilitar física y espiritualmente al paciente hanseniano, rehabilitación que sólo hasta la fecha está dando parcialmente sus primeros pasos. Consecuente con muchos postulados el Ministerio de Salud Pública destinará exclusivamente para servicio de rehabilitación de los enfermos de lepra los terrenos y edificaciones referidas.

Es injustificable que en conformación de las Juntas Administrativas de los Sanatorios se excluya al enfermo de lepra con el sofisma o argumento de que tales individuos tienen incompatibilidad por hecho de devengar sueldos del Erario Público, a sabiendas de que es aconsejable, prudente y justo que un enfermo ocupe puesto en las mencionadas juntas administrativas para que así pueda llevar la vocería de sus hermanos en desgracia.

Honorables Senadores, por las consideraciones enunciadas solicito a ustedes, dar su voto afirmativo al proyecto que estamos presentando a su consideración.

Feisal Mustafá Barbosa
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes.

Bogotá, D. E., noviembre 29 de 1989.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de ley número 161 de 1989, "por la cual se aclara el Decreto-ley número 0077 de 1987 de enero 15 en sus artículos 18 y 21, se adicionan las Leyes 12 de 1964 en sus artículos 1º, 2º, y 4º; 14 de 1964 en su artículo 1º; 148 de 1961 en su artículo 11 y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el anterior proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA
Bogotá, D. E., noviembre 29 de 1989.

De conformidad con el informe de la Secretaría General dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Cuarta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mencionado proyecto a la Imprenta Nacional con el fin de que se proceda a su publicación en los *Anales del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado,
Luis Guillermo Giraldo Hurtado.

El Secretario General del honorable Senado,
Crispín Villazón de Armas.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Acto legislativo número 11 de 1989, "por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia de Casanare".

Distinguidos señores Senadores:

Con el mayor agrado rindo informe sobre el proyecto de Acto legislativo número 11 de 1989 Senado, "por el cual se autoriza erigir en Departamento la Intendencia del Casanare".

Dispone el proyecto que por medio de ley se pueda erigir como Departamento la Intendencia del Casanare, haciendo salvedad de los requisitos exigidos para el caso por los artículos 5º y 6º de la Constitución Política, "sin afectar el territorio de las entidades Departamentales, Intendencias y Comisariales limítrofes".

El procedimiento ha sido utilizado en anteriores ocasiones, cuando no se puedan llenar, generalmente por razón de número de habitantes, las exigencias Constitucionales, que en oportunidades, como en el caso en estudio, se constituyen en inconvenientes para una decisión que resulta plausible y justificadísima desde todo punto de vista.

El Casanare es una muy importante región del país. Forma parte de los denominados prosaicamente "Territorios Nacionales", como si existiesen zonas de nuestra Patria que no estuvieran integradas al país. Sus habitantes son gentes de la mayor pujanza, laboriosas, preocupadas, que han dedicado sus esfuerzos, su ingenio y su capacidad económica a traducir en progreso sus ansias de realizaciones. Cerca de veinte poblaciones se han constituido en Municipalidades y es notable el crecimiento de la producción agrícola y la ganadería. El comercio es una actividad floreciente; ha sido notable el avance de las comunicaciones en todos los órdenes y día a día se hace evidente su adelanto en materia económica. En el último tiempo se ha descubierto petróleo que ya está siendo utilizado para el desarrollo económico y social del país, y su producción diaria, cercana a los 10.000 barriles, se aumentará en el término más inmediato a cerca de 50.000, lo que generará al futuro territorio Departamental notables ingresos que bien utilizados brindarán las mayores satisfacciones a sus habitantes en obras y servicios.

Siendo muy cosmopolita su población, ya logró su definitivo asentamiento y además ha crecido una generación de Casanareños que se han formado en las más diversas disciplinas intelectuales y está muy preparada para asumir la responsabilidad de dirigir los destinos del nuevo Departamento. Es notable al respecto la responsabilidad de las clases dirigentes de la referida región y la seriedad con que están respondiendo al reto de lograr la conformación y legalización de la nueva entidad territorial. Todos la quieren, todos la reclaman, es en definitiva un sentido propósito de toda la Cámara, que encuentra explicación en su historia, en las realidades sociológicas de la región, en su riqueza, en el ponderado criterio de sus habitantes y en cada una de las circunstancias económicas, políticas, sociales y culturales que han sido juiciosamente analizadas en los debates que el proyecto ha tenido ya en el Congreso Nacional.

Las ventajas de la creación del nuevo Departamento, fueron señaladas de la siguiente manera por el señor Representante ponente para los debates que se cumplieron en la Cámara de Representantes:

"La realidad de la Intendencia de Casanare, descrita muy someramente en los apartes anteriores, permite concluir que ha logrado la mayoría de edad y que requiere de una administración diferente a la que ha tenido hasta el momento.

La especial condición geográfica de Casanare, su cercanía a la capital de la República, su población, el carácter de sus habitantes y la cuantía de sus rentas y recursos exigen una organización administrativa autónoma en aras de la ágil y eficaz prestación de los servicios que requiere la comunidad.

La organización departamental conllevaría innumerables ventajas; entre ellas, la autonomía administrativa y financiera que le permite manejar sus propios intereses y recursos, la representación popular propia en el Senado de la República y Cámara de Representantes, el concurso de sus voceros en los organismos directivos de la administración nacional y la creación de un distrito judicial con cabecera en su capital, necesario para agilizar la administración de justicia.

Sobre este último tema es incuestionable que se avanzará en la administración de justicia, que hoy con el actual sistema de dependencia de los Tribunales de Tunja y Santa Rosa de Viterbo es casi nugatoria e inadecuada. En casos concretos como cuando cualquier ciudadano requiere de su aplicación, se ve en una situación casi imposible para hacer valer sus derechos.

Son elocuentes ejemplos de esta afirmación casos que se presentan en todas las ramas del derecho. Cuando se apela al Tribunal y se traslada el detenido, éste queda en una total indefensión en un clima y en un medio extraño, alejado totalmente de los suyos y al vaivén de la caridad oficial. Sus familiares y amigos no pueden auxiliario y la práctica de pruebas que pueda pedir para lograr su libertad se hacen imposible de evacuar dificultando el derecho de su defensa e inhumano el procedimiento, aspecto que quedaría solucionado con la creación del Distrito Judicial en su propio medio.

La adecuada representación popular reviste una especial importancia por cuanto la creación del Departamento permitiría a sus habitantes elegir directamente cuando menos, dos (2) Senadores y dos (2) Representantes, con base en la población de censo aprobado, en 1973, quienes encarnarán la voluntad popular de la comunidad y de la defensa de sus intereses en el Congreso de la República. Los gastos de funcionamiento de la administración propuesta no constituirán una nueva carga para el presupuesto Intendencial por cuanto la erogación que actualmente se realiza para el pago de sueldos a los empleados es equiparable a la suma de dinero que tendrá que destinarse para el sostenimiento de la administración departamental. Cabe notar que la reforma constitucional de 1968 hizo más rigurosos los requisitos exigidos para la creación de nuevos Departamentos pero el inciso final del artículo 6º de la actual codificación se incluyó con el expreso fin de no detener el crecimiento institucional de las Intendencias para lo cual dictó un régimen de excepción para su transformación en Departamento, en el proyecto de reforma constitucional se presentó un artículo por medio del cual las actuales Intendencias y Comisarias se elevarían a la calidad de Departamentos Especiales recogiendo el ponente de esta manera el clamor popular de hacerle justicia a esas regiones que constituyen el 45% de la nación con el mayor índice de marginalidad económica y social a pesar de sus invaluable recursos.

Por todo lo anterior, muy comedidamente me permito proponer que se dé primer debate al mencionado proyecto de Acto legislativo, que constituye sin duda un justiciero reconocimiento nacional a una región y a unos compatriotas que han demostrado plenamente la conveniencia de la iniciativa.

De los honorables Senadores.

Atentamente,

Horacio Serpa Uribe,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 135 de 1989, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público".

Señor Presidente y honorables Senadores de la Comisión Primera Constitucional Permanente:

La Comisión de la mesa tuvo a bien designarme ponente del proyecto de ley número 135 de 1989, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para modificar la nomenclatura, escalas de remuneración y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representación de los empleados del sector público".

En ejercicio de mi encargo me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

Examinado el proyecto a la luz del ordinal 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, encontramos que éste se ajusta en un todo a los requisitos exigidos por la citada norma, a fin de que el Congreso se pueda pronunciar favorablemente sobre las facultades solicitadas, pues en el artículo primero con claridad meridiana se establece que deben ser pro tempore, es decir por el término de 15 días calendario, contados a partir de la vigencia de la ley, para legislar sobre unas materias precisas señaladas en los numerales 1, 2, 3, 4 y parágrafo del mismo artículo.

Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, sustentan en la exposición de motivos sobre la necesidad de que el Congreso expida en el menor tiempo posible este proyecto de ley, advirtiendo que el Ejecutivo ejercerá las facultades solicitadas procurando que los sueldos recuperen su poder adquisitivo, sin incurrir en desbordamientos monetarios que vayan a incrementar el déficit fiscal, para lo cual tendrá en cuenta los índices de precios al consumidor determinados por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística y las disponibilidades fiscales de la Nación. Esta afirmación concordante con el artículo 2º del proyecto hace pensar que el Gobierno antes de expedir los respectivos Decretos extraordinarios, realizará los estudios económicos indispensables que permitan cumplir eficiente y adecuadamente

los objetivos propuestos, siguiendo el criterio de nuestra moneda.

Me parece pertinente y oportuno in-
de modificaciones en la ponencia un
que justo en el artículo 1º del proyecto

Parágrafo. Queda facultado el Gobie-
el régimen de prestaciones sociales de
la Registraduría Nacional del Estado Ci-
vil.

Es de advertir al respecto, honor-
que a éstos funcionarios de la Registr-
aduría se les ha acrecentado su trabajo o funciones en
elección popular de alcaldes, a todo lo re-
registro civil que antes correspondía a
notarías, alcaldías e inspecciones, a las consultas
populares para selección de candidatos y al mayor tra-
bajo adicional para lograr poner al día todo lo relacion-
do con duplicados, rectificaciones y cédulas de prim-
vez, así como a la labor que tendrán que desarroll-
en razón del posible referéndum del próximo año.

Así mismo se modifica el título del proyecto agregán-
dole el término: Y se dictan otras dis-
posiciones.

En el artículo 3º del proyecto en est-
o se autoriza al Gobierno para abrir los créditos y ejecutar los tras-
ladados presupuestales que sean indis-
nibles para el cumplimiento de la ley, y en el 4º que
as de técnica legislativa se establece que la ley rige
desde la fecha de su publicación.

Ahora bien, teniendo en cuenta la
minución del valor adquisitivo de la moneda por razones inflaciona-
rias y de devaluación que padece el p-
y consecuen- cialmente la necesidad inminente de incrementar los
ingresos de los servidores del Estado.
ería difícil y casi imposible en el corto período legis-
tivo que resta de sesiones ordinarias para que el propio Congreso es-
tudiara todas y cada una de las distintas
escalas salariales de los diversos organismos del
sector público, dada la naturaleza de la materia
supone una tarea técnica y compleja, hecho que
nos lleva a concluir que el Congreso no está en di-
ponibilidad de tiempo para adelantar el estudio con
responsabilidad y acierto requeridos y siendo evidente
la urgencia de incrementar estos sueldos y salarios
permite proponer a los honorables Senadores de la
Comisión Primera Constitucional Permanente:

Dése primer debate al proyecto de
y número 135 de 1989, "por la cual se reviste al Presidente de la
República de facultades extraordinarias
para modificar la nomenclatura, escalas de remun-
ción y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representa-
ción de los empleados del sector público".

Vuestra Comisión,

Alfonso Angarita Baracaldo
Senador de la República.

Bogotá, noviembre 27 de 1989.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º Se le adiciona el siguiente Parágrafo:

Parágrafo. Queda facultado el Gobie-
no para revisar el régimen de prestaciones sociales de los empleados
de la Registraduría Nacional del Esta-
o Civil.

El artículo primero, quedaría así:

Artículo 1º De conformidad con el ordinal 12 del
artículo 76 de la Constitución Nacional, revístese al
Presidente de la República de facultades extraordi-
narias, por el término de quince (15) días calendario,
contados a partir de la vigencia de esta ley, para los
siguientes efectos:

1. Fijar la nomenclatura de los empleos públicos, sus
escalas de remuneración y el régimen
correspondiente de comisiones, viáticos y gastos de re-
presentación de las distintas ramas y organismos del
poder público, así:

- a) La Rama Ejecutiva en el orden nacional, inclui-
das las unidades administrativas especiales;
- b) Los empleados del Congreso Nacional;
- c) La Rama Jurisdiccional, el Ministerio Público, la
Dirección Nacional y las Oficinas Se-
ccionales de la Carrera Judicial, y las Direcciones de
Instrucción Criminal;
- d) El Tribunal Superior Disciplinario;
- e) La Registraduría Nacional del Estado Civil; y
- f) La Contraloría General de la República.

2. Fijar las escalas de remuneración y el régimen
de comisiones, viáticos y gastos de re-
presentación de los empleados públicos pertenecientes
a las empresas industriales y comerciales del Estado y a las socieda-
des de economía mixta sometidas al régimen de dichas
empresas.

En ningún caso las Juntas Directivas podrán incre-
mentar la remuneración de los emplea-
dos públicos de las entidades a que se refiere el inciso
anterior.

3. Fijar las asignaciones mensuales de los oficiales
y suboficial de las Fuerzas Militares; de los oficiales,
suboficiales y agentes de la Policía Nacional; del per-
sonal civil de la Defensa Nacional y el régimen de vi-
áticos de los oficiales, suboficiales y agentes de la Casa
Militar de la Presidencia de la República.

4. Señalar las bonificaciones mensuales de alféreces,
guardiamarinas, pilotines, grumetes, soldados y alum-
nos de las escuelas de formación de las Fuerzas Mili-
tares y de la Policía Nacional.

Parágrafo. Queda facultado el Gobie-
no para revisar el régimen de prestaciones sociales de los empleados
de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Adiciónase con el término: "Y se dictan otras dis-
posiciones".

ncipio oscila-

r como pliego
arágrafo más
que sería:

para revisar
empleados de
el.

s Senadores,
ría se les ha
ón a la elec-
onado con el
notarías, al-
caldías e ins-
pecciones, a
las consultas
populares para
selección de
candidatos y
al mayor tra-
bajo adicional
para lograr
poner al día
todo lo rela-
cionado con
duplicados,
rectificacio-
nes y cédulas
de prim-
vez, así como
a la labor que
tendrán que
desarroll-
en razón del
posible refer-
éndum del
próximo año.

Así mismo se modifica el título del proyecto agregán-
dole el término: Y se dictan otras dis-
posiciones.

En el artículo 3º del proyecto en est-
o se autoriza al Gobierno para abrir los créditos y ejecutar los tras-
ladados presupuestales que sean indis-
nibles para el cumplimiento de la ley, y en el 4º que
as de técnica legislativa se establece que la ley rige
desde la fecha de su publicación.

Ahora bien, teniendo en cuenta la
minución del valor adquisitivo de la moneda por razones inflaciona-
rias y de devaluación que padece el p-
y consecuen- cialmente la necesidad inminente de incrementar los
ingresos de los servidores del Estado.
ería difícil y casi imposible en el corto período legis-
tivo que resta de sesiones ordinarias para que el propio Congreso es-
tudiara todas y cada una de las distintas
escalas salariales de los diversos organismos del
sector público, dada la naturaleza de la materia
supone una tarea técnica y compleja, hecho que
nos lleva a concluir que el Congreso no está en di-
ponibilidad de tiempo para adelantar el estudio con
responsabilidad y acierto requeridos y siendo evidente
la urgencia de incrementar estos sueldos y salarios
permite proponer a los honorables Senadores de la
Comisión Primera Constitucional Permanente:

Dése primer debate al proyecto de
y número 135 de 1989, "por la cual se reviste al Presidente de la
República de facultades extraordinarias
para modificar la nomenclatura, escalas de remun-
ción y el régimen de comisiones, viáticos y gastos de representa-
ción de los empleados del sector público".

Vuestra Comisión,

Alfonso Angarita Baracaldo
Senador de la República.

Bogotá, noviembre 27 de 1989.

El título del proyecto, quedaría así:

Proyecto de ley, "por la cual se reviste al Presidente
de la República de facultades extraordinarias para mo-
dificar la nomenclatura, escalas de remuneración y el
régimen de comisiones, viáticos y gastos de representa-
ción de los empleados del sector públicos y se dictan
otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

Alfonso Angarita Baracaldo,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

sobre el proyecto de ley número 163 de 1989, "por la
cual se modifica la Ley 1ª de 1972".

Honorables Senadores:

Cumplo con el honoroso encargo de rendir ponencia
sobre el proyecto de ley de la referencia, presentado a
la consideración del honorable Congreso de Colombia
por el Representante a la Cámara Kent Francis James,
el cual recibió la correspondiente aprobación de la ho-
norable Cámara tanto en su Comisión Primera como en
su plenaria.

Realmente encuentra justificación la iniciativa pro-
puesta en el hecho de que San Andrés Isla, es el único
caso en Colombia de una Comunidad que reuniendo
plenamente los requisitos para ser municipio, no tiene
tal reconocimiento. En efecto, la Ley 1ª de 1972, supri-
mió la existencia de su municipio capital, al convertirlo
en Intendencia.

Este hecho, margina a tan importante población de
la posibilidad de contar con un alcalde elegido por el
pueblo, así como de las participaciones del Iva a los
entes municipales.

Tuvimos la oportunidad de defender en el seno de
esta Comisión que San Andrés y Providencia formara
un ente territorial con la categoría de departamento,
que les permitiera mayor independencia en el manejo
de sus destinos públicos, así como contar con represen-
tación-senatorial propia en el Congreso. Paralelamente
demandamos devolverle la categoría de municipio al
territorio de la isla de San Andrés, a efectos de que
participara del proceso de elección popular de su pri-
mera autoridad.

Estimamos que aprobada esta justísima iniciativa,
que recoge el clamor del pueblo, debe procederse a un
estudio racionalizador de los aparatos burocráticos a
efectos de que no se surtan duplicaciones de funciones,
ni se destinen por innecesario incremento de ellos,
importantes recursos destinados al cabal desarrollo
insular.

Por lo expuesto, me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 163 Se-
nado de 1989, "por la cual se modifica la Ley 1ª de
1972".

Vuestra Comisión,

David Turbay Turbay,
Senador ponente.

Bogotá, D. E., 29 de noviembre de 1989.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 97 de 1989 Senado, Cámara
número 63 de 1989, "por medio de la cual se aprueba
el Convenio entre el Gobierno de la República de Co-
lombia y el Gobierno de la República Socialista de
Rumania, suscrito en Bucarest el 21 de abril de 1987".

Honorables Senadores:

De un tiempo para acá, el Gobierno Nacional ha
venido suscribiendo acuerdos comerciales con el fin de
ampliar las posibilidades económicas del país y aumen-
tar sus ingresos en divisas. Bien es sabido por la opi-
nión que la caída del pacto del café ha ido menguando
las reservas del país poniendo en peligro el crecimiento
de la economía nacional el cual era ejemplar hasta
hace poco menos de un año en el sufrido marco latino-
americano.

El Convenio Comercial con la República Socialista
de Rumania, país de economía centralmente planifica-
da, busca elevar el nivel de las relaciones Colombo-Ru-
manas, estableciendo bases justas de intercambio co-
mercial y proporcionando facilidades de pago que irán
en beneficio mutuo de ambas naciones. Convenios si-
miliares ya han sido firmados con Checoslovaquia,
Yugoslavia, República Democrática Alemana y la
Unión Soviética.

Si con este instrumento bilateral, Colombia lograra
aumentar sus exportaciones no tradicionales se estaría
cumpliendo un propósito que hoy es prioritario para
el sostenimiento de nuestra economía. Indudablemente
el intercambio de misiones comerciales, la realización
de las ferias y exposiciones, así como la imaginación
de los miembros de la Comisión Mixta Colombo-Ru-
mana para la Cooperación Económica, Técnica y Co-
mercial serán los instrumentos óptimos para alcanzar
esos fines, que incrementarán el intercambio comercial
de los dos países.

La conformación de la Comisión Mixta constituye
un factor de gran importancia que garantiza a los dos
países el intercambio, la cooperación, la realización y
apertura de nuevos mercados tanto en lo comercial
como en lo técnico y cultural.

Igualmente las partes contratantes establecen claras
normas de beneficio en lo atinente a los gravámenes e
impuestos que tengan relación con las importaciones y
exportaciones que se generen a partir de la vigencia
del presente Convenio.

En atención a las razones expuestas y por conside-
rarse los términos acordados por Colombia y Rumania
para celebración del presente Convenio se ajustan en
todas sus partes a las normas legales vigentes, me
permite proponer a los honorables Senadores.

Dése segundo debate al proyecto de ley número 97
de 1989 Senado (número 3 de 1989 Cámara), "por medio
de la cual se aprueba el Convenio comercial entre el
Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de
la República Socialista de Rumania, suscrito en Bucar-
rest el 21 de abril de 1987".

Vuestra Comisión,

David Teherassi Guzmán
Senador Circunscripción del Atlántico.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 101 de 1989 "por la cual la
Nación se asocia a la conmemoración de los cien años
de la fundación del Municipio de Quinchía, en el
Departamento de Risaralda".

Honorables Senadores:

Cumplo con la misión encomendada por el señor
Presidente de la Comisión Segunda del Senado, de
rendir ponencia al proyecto de la referencia, iniciativa
ésta que hace justicia a uno de los municipios de
nuestro país, que ha hecho historia desde la época de
la conquista.

Quinchía, en el Departamento de Risaralda, celebra
su primer centenario de fundación, por lo cual su autor
el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurta-
do aspira a que el Congreso se asocie a este magno
acontecimiento decretando obras de interés para el
desarrollo de una población con profundas raíces in-
dígenas.

Las obras que se autorizan en su artículo segundo se
fundamentan en los numerales 17 y 20 del artículo 76
de la Constitución Política y están prohibidas con la
firma del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público.
Esto último demuestra no sólo su conveniencia, sino
también su constitucionalidad.

La necesidad de la ejecución de estas obras se explica
porque se trata de llevar progreso social y económico
a una zona, hoy sometida a la violencia política. En
efecto, numerosos asesinatos de líderes de los partidos
tradicionales y de la oposición han ido creando un
clima de zozobra que no permite la adecuada explora-
ción y explotación de las riquezas mineras con que
cuenta la región. Situación que fácilmente puede con-
ducir a mayores conflictos sociales en esta zona.

El proyecto de ley que nos ocupa, viene a corto plazo
a paliar esta situación y a extirparla en un lapso ra-
zonable. Por ello el apoyo económico del Estado es
imprescindible y esta iniciativa sería el impulso ne-
cesario para lograr tan noble fin.

Por lo anterior, honorables Senadores, les solicito dar
su aprobación a la siguiente,

Proposición:

Dése primer debate al proyecto de ley número 101
de 1989, "por la cual la Nación se asocia a la conme-
moración de los cien años de la fundación del Muni-
cipio de Quinchía, en el Departamento de Risaralda".

Vuestra Comisión,

David Teherassi Guzmán
Senador de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 158 Senado de 1989, "por la
cual la Nación se asocia al fomento de la educación
de nivel intermedio profesional, en el Instituto Técnico
Agropecuario de la ciudad de Paipa, Boyacá".

Honorables Senadores:

Me complace rendir informe para segundo debate
al proyecto de ley en referencia, que fue presentada a
consideración del Senado por el honorable Senador
Napoleón Peralta Barrera y el Ministro de Educación
Nacional, doctor Manuel Francisco Becerra Barney.

El proyecto se identifica con los propósitos de des-
arrollo agropecuario del país. Pretende fomentar la
formación educativa de técnicos, de nivel intermedio
profesional, en el Instituto Agropecuario de Paipa. Este
plantel reúne las condiciones locativas, recursos hu-
manos y facilidades de ampliación, para la apertura
del aludido género de especialidades. Su ubicación es
privilegiada, en el centro del Departamento de Boyacá,
en la ciudad de Paipa.

Además, como se observa en la exposición de moti-
vos, el Ministerio verificó la viabilidad de esta propues-
ta, según se consigna en el informe que al respecto
elaboraron expertos de dicha entidad. A lo cual con-
viene agregar el especial interés del Ministerio de Edu-
cación en promover la educación tecnológica y cien-
tífica, a todos los niveles, como pre-requisito para
obviar muchas de las causas del subdesarrollo colom-
biano.

Por lo anterior me permito proponer:

Dése segundo debate al proyecto de ley número 158 Senado, "por la cual la Nación se vincula al fomento de la educación de nivel intermedio profesional, en el Instituto Técnico Agropecuario de la ciudad de Paipa, Boyacá".

De vuestra consideración,

Alberto Marín Cardona
Senador ponente.

La Comisión Quinta Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, autoriza el presente informe.

El Presidente Comisión Quinta Senado de la República,
Alberto Marín Cardona.

El Vicepresidente Comisión Quinta Senado de la República,
Napoleón Peralta Barrera.

El Secretario General Comisión Quinta Senado,
Rodrigo Perdomo Tovar

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 79 de 1989, "por la cual se concede una autorización al Presidente de la República para la formalización de la transferencia de los terrenos poseídos por el Colegio Mayor de Cundinamarca y el Museo Nacional, de conformidad con la Ley 48 de 1945, el contrato celebrado entre la Nación y el Departamento de Cundinamarca aprobado por la Ordenanza número 13 del 31 de mayo de 1946, la Ley 24 de 1988 y el Decreto-ley 758 de 1988.

Honorables Senadores:

La aprobación del proyecto de ley sometido a la consideración del Senado en pleno, constituye una necesidad inaplazable por cuanto las construcciones levantadas por la Nación con un valor cercano a los mil millones de pesos (\$ 1.000.000.000), en terrenos de propiedad del Departamento de Cundinamarca (Lotería de Cundinamarca) y destinados al Colegio Mayor de Cundinamarca y al Museo Nacional, necesitan de un soporte jurídico válido e indispensable para que la Nación siga invirtiendo sus fondos en beneficio de estas dos importantes instituciones.

Por ello es necesario proveer con los recursos financieros necesarios para que estas instituciones puedan formalizar con el Departamento de Cundinamarca la transferencia de esas propiedades en forma tal que puedan compensarse los sacrificios realizados por esta sección del país con las que ha hecho la Nación al levantar sus construcciones, armonizando así sus relaciones de tipo cultural y académico.

Por las anteriores consideraciones me permito pedirle al honorable Senado que se dé el segundo debate al Proyecto de ley número 79 de 1989; por el cual se concede una autorización al Presidente de la República para la formalización de la transferencia de los terrenos poseídos por el Colegio Mayor de Cundinamarca y el Museo Nacional, de conformidad con la Ley 48 de 1945; el contrato celebrado entre la Nación y el Departamento de Cundinamarca, aprobado por la Ordenanza número 13 del 31 de mayo de 1946, la Ley 24 de 1988 y el Decreto-ley 758 de 1988.

Eduardo Mestre Sarmiento
Ponente.

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1989.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1989.

Autorizamos el anterior informe.

El Presidente, **Gustavo Dájer Chadid.**

El Vicepresidente, **Rodrigo Marín Bernal.**

El Secretario General, **Estanislao Rozo Niño.**

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 122 de 1988 Senado, número 283 de 1988 Cámara, "por la cual la Nación se asocia al 25 aniversario de la Cooperativa de Trabajadores del Incoera, Himat Ltda., y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores:

La iniciativa en mención tuvo origen en esta Corporación, donde su ponente para primer y segundo debate fue el honorable Senador Miguel Santamaría Dávila quien le hizo una modificación en el artículo 2º así: "... sin embargo, se necesitará en cada caso la autorización escrita de cada trabajador para el cambio de destinación de los tres (3) días de dicha prima de vacaciones"; en estos términos fue aprobado en el Senado en la legislación anterior.

En la presente legislación fue estudiada en la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, quien fuera su ponente el honorable Representante Eduardo Mustafá Erazo, y al mismo tiempo él efectuó

una modificación así: "Sin embargo, se necesitará en cada caso, la autorización escrita de cada socio de la Cooperativa para efectuar los descuentos de los tres (3) días de la prima de vacaciones a favor de la Cooperativa de Trabajadores del Incoera-Himat Ltda., (lo subrayado es lo modificado).

Honorables Senadores, considero que la modificación efectuada en la Cámara jurídicamente es correcta puesto que en la actualidad para gozar de todos los programas de la cooperativa el trabajador debe afiliarse, para adquirir la calidad de socio, por este concepto a dicho trabajador se le hace un descuento mensual del 5% de un sueldo, y respecto del descuento de la prima de vacaciones sobre tres (3) días de éste, es discrecional del socio a través de una autorización por escrito en términos que fueron incluidos al texto por el honorable Senador Miguel Santamaría Dávila.

Por las razones anteriormente expuestas, me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 122 de 1988 Senado, número 286 de 1988 Cámara, "por la cual la Nación se asocia al 25 aniversario de la Cooperativa de Trabajadores del Incoera-Himat Ltda., y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

Jorge Cristo Sahium,
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., 28 de noviembre de 1989.

Autorizamos el siguiente informe.

El Presidente,

Jorge Cristo Sahium;

El Vicepresidente,

Ignacio Valencia López.

La Secretaria Comisión Segunda (E.),
Myriam Stella Rojas Suárez.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 225 Senado de 1988, "por medio de la cual se dictan normas en relación con las bolsas de valores, el mercado público de valores, los depósitos centralizados de valores y las acciones con dividendos preferencial y sin derecho a voto".

Cumplo con el deber reglamentario de rendir ponencia, para su discusión en primer debate, sobre el proyecto de ley "por la cual se dictan normas en relación con las bolsas de valores y el mercado público de valores, los depósitos centralizados de valores y las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto".

El proyecto fue traído por el Gobierno, a la consideración del Congreso Nacional, —a través del señor Ministro de Desarrollo Económico—, durante la legislatura de 1988, y aprobado en la misma por la honorable Cámara de Representantes con algunas modificaciones a su texto original, aunque conservando lo esencial de su contenido.

La iniciativa tiene tres propósitos básicos: en primer lugar, revisar y poner a tono con las exigencias de la época el régimen jurídico de las bolsas de valores en Colombia. En segundo lugar, complementar y actualizar ciertos aspectos de la Ley 32 de 1979, por la cual se creó la Comisión Nacional de Valores; y, en tercer y último lugar, crear nuevos instrumentos legales que coadyuven al desarrollo de nuestro incipiente mercado de capitales.

En lo que se refiere al primero de estos objetivos, esto es, modernizar el régimen legal de nuestras bolsas de valores, el proyecto de ley se apoya en el postulado de que éstas, si bien están organizadas como entidades de derecho privado, desarrollan una actividad de indiscutible interés público, cual es la de servir como intermediarios en el proceso de asignación y transferencia de una porción significativa del ahorro financiero de la comunidad; representado en los cientos de títulos que a diario se negocian a través de las mismas.

A partir de esta consideración elemental, el proyecto de ley, en su capítulo primero, propone una reforma de fondo al régimen vigente de las bolsas de valores (contenido en los Decretos 2969 de 1960 y 1172 de 1980); enmienda ésta que toca aspectos tan importantes como son: la admisión de nuevas sociedades comisionistas, la representación de los usuarios del mercado en los órganos de dirección y de fiscalización de las bolsas, la composición de capital de las mismas y el reparto de sus utilidades.

Como lo reconoce la propia exposición de motivos, el proyecto constituye en cierta forma una respuesta a la grave crisis de confianza que afectó a las bolsas de valores del país durante 1988, como resultado de los actos fraudulentos que, en perjuicio de numerosos inversionistas públicos y privados, realizaron algunas personas vinculadas a ciertas sociedades comisionistas de la Bolsa de Bogotá. Lo anterior, empero, no significa que se trate de una reforma concebida al calor de los acontecimientos y, por lo tanto, sin una base sólida y duradera. Por el contrario, estimo que el proyecto, más allá de la coyuntura histórica que lo

origina, corrige viejas deficiencias de nuestras instituciones bursátiles y, en esa medida, permitirá que éstas cumplan de una manera más adecuada la tarea económica que la ley les ha confiado.

El segundo gran objetivo consiste en ampliar o complementar determinados aspectos del régimen legal del mercado público de valores, contenido básicamente en la Ley 32 de 1979.

En este sentido, y en primer término, el proyecto actualiza y refina las facultades sancionatorias que la Ley 32 asigna a la Comisión Nacional de Valores, de suerte que esta última pueda ejercer de manera más eficaz su función de control y vigilancia del mercado público de valores. Así, se pretende incrementar sustancialmente el valor de las multas que puede imponer la Comisión, penalizar la participación de terceras personas en la realización de operaciones no representativas del mercado (leáse manipulación de precios), y consagrar la posibilidad de tomar posesión de los negocios y haberes de quienes ilícitamente adelanten actividades de intermediación de valores (artículo 6º).

Así mismo, y por otra parte, el proyecto de ley incluye ciertas disposiciones orientadas a darle mayor dinamismo y transparencia al mercado, como son, entre otras, la que autoriza a las sociedades comisionistas de bolsa para intermediar en la negociación de títulos no inscritos en bolsa, y la que establece condiciones especiales para la oferta pública de los títulos que regularmente emiten las entidades financieras en desarrollo de sus operaciones pasivas (artículos 4º y 5º).

Por último, el proyecto contempla un tema fundamental dentro del funcionamiento de cualquier mercado de valores, y que no está suficientemente desarrollado por la Ley 32, como es el relativo a los sujetos que participan en dicho mercado en calidad de intermediarios. De esta materia se ocupan los artículos 7º y 10; el primero precisando el campo de acción propio de los distintos tipos de intermediarios que intervienen en el mercado, y el segundo estableciendo las incompatibilidades de las sociedades comisionistas de bolsa. Ambos artículos, en últimas, se inspiran en el propósito de preservar una ordenada y sana competencia en el terreno de la intermediación de valores, de reafirmar el principio de especialización funcional sobre el cual ha descansado tradicionalmente la organización de nuestro sistema financiero, y de evitar situaciones de conflictos de interés que puedan llegar a atentar contra la transparencia y neutralidad del mercado.

El tercer y último objetivo central del proyecto es el de aportar nuevas herramientas legales que faciliten el desarrollo de un verdadero y vigoroso mercado de capitales en Colombia.

Como bien se sabe, en nuestro país el mercado de capitales es francamente exiguo. Tal es la conclusión a la que inevitablemente se llega tras observar, para citar sólo unos ejemplos, el escaso número de sociedades anónimas cuyas acciones se cotizan en bolsa; los bajos índices de capitalización y de liquidez bursátil que presenta nuestro mercado accionario en comparación con otros países con un nivel de desarrollo semejante al nuestro; al abrumador predominio de las transacciones con títulos de renta fija y de corto plazo; el relativamente alto nivel de endeudamiento de la mayoría de las empresas, etc.

El Congreso de la República, ciertamente, no ha sido ajeno a este problema. Así lo demuestra la aprobación de la misma Ley 32 de 1979, por la cual se creó la Comisión Nacional de Valores como organismo oficial encargado de estimular, organizar y regular el mercado público de valores, en un reconocimiento explícito por parte del Congreso de la necesidad de formar en Colombia un auténtico mercado de capitales que canalice eficientemente recursos de mediano y largo plazo hacia la inversión productiva y auspicio, de contera, una mayor participación de los ciudadanos en la propiedad y en las utilidades de los medios de producción.

En este orden de ideas, importa destacar aquí la incorporación en el proyecto de ley de dos nuevos instrumentos legales que, si bien no constituyen solución definitiva de los problemas de nuestro mercado de capitales, pueden contribuir positivamente al desarrollo del mismo, siempre y cuando sean debidamente asimilados y utilizados por emisores, inversionistas e intermediarios. Me refiero a los depósitos centralizados de valores y a las acciones con dividendos preferencial y sin derecho de voto, contemplados en los Capítulos Tercero y Cuarto del proyecto de ley, respectivamente. El primero, vale decir, el sistema de depósito centralizado de valores, rodearía de mayor seguridad y agilidad el comercio de valores. Y el segundo, o sea las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto, podría romper ese gran cuello de botella del mercado accionario que es la escasa oferta de acciones, producto a su turno del altísimo grado de concentración de la propiedad de las sociedades anónimas en unas pocas personas o grupos.

Hecha esta descripción general del contenido y alcance del proyecto de ley, procedo a continuación a formular algunos comentarios específicos sobre las más importantes de sus disposiciones, siguiendo, para tal efecto, el mismo orden de su articulado, el cual se encuentra organizado en cuatro capítulos, así:

—Capítulo I. De las bolsas de valores.

—Capítulo II. Del mercado público de valores.

—Capítulo III. De los depósitos centralizados de valores.

—Capítulo IV. De las acciones con dividendos preferencial y sin derecho de voto.

CAPITULO I

De las bolsas de valores.

1. Admisión de sociedades comisionistas.

Como ya lo señalé, el primer aspecto a que alude el proyecto es el de la admisión de nuevas sociedades comisionistas de bolsa.

En el régimen actual, las bolsas de valores, por intermedio de su Consejo Directivo, deciden por sí y ante sí sobre las solicitudes de admisión de nuevas firmas comisionistas. Tratándose de decisiones negativas, fundadas o no, éstas no están sujetas al escrutinio o revisión de autoridad alguna.

Esta situación no armoniza con el interés público que existe en el desarrollo del mercado, pues no es lógico que quienes actualmente tienen el carácter de comisionistas puedan, sin siquiera expresar las razones que motivan la decisión, decir, a su arbitrio, acerca del ingreso o no, al mercado de otras personas que competirían con ellas. Por tal razón, el artículo primero introduce dos modificaciones al régimen vigente, para disponer lo siguiente: De una parte, en los reglamentos de las bolsas se deberán establecer los requisitos y condiciones que ha de reunir una nueva sociedad comisionista, para ser admitida, atendiendo a la idoneidad profesional y la solvencia moral de los interesados; las condiciones económicas del mercado y la disponibilidad de recursos físicos y técnicos de la bolsa.

De otra parte, se prevé que el interesado podrá acudir ante la Sala General de la Comisión Nacional de Valores para que ésta verifique que la decisión se ajusta a los reglamentos de la bolsa. Esta medida, en manera alguna busca sustituir el poder de decisión de los órganos de las bolsas, sino permitir que el Estado vele porque las atribuciones de aquéllas se ejerzan adecuadamente en concordancia con el interés general, evitando eventuales abusos por parte de los actuales miembros de las bolsas y garantizando la libre competencia en la intermediación bursátil.

2. Reformas a la estructura societaria de las bolsas.

El artículo segundo introduce una serie de importantes modificaciones al régimen societario de las bolsas de valores con el fin de asegurar que puedan cumplir en mejor forma su función primordial, cual es la de mantener el funcionamiento de un mercado bursátil debidamente organizado que ofrezca a los negociantes de títulos y valores y al público en general condiciones suficientes de seguridad, honorabilidad y corrección (artículo 3º, numeral 2º del Decreto 2969 de 1980).

A este respecto es importante observar, en primer término, que en razón de la trascendencia pública de las actividades de las bolsas de valores es evidente que dichas entidades no pueden ser administradas bajo una perspectiva de mero interés público. Por ello, siguiendo el ejemplo de otros países —como por ejemplo la Bolsa de New York—, el proyecto establece que en los órganos de dirección y fiscalización de las bolsas debe existir una participación razonable y significativa de miembros externos que representen a los diversos usuarios del mercado, como son, entre otros, las entidades emisoras o los inversionistas institucionales.

Para alcanzar el objetivo mencionado, y evitando la adopción de esquemas rígidos que pueden entorpecer indebidamente el funcionamiento de las bolsas, se faculta a la Sala General de la Comisión Nacional de Valores para establecer la participación que tendrán los miembros externos y el procedimiento que debe seguirse para la elección de los mismos. Sin embargo, y por elementales consideraciones, el proyecto dispone expresamente que tratándose del Consejo Directivo de las bolsas, o sea del órgano de dirección de las bolsas como sociedades anónimas que son, las sociedades comisionistas de bolsa tendrán en todo caso una participación mayoritaria.

En segundo término es fundamental que las bolsas cuenten con los recursos necesarios para prestar los servicios y ofrecer las seguridades y facilidades que demanda el desarrollo del mercado. Con tal fin, en muchos otros países se ha dispuesto que las bolsas de valores deben estar organizadas como entidades sin ánimo de lucro. Partiendo de dicha consideración el proyecto de ley consagra dos reglas fundamentales:

De una parte se dispone que salvo el caso de disolución o liquidación definitiva, la bolsa sólo puede repartir sus dividendos en acciones. Sin embargo, tal regla no es absoluta, pues bien puede suceder que una bolsa disponga de recursos suficientes para desarrollar eficientemente todas las funciones que le competen, situación en la cual no sería equitativo, prohibirle distribuir dividendos en dinero. Por tal razón, el proyecto prevé que ello se puede hacer con autorización de la Comisión Nacional de Valores.

De otra parte, se dispone que el monto del capital y las reservas de la bolsa no podrá ser inferior al monto que establezca la Sala General de la Comisión Nacional de Valores, lo cual garantiza que en todo momento el patrimonio de las bolsas esté a la altura de los requerimientos del mercado. Es de anotar que actualmente, de acuerdo con el Decreto 2969 de 1980, el capital que deben reunir las bolsas de valores es de quinientos mil pesos, cifra a todas luces, insuficiente e inadecuada.

En tercer lugar, las bolsas de valores debe ser ante todo entidades dedicadas a prestar servicios al mercado y a las sociedades comisionistas miembros de las mismas, y no un instrumento de lucro para sus accionistas.

Por tal razón y en seguimiento del modelo de otros países (México, verbigracia), el proyecto dispone que, en principio, sólo pueden ser accionistas de la bolsa, las sociedades comisionistas, todas ellas en una misma e idéntica participación. Excepcionalmente se permitirá que las entidades sin ánimo de lucro sean accionistas de la bolsa, habida consideración del apoyo financiero que las mismas pueden brindarles, sin perturbar con ello su funcionamiento. Tal es el caso concreto de la Bolsa de Occidente.

CAPITULO II

Del mercado público de valores.

El Capítulo II "del mercado público de valores" tiene como objetivo primordial la definición de los sujetos que participan como intermediarios en el mercado público de valores y la delimitación de su campo de actuación, sobre las bases de pluralidad de intermediarios, sana competencia entre los mismos y transparencia del mercado. En desarrollo de estos principios establece:

—De la intermediación de valores no inscritos en bolsa (artículo 4º). De acuerdo con el régimen jurídico vigente, las sociedades comisionistas de bolsa pueden desarrollar el contrato de comisión para la compra y venta de valores, tan solo en relación con aquellos inscritos en bolsa, lo cual representa apenas una parte del mercado público de valores nacional. De otro lado, los llamados comisionistas independientes tienen la posibilidad de negociar en todos aquellos valores inscritos en el Registro Nacional de Valores.

Así las cosas, el artículo 4º del proyecto apunta a dos objetivos: en primer término, ampliar el radio de acción del comisionista de bolsa para que éste pueda desempeñar su actividad sobre todos los títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores y no únicamente sobre los inscritos en bolsa lo cual, colateralmente, permitirá llevar a un mercado institucional y transparente papeles que por estar por fuera de bolsa, muchas veces por falta de requisitos, son objeto de un mercado informal o clandestino. Igualmente, esta disposición tiende a equilibrar las condiciones de los comisionistas de bolsa con las de los independientes, al permitir que la actividad de unos y otros se desempeñe en relación con los mismos títulos.

Esta extensión del objeto de las sociedades comisionistas no es, en modo alguno, absoluta o incondicional puesto que la nueva actividad se tendría que desarrollar dentro de las condiciones que para el efecto, fije la Sala General de la Comisión Nacional de Valores. Esta reglamentación será justamente la llamada a garantizar que dichas operaciones se realicen con carácter excepcional para preservar la unidad del sistema bursátil, de un lado, y, de otro, bajo condiciones de vigilancia y seguridad tanto de las bolsas como del Estado. No está por demás decir que esta posibilidad de negociar con títulos no inscritos en bolsa, por parte de los comisionistas, existe en otros países, como por ejemplo en el Perú, en donde se ha establecido una segunda rueda para negociar títulos diferentes a los inscritos en bolsa, todo ello con aceptable éxito.

—De la oferta pública de documentos emitidos por entidades financieras (artículo 5º). El proyecto consagra que los documentos que, en desarrollo de sus operaciones pasivas, emitan en forma serial o masiva las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Bancaria, vgr. CDTs, Aceptaciones Bancarias, Pagares, etc., se entenderán inscritos en el Registro Nacional de Valores para todos los efectos legales y podrán ser objeto de oferta pública sin necesidad de la previa autorización de la Comisión Nacional de Valores. La medida propuesta tiene como sustento el hecho de que las entidades financieras están sujetas a una estricta vigilancia del Estado, a través de la Superintendencia Bancaria y que la emisión por parte de tales entidades de estos valores corresponde al fin y al cabo al desarrollo de una facultad que les es propia, como es la de captar ahorro del público. De tal suerte, un nuevo trámite ante la Comisión de Valores, para la autorización de la oferta, no tiene mayor utilidad.

En cuanto hace relación con la disposición contenida en el artículo en el sentido de que los aludidos títulos se entienden inscritos en el Registro Nacional de Valores para todos los efectos legales, ésta encuentra su razón de ser no sólo en las anteriores consideraciones sino también en abrir paso a la posibilidad de que cuando tales valores no se encuentren inscritos en bolsa puedan tener un mercado secundario transparente del cual carecen hoy en día, como es el caso, por ejemplo, de los Certificados de Valor Constante de las corporaciones de ahorro y vivienda.

Evidentemente, la circunstancia de que los valores mencionados se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Valores para todos los efectos legales, lleva implícita la obligación de que el emisor cumpla con todos los deberes de información que tal situación impone y, además, en modo alguno implica pérdida de las facultades de la Comisión Nacional de Valores para cancelar o suspender la inscripción en los casos previstos en la ley, como expresamente lo advierte el proyecto.

—De ciertas sanciones pecuniarias que puede imponer la Comisión Nacional de Valores. En cuanto se refiere a este punto, contenido en el artículo 6º y ya tratado en las consideraciones generales de esta ponencia, se trata de refinar las facultades sancionatorias que la Ley 32 de 1979 asigna a la Comisión Nacional de Valores.

—De la definición de los intermediarios en el mercado público de valores y de la delimitación del ámbito de su actividad. Como lo había mencionado, el pro-

yecto se ocupa, en sus artículos 7º y 10, de precisar los distintos tipos de intermediarios que intervienen en el mercado, y de establecer las incompatibilidades de las sociedades comisionistas de bolsa.

En cuanto al primero de los aspectos mencionados el proyecto establece, con claridad, quiénes pueden intervenir —como intermediarios— en el mercado de valores, con base en dos criterios fundamentalmente: En primer lugar, conforme al principio de la especialización del sistema financiero; en función del instrumento jurídico utilizado para desempeñar la actividad. En tal virtud, se reserva explícitamente la intermediación, mediante el contrato de comisión, para los comisionistas de bolsa y los comisionistas independientes. En el mismo orden de ideas se admite que las entidades financieras realicen, mediante otros instrumentos jurídicos, operaciones de intermediación de valores.

En segundo lugar, y lo que es más importante, el proyecto no amplía ni restringe el campo de actividad que, en cuanto a la intermediación en el mercado de valores, reconocen las leyes vigentes a las instituciones financieras, como quiera que se limita a formalizar y hacer expreso un "statu quo", pero con un elemento nuevo muy importante, y es que el desarrollo de estas actividades queda sujeto a las disposiciones que expida la Sala General de la Comisión Nacional de Valores, con lo cual se incorpora un factor regulador y ordenador de la competencia entre los diversos sujetos del mercado, que no existe hoy en día.

Respecto del segundo de los aspectos mencionados, esto es, las incompatibilidades de las sociedades comisionistas de bolsa, el mismo responde a un doble propósito; cual es el de reafirmar el principio de especialización invocado en el artículo 7º y el de evitar eventuales e insalvables conflictos de interés.

Se preserva el principio de especialización en el sentido de que se prohíbe a las entidades financieras y a otros intermediarios de valores participar, directa o indirectamente, en la propiedad de las sociedades comisionistas de bolsa, así como a éstas, a su turno, se les prohíbe participar en el capital de los establecimientos de crédito o de otro intermediario de valores.

La independencia de la propiedad del capital de una sociedad comisionista frente a otros intermediarios de valores, establecimientos de crédito y sociedades fiduciarias, y de éstas con aquéllas es, además, un elemento preventivo de eventuales conflictos de interés.

En guarda de esta independencia y para mayor transparencia del mercado, finalmente se establece que los administradores o beneficiarios reales del capital de una sociedad comisionista no podrán ser administradores o beneficiarios reales de más del cinco por ciento (5%) del capital de una sociedad cuyos valores estén inscritos en bolsa, salvo el caso contemplado en el artículo 8º, numeral 2º del Decreto-ley 1172 de 1980.

—De los comisionistas independientes.

Dentro de la perspectiva de delimitación de los sujetos del mercado, el artículo 8º se ocupa de precisar el concepto de comisionistas independientes y determinar el régimen jurídico aplicable a este tipo de intermediarios.

En relación con este tema debo aclarar que la figura del comisionista independiente no es nueva, pues ya estaba prevista y regulada por el Decreto 2969 de 1980, bajo la inexacta denominación de Corredor Independiente. De hecho, en la actualidad existen siete sociedades de esta especie autorizadas por la Comisión Nacional de Valores y bajo su vigilancia. En este sentido el proyecto tan sólo se limita a designar bajo una denominación jurídicamente más precisa la figura, esto es, "comisionista independiente" y a definir su objeto o actividad.

Respecto al régimen jurídico aplicable a los comisionistas independientes el proyecto sabiamente les somete al mismo que rige para las sociedades comisionistas de bolsa. En este sentido el proyecto mantiene la orientación destinada a permitir la existencia de una pluralidad de intermediarios pero sujetos a unas mismas reglas que hagan viable la competencia.

Así, se extiende la posibilidad a las sociedades comisionistas de bolsa para que puedan desarrollar su objeto sobre todos los títulos inscritos en el Registro Nacional de Valores, con lo cual se las equipara a los independientes, y a éstos, para que no queden dudas, expresamente se les somete al mismo régimen jurídico que a los comisionistas de bolsa.

Esta sujeción de los comisionistas independientes al régimen jurídico de los comisionistas de bolsa se proyecta principalmente en aspectos tales como el capital mínimo que deben poseer y sienta las bases para la aplicación de condiciones similares cuando quiera que la diferencia específica entre ambas clases de comisionistas, esto es, la pertenencia o no a las bolsas, impida exigirles el mismo requisito, como es el caso de los Fondos de Garantías, cuya conformación sólo es viable tratándose de sociedades comisionistas de bolsa.

—Del objeto de las sociedades colectivas comisionistas de bolsa.

El artículo 9º del proyecto pretende poner fin a una discriminación existente entre las sociedades comisionistas organizadas como anónimas y las que adoptan la forma de colectivas. En efecto, en la actualidad y de acuerdo con el Decreto-ley 1172 de 1980, se reserva para las sociedades anónimas las denominadas opera-

ciones o actividades complementarias, tales como negociar por cuenta propia valores inscritos en bolsa para dar liquidez al mercado, constituir y administrar fondos de valores, etc. El proyecto hace extensiva a las sociedades colectivas la posibilidad de desarrollar estas actividades.

—Otras disposiciones. Finalmente, el Capítulo II se ocupa de tres aspectos importantes para el desarrollo del mercado de valores.

En el artículo 11, y por razones obvias, se prohíbe a los representantes legales de las bolsas de valores negociar con títulos inscritos en bolsa, como no sea con una previa autorización del Consejo Directivo y por motivos ajenos a la especulación.

El artículo 12 busca sacar del régimen común del Código de Comercio, la duración máxima de los Fondos de garantías que se constituyan como un fideicomiso, a fin de que éstos puedan sobrepasar los veinte años allí fijados.

El artículo 13 sienta un principio de protección a los tenedores de bonos convertibles en acciones en el sentido de obligar a la sociedad a que cuando coloque acciones o bonos convertibles en acciones, lo haga sin perjuicio de los derechos de los tenedores, esto es en condiciones tales que no se produzca una mengua o dilución del contenido económico del derecho de conservación.

CAPITULO III

De los sistemas de depósitos centralizados de valores.

El Capítulo III del proyecto establece un novedoso mecanismo cuya instrumentación sin duda contribuirá a promover el desarrollo del mercado nacional de valores. En efecto, los sistemas de depósito centralizado de valores, en la medida que permiten que la transferencia de la propiedad de títulos y valores bajo su custodia y administración pueda surtirse mediante simples asientos contables que no implican una movilización física de los mismos, contribuyen a que el mercado se desenvuelva en condiciones de mayor seguridad y agilidad y, aún, a menor costo. Con base en este postulado el proyecto dispone:

a) Que las sociedades que administren los sistemas de depósito centralizado de valores tengan objeto exclusivo y estén vigiladas por la Comisión Nacional de Valores;

b) Que el Gobierno pueda promover la constitución de una sociedad en cuyo capital puedan participar las entidades públicas emisoras de valores, las bolsas de valores y las demás personas jurídicas que autorice la Comisión Nacional de Valores;

c) Las funciones que desempeñarían estas sociedades administradoras de depósitos centralizados de valores serían básicamente las siguientes:

—El depósito de los valores inscritos en el Registro Nacional de Valores que les sean entregados.

—La administración de los valores que se les entreguen, a solicitud del depositante.

—La transferencia y la constitución de gravámenes de los valores depositados.

—La compensación y liquidación de operaciones sobre valores depositados.

—La teneduría de los libros de registro de títulos nominativos, a solicitud de las entidades emisoras.

d) El cumplimiento de estas funciones requiere de precisas excepciones a las normas que rigen el contrato de depósito mercantil y la transferencia de títulos valores, pues éstas no se adaptan suficientemente a las funciones relacionadas y, por ello, el capítulo introduce las excepciones necesarias.

CAPITULO IV

De las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto

Desde hace muchos años el mercado público de acciones ha venido sufriendo un deterioro que se ha manifestado en la importancia cada vez menor que tienen esos valores en el mercado bursátil. En efecto, mientras con anterioridad a 1970 las acciones representaban más del cincuenta por ciento del mercado, —llegando al 84% en 1957— a partir de ese año su participación se ha venido deteriorando, al extremo de que en los años 1986, 1987 y 1988, sólo llegó al 2.9%, 3.7% y al 4.1%, respectivamente.

Este deterioro también se ha reflejado en la relación que existe entre el volumen de acciones negociadas en la bolsa y el producto interno bruto que pasó del 2.5% en 1945 y el 1.3% en 1950, para situarse en sólo el 0.1% en 1988.

El decaimiento del mercado accionario refleja también la estructura financiera de la gran mayoría de empresas del país en la cual continúa predominando el endeudamiento, a pesar de las medidas de carácter tributario y crediticio adoptadas en 1983 y 1986 con el fin de estimular su capitalización.

A lo anterior se agrega el notorio y preocupante proceso de concentración que ha tenido la propiedad de la sociedad anónima en los últimos quince años y en virtud del cual, como lo reveló un estudio de la Comisión Nacional de Valores sobre una muestra de sociedades inscritas en el Registro Nacional de Valores, a 31 de diciembre de 1987 el 0.2% de los accionistas poseía el 81% de las acciones.

Las cifras anteriores señalan inequívocamente la conveniencia de diseñar nuevos mecanismos que, por una parte, permitan a las empresas obtener nuevos recursos de capital del mercado público de valores y, al mismo tiempo, deparen a un mayor número de ahorradores la posibilidad de participar en la propie-

dad y en las utilidades de aquéllas, bien sea directamente o a través de los llamados inversionistas institucionales (fondos mutuos de inversión de empleos, fondos de pensiones, etc.).

Para alcanzar ese objetivo el proyecto propone la creación de las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto, que existen en muchos países (Estados Unidos de América, Gran Bretaña, Francia, Italia, Brasil, entre otros). En el Brasil, por ejemplo, a partir de 1983 las acciones preferentes pasaron a representar más del sesenta por ciento (60%) del total de acciones emitidas, llegando en varios años a superar el 70%.

Obviamente para que este nuevo instrumento cumpla su doble propósito de servir como medio de democratización de la propiedad de las empresas y como fuente de financiación de estas últimas, es esencial, de una parte, que su estructura sea competitiva frente a otros mecanismos de inversión y, por la otra, que no se preste a abusos por parte de los accionistas controladores.

Para tales efectos el proyecto de ley consagra acertadamente una serie de reglas que se pueden ordenar en torno a los siguientes puntos: los derechos que las acciones preferentes confieren, las condiciones requeridas para su emisión y los mecanismos de protección para las personas que inviertan en ellas.

1. Derechos que confieren estas acciones.

En cuanto se refiere a los derechos que las acciones otorgan, el proyecto consagra los principios que son comunes en otros países, y que se fundan en la idea de que esta nueva clase de acciones está dirigida al pequeño inversionista que no aspira a participar en la dirección de la sociedad, sino a recibir un rendimiento representado en un dividendo estable y en la valorización de sus acciones. Por consiguiente, el proyecto establece un dividendo mínimo que está obligada a pagar la sociedad sin que el mismo pueda ser afectado por la decisión de las mayorías. Para tal propósito se dispone (artículo 34) que estas acciones confieren el derecho a recibir un dividendo que se debe pagar de las utilidades líquidas, una vez hecha la reserva legal y antes de constituir cualquier otra reserva.

Como en todo caso, quien adquiere esta nueva clase de títulos es un accionista y no un acreedor, como sería el caso del tenedor de un bono, su derecho a participar en las utilidades sociales no se agota con el pago del dividendo mínimo, y por ello —y esto hace más atractivas estas acciones— si la sociedad obtiene utilidades considerables él tiene derecho a participar en ellas en igual forma que los otros accionistas. De esta manera, pagado el dividendo mínimo establecido, los accionistas ordinarios tienen derecho, si hay utilidades suficientes, a que les pague una suma igual, para después distribuir el exceso de utilidades en igual forma entre todos los accionistas que de esta manera reciben al final un tratamiento equitativo. Es por ello que el proyecto dispone que los accionistas ordinarios no podrán recibir un dividendo mayor que los tenedores de acciones preferenciales.

Sin embargo, a pesar del carácter obligatorio del dividendo, la experiencia de otros países ha demostrado que un sistema que se limite a disponer un dividendo mínimo, sin crear otros mecanismos complementarios, se presta para que administradores inescrupulosos lesionen los intereses de los inversionistas a través de lo que algunos denominan una política "de acordeón" en la distribución de utilidades. Por tal razón, el proyecto acertadamente prevé (artículo 35) que el dividendo no pagado se puede acumular a aquél que corresponda hasta por los tres ejercicios anuales subsiguientes, sin perjuicio de que cuando la sociedad emisora así lo disponga en sus estatutos, pueda ofrecer como un atractivo adicional un período de acumulación mayor. Esto implica que si la sociedad emisora no genera recursos suficientes para pagar el dividendo; el monto máximo que puede llegar a tener a su cargo como pasivo externo por tal concepto no puede superar el valor del dividendo en cuatro años.

De otro lado, en la medida que el titular de estas acciones no participa en el control de la sociedad, debe tener preferencia, como lo dispone el proyecto (artículo 38), para el reembolso de sus aportes sobre las acciones ordinarias, al momento de disolver y liquidar la sociedad una vez pagado el pasivo externo. Ahora bien, como el valor que se paga por la suscripción de una acción puede ser muy superior a su valor nominal, lo cual sucede a menudo en nuestras grandes sociedades anónimas, para asegurar una protección completa del inversionista se debe establecer, como lo dispone el proyecto, que el reembolso preferente incluirá el valor de la prima que se haya pagado en la colocación.

La regla del reembolso preferencial significa entonces que quien administra y controla la sociedad es quien debe sufrir en primer lugar las pérdidas que experimente la sociedad y que es sólo cuando éstas absorban todo el capital ordinario que se debe afectar a los accionistas preferentes. Por esta razón el proyecto establece (artículo 39) que en caso de que se disponga la reducción del capital social —por ejemplo, por pérdidas— tal medida afecta en principio a los accionistas ordinarios, lo que no impide que los accionistas preferentes, si así lo estiman conveniente, consientan en la reducción del capital.

Vale la pena aclarar que los derechos mencionados y el reembolso anticipado, que en ciertos casos confiere el proyecto de ley, no convierten estas acciones

en bonos, por se conserva una clara diferencia en el espíritu que distingue los unos de los otros. En efecto, los bonos en rigor no son capital de riesgo, pues el tenedor conserva siempre el derecho al pago del capital y de los intereses en los plazos y forma pactada, independiente de del comportamiento de la sociedad. Por el contrario, las acciones si constituyen un capital de riesgo, por cuanto, salvo los casos excepcionales previstos por el proyecto de la ley, sólo son objeto de reembolso al momento de la disolución de la sociedad una vez pagado el pasivo externo, y únicamente reciben dividendos en la medida que la sociedad los produzca. Por tal motivo el artículo 48 expresamente reconoce que, salvo el derecho a participar y votar en las asambleas de accionistas, el titular de este nuevo tipo de acciones tiene todos los derechos inherentes a la calidad de accionista, tales como el de inspeccionar, en los plazos que señala la ley, los libros de la sociedad o el de impugnar las decisiones irregulares de la sociedad.

Ahora bien, aun cuando los derechos fundamentales que este nuevo tipo de acciones otorga las harán atractivas para los inversionistas, su operación no debe implicar lesión alguna del interés público; para ello se requiere que existan unas condiciones mínimas de emisión y unos mecanismos especiales de protección para sus propietarios.

2. Condiciones requeridas para su emisión.

En lo que atañe a la emisión de las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto, se establecen una serie de condiciones relativas a las características de la sociedad emisora, al porcentaje que pueden representar estas acciones dentro del capital social y a su forma de colocación.

En cuanto a las condiciones de la sociedad emisora, y para garantizar que sólo ofrezcan estas acciones empresas sólidas y serias, se exige (artículo 31) que la emisora esté vigilada por una Superintendencia y que haya obtenido utilidades distribuidas durante los dos años inmediatamente anteriores, que le hubieran permitido pagar el dividendo mínimo fijado para las acciones que pretende emitir. Además, estas sociedades deben tener sus acciones ordinarias inscritas en una bolsa, pues son las sociedades que operan en el mercado público las que ofrecen una transparencia en su funcionamiento, a través de la información que, legalmente, deben suministrar.

De otra parte y siguiendo el modelo establecido en Francia e Italia, el artículo 32 dispone que las acciones con dividendo preferencial no pueden representar más del veinticinco por ciento del capital pagado de la sociedad. Este límite se justifica ampliamente porque en la medida en que quienes administran una sociedad comprometen efectivamente sus recursos en la misma, es más viable la garantía de eficiencia y probidad en su manejo. Esta cifra debe calcularse sobre el valor nominal del capital social y de las acciones preferentes, lo que no impide que se emitan estas acciones con una prima de colocación, que obviamente se justifica cuando el valor patrimonial de la acción excede el valor nominal.

Por último, y como quiera que estas acciones están dirigidas a democratizar en alguna medida la propiedad de las sociedades anónimas, es lógico que ellas deban colocarse por primera vez por el mecanismo de oferta pública (artículo 43). En razón de lo anterior y de que además, por su propia naturaleza los titulares de estas acciones van a ser pequeños inversionistas o eventualmente algunos inversionistas institucionales, es evidente que dichas acciones deben estar inscritas en una bolsa de valores (artículo 33).

3. Mecanismos de protección.

Para otorgar una adecuada protección a las personas que invierten en este tipo de acciones y evitar que ellas sean víctimas de personas inescrupulosas, se establecen reglas precisas en lo que se refiere a la participación eventual de los accionistas especiales en las asambleas la existencia de un representante común y un derecho de reembolso en ciertas hipótesis excepcionales.

En este sentido, el proyecto prevé en ciertos casos la participación de este nuevo tipo de accionistas en la asamblea de la sociedad emisora. Esta intervención procede en aquellos eventos en que la sociedad pretende adoptar decisiones que afectan fundamentalmente los derechos de los accionistas especiales o cuando la sociedad no ha cumplido sus obligaciones con ellos.

En lo que toca con la primera hipótesis, esto es, la toma de decisiones que afectan fundamentalmente los derechos de los accionistas, como podría ser la modificación de tales derechos, la transformación, la disolución, el cambio del objeto de la sociedad o el pago de dividendos en acciones, debe partirse, por una parte, del principio de que no puede permitirse que la sociedad afecte unilateralmente sus derechos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta que es contrario al propio interés de los accionistas y de la sociedad que se establezcan reglas rígidas e inflexible hacia el futuro. Por consiguiente, lo más razonable es otorgar, como lo hace el artículo 37, un derecho de voto en estos casos a esta nueva clase de accionistas, en igualdad de condiciones a los accionistas ordinarios.

Por lo que concierne al incumplimiento por parte de la sociedad de su obligación de pagar los dividendos que les corresponden a los accionistas especiales, es evidente que ante tal hecho ellos no pueden verse obligados a mantener su posición ordinaria. Habiéndose aceptado no tener derecho de voto en la medida en que, de una parte, se garantizara un rendimiento

mínimo y de otra, tener el derecho a participar en las demás utilidades de la sociedad, es preciso darle a aquella hipótesis, un tratamiento adecuado.

Por tal razón se prevé (artículo 37, numeral 3º), que los accionistas recobrarán el derecho de voto, cuando la totalidad de su dividendo no les ha sido pagado durante dos ejercicios anuales consecutivos, derecho que conservarán hasta que el dividendo les sea pagado en su totalidad. De igual manera, cuando los administradores oculten utilidades, traicionando la confianza de los accionistas preferentes, éstos adquirirán el derecho de voto en la forma como lo dispone el proyecto (artículo 37, numeral 5º), conservándolo por el tiempo necesario hasta que se corrijan las irregularidades y se adopten las medidas necesarias para evitar que dicha situación se produzca nuevamente.

En estos casos me parece claro que el voto se debe recobrar de manera plena, pues si la sociedad no puede pagar la totalidad del dividendo durante el plazo de dos años que se señala, se puede suponer fundamentalmente que tiene problemas en su administración, y por ello quien ha invertido un capital de riesgo debe quedar en aptitud de intervenir en la misma.

El proyecto, por lo demás, prevé un mecanismo de representación colectiva formado por una asamblea de esta nueva clase de accionistas y un representante suyo (artículo 45). El esquema se justifica si se considera que los titulares de estas acciones son pequeños inversionistas que individualmente carecen de poder para, llegado el caso, enfrentarse a los grandes propietarios. A lo anterior se agrega una innovación importante del proyecto (artículo 47, inciso final) que consiste en facultar al representante de estos accionistas para intentar acciones de responsabilidad en nombre de la sociedad emisora contra los administradores y el revisor fiscal de la misma. Cabe advertir que actualmente dichas acciones de responsabilidad las debe intentar directamente la propia sociedad emisora y normalmente se requiere que lo haga por disposición de su asamblea de accionistas, lo cual en la práctica impide que los pequeños accionistas defiendan el interés social por esta vía.

Finalmente, como una medida adicional de protección de los inversionistas, se establece en ciertos casos el derecho a obtener el reembolso del aporte respectivo antes de la disolución de la sociedad. Ello ocurriría cuando resulte afectada la situación de los titulares de este nuevo tipo de acciones como, por ejemplo, cuando la asamblea de accionistas, con el consentimiento de los accionistas preferentes, decreta la reducción del capital social, o cuando la asamblea de accionistas, con la participación de los accionistas preferentes, decreta la conversión de las acciones preferentes en acciones ordinarias.

La existencia de este derecho de reembolso no constituye una idea nueva, pues ella se ha ido abriendo paso en el derecho contemporáneo (por ejemplo en Brasil), y tiene como propósito fundamental brindar una protección adicional al inversionista que, ante cambios de tal naturaleza, desea liquidar su inversión, pero que eventualmente no puede hacerle vendiéndola en el mercado de valores, pues la acción carece de atractivo para terceros.

Obviamente este reembolso debe hacerse de tal manera, que los accionistas que se retiran obtengan una suma equivalente a la que recibirían si se disolviera la sociedad, lo que implica que deben obtener el valor patrimonial de su acción una vez imputado el pasivo externo a las otras acciones. Es este principio el que consagra el proyecto en su artículo 42.

Por último, el artículo 41 del proyecto prevé la posibilidad de que el accionista obtenga el reembolso de su aporte en aquellos casos en que la totalidad del dividendo preferencial no le haya sido pagado durante dos ejercicios anuales consecutivos. Esta previsión no es usual en las legislaciones que consagran este tipo de acciones y parece inconveniente. En efecto, si la sociedad está obligada a pagar el dividendo mientras existan utilidades suficientes, es evidente que cuando no lo hace es porque se encuentra en una precaria situación económica. Por consiguiente, el artículo propuesto conduce a que precisamente en los casos en que requiere de todos sus recursos para adoptar las medidas necesarias para su recuperación, la sociedad se verá privada hasta de un veinticinco por ciento de su patrimonio. Tal previsión es, entonces, contraria a los principios que orientan hoy en día nuestra legislación, y que consisten fundamentalmente en que es de interés público la supervivencia de la empresa como factor de progreso y desarrollo económico. Además, el proyecto ya contiene suficientes mecanismos de protección que permiten a los accionistas titulares de estas acciones actuar cuando sea el caso.

Por tal razón considero que se debe suprimir el artículo 41 del proyecto presentado por el Gobierno.

A este respecto y para despejar cualquier duda que pueda surgir a la honorable Comisión sobre las consecuencias de la supresión mencionada, me permito recordar que a la luz de la jurisprudencia de la honorable Corte Suprema de Justicia, la supresión de un artículo, cuando ella no varía el contenido y sentido del resto del proyecto, no implica una modificación del mismo y por ello, no requiere que el proyecto se someta nuevamente a la otra Cámara.

En efecto, para determinar la constitucionalidad de una ley que después de ser aprobada por una Cámara ha sido objeto de modificaciones o supresiones por la otra, la jurisprudencia de la Honorable Corte Suprema de Justicia ha sentado el principio de identidad (se subraya). En virtud de tal principio es el mismo proyecto el que debe sufrir la totalidad del trámite

constitucional para alcanzar, según el artículo 81 de la Carta, el carácter de ley". (Sentencia del 24 de septiembre de 1987, reiterada en sentencia del 16 de junio de 1988. Magistrado ponente, doctor Hernando Gómez Otálora).

Tal doctrina fue sintetizada por la honorable Corte en reciente sentencia del 27 de julio de 1989 en la cual se sostuvo lo siguiente:

"Aunque el actor estima que las supresiones ordenadas por el Senado de la República debían ser objeto de nuevo debate en la Cámara e insiste en confundir dicho acto con el de modificaciones, lo cierto es que el trámite ordenado por la Carta como procedimiento para la formación de la ley se cumplió en el caso que se examina, ya que el texto de los artículos de la ley fue definitivamente aprobado en todos los actos necesarios, o sea en primer y segundo debates en cada Cámara, y que lo que ocurrió en el Senado fue que ordenaron supresiones de artículos y no modificaciones a éstos.

"Las supresiones en el texto de un proyecto de ley, que no afecten la integridad de lo aprobado, por no dirigirse a partes de los artículos, lo que ocurrió con los que forman la Ley 61 de 1987, no deben repetir el procedimiento ya verificado, pues éste resulta constitucionalmente innecesario". (He subrayado).

Por todo lo expuesto me permito proponer:

"Dése primer debate al proyecto de ley por la cual se dictan normas en relación con las bolsas de valores y el mercado público de valores, los depósitos centralizados de valores y las acciones con dividendo preferencial y sin derecho de voto, con la supresión indicada".

Señores Senadores,

Rodrigo Marín Bernal.

Bogotá, D. E., noviembre 28 de 1989.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Bogotá, D. E., noviembre veintiocho (28) de mil novecientos ochenta y nueve (1989).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 225 Senado de 1988, "por la cual se dictan normas en relación con las bolsas de valores, el mercado público de valores, los depósitos centralizados de valores y las acciones con dividendos preferencial y sin derecho a voto".

Estanislao Rozo Niño

Secretario General

Comisión Tercera Senado

—Asuntos Económicos—

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 65 Senado de 1989, "por la cual se establece una cuota de fomento nacional para la avicultura y se dicta normas para su administración".

Honorables Senadores:

Cumplo con la misión de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 65 Senado de 1989, "por la cual se establece una cuota de fomento, se crea el Fondo Nacional para la Avicultura y se dictan normas para su administración".

Contenido del proyecto.

El proyecto, una iniciativa del Senador Horacio Serpa Uribe, tiene como propósito la creación de un fondo financiero denominado "Fondo Nacional de Avicultura" que se nutrirá del recaudo de unas cuotas de fomento avícola cobradas a las empresas incubadoras de pollitos a razón de hasta un 5% sobre el valor de venta de cada pollito de un día de nacido destinado a la producción de huevos; de hasta un 1.5% de su valor si el pollito se destina a la producción de carne; y de hasta un 5% del valor CIF de las importaciones de huevos para consumo o reproducción. El proyecto establece los objetivos del Fondo y prevé que su administración la ejerza la Federación Nacional de Avicultores de Colombia. Feñavi, debidamente vigilada y fiscalizada por la Contraloría General de la República.

Importancia del proyecto.

No considero necesario presentar a la ilustrada consideración de los colegas los numerosos argumentos y la copiosa información existente sobre la enorme importancia que tiene para el país la industria avícola en sus distintas facetas de producción, distribución y venta tanto de animales como de huevos. No obstante, no sobra recordar que esta industria ocupa a cerca de 100.000 colombianos mediante empleo directo y que contribuye casi con un 2% al producto bruto interno del país. Tiene además la característica de ser un sector que ha venido creciendo en los últimos años dinámicamente y que opera eficientemente gracias a la presencia de una pujante y muy competitiva empresa privada establecida en distintos lugares de Colombia.

Por otra parte, la industria avícola tiene una gran importancia para el futuro alimenticio de nuestra población, ya que la carne de pollo constituye un excelente sustituto de las carnes rojas con la ventaja

adicional de que su precio es inferior. Además, pese al crecimiento de los consumos en los últimos años, Colombia todavía muestra unos consumos per cápita de este renglón inferiores a los que se registran en otros países de similares características socio-económicas.

Antecedentes de la idea en Colombia.

La idea de crear fondos sectoriales de fomento no es nueva en el país. De hecho, el Congreso Nacional, a partir de los primeros años de la década de los sesenta, creó varios fondos de similares características al que hoy se propone que han beneficiado a distintas industrias del sector agropecuario. En efecto, mediante la Ley 101 de 1963 se creó la cuota de fomento arrocero y unos años más tarde mediante las Leyes 31 de 1965 y 51 de 1966 se crearon las cuotas de fomento cacaotero y de cereales respectivamente. Con el producto de estas cuotas se han fortalecido en las últimas dos décadas los fondos arrocero, cerealista y cacaotero (Ley 67 de 1983), con cuyos recursos ha sido posible realizar importantes inversiones para la mejora de calidades y fortalecer la asistencia técnica y la infraestructura física de estas industrias. Más recientemente, a partir de 1985, se han creado fondos de fomento para la industria del fique, para el fomento de la minería de metales preciosos y del carbón, los cuales, sin embargo y a diferencia de los creados durante los años sesentas, al ser administrados directa y exclusivamente por entidades ya constituidas del sector público, tienen más las características de las rentas atadas que las de verdaderos fondos.

La experiencia que ha tenido el país con la constitución de los fondos arrocero, cacaotero y cerealista es muy positiva. Gracias a ellos ha sido posible mejorar sustancialmente la productividad en el cultivo, por ejemplo, del arroz, lo cual ha permitido que Colombia pase de ser un importador neto de este producto a ser exportador. En el caso de los cacaoteros, sus recursos han sido destinados especialmente a la asesoría a través de la contratación, con cargo a estos recursos, de técnicos en este cultivo.

Ahora se busca con este proyecto fortalecer la industria avícola para mejorar las condiciones de productividad de la industria y poder racionalizar además el mercadeo para evitar los ciclos frecuentes de abundancia y escasez que tanto han afectado en el pasado la estabilidad económica de las empresas dedicadas a esta actividad. Uno de los proyectos que, por vía de ejemplo, podrían adelantarse, en el caso de que el fondo aquí propuesto pudiera constituirse, sería la creación de una infraestructura de frío que permitiera almacenar los productos avícolas, huevos y aves, para así racionalizar la oferta y evitar las fluctuaciones exageradas de los precios.

En el Cuadro número 1 aparece el estimativo anual de recursos que, con los actuales niveles de producción de aves y huevos, podría tener el Fondo, una vez en operación. Como puede observarse, el Fondo podría recoger más de 485 millones de pesos al año, lo cual otorgaría a esta industria una capacidad adicional de inversión muy interesante y provechosa.

Existía cierta preocupación por la incidencia que la implantación de esta cuota de fomento podría tener sobre la canasta familiar y el nivel del costo de la vida. Sin embargo, hechos los cálculos necesarios y teniendo en cuenta la ponderación que tienen tanto los huevos como la carne de pollo en la canasta familiar, se llega a la conclusión que su incidencia sobre el Índice de Precios al Consumidor (IPC) sería mínima (0.06% para el caso de los huevos y de 0.019% para el caso de la carne de pollo). En el Cuadro número 2 acompaño los cálculos correspondientes.

El articulado del proyecto.

Aunque en términos generales la estructura del fondo propuesto guarda estrecha relación con la que tienen hoy los fondos cacaotero, arrocero y cerealista, considero necesario modificar lo propuesto para alcanzar dos objetivos que considero fundamentales, a saber:

1. Garantizar que los recursos de estos fondos se inviertan en actividades que realmente favorezcan el desarrollo de la industria para lo cual es, en mi opinión, necesario fortalecer la presencia del Estado en las juntas o comisiones especiales encargadas de invertir esos recursos; y

2. Establecer un mecanismo de distribución de estos recursos para que, en forma equitativa, puedan ser éstos utilizados en beneficio de las dos agremiaciones que reúne a los empresarios de la industria avícola colombiana; es decir, la Federación de Avicultores de Colombia y la Federación Avícola Colombiana "Asoc-huevo".

Para estos propósitos, en el pliego de modificaciones adjunto, presento modificaciones de los artículos 4º, parágrafo, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10.

Hechas estas precisiones considero que la iniciativa es importante y muy benéfica para el futuro de la avicultura en el país, razón por la cual me permito proponer a la consideración de ustedes, la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 65 Senado de 1989, "por la cual se establece una cuota de fomento, se crea el Fondo Nacional para la Avicultura y se dictan normas para su administración", con las modificaciones propuestas.

Vuestra Comisión,

Daniel Mazuera Gómez

Senador Ponente.

Bogotá, D. E., 21 de noviembre de 1989.

SENADO DE LA REPUBLICA
Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., 21 de noviembre de 1989.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 Senado de 1989, "por la cual se establece una cuota

de fomento nacional para la avicultura y se dictan normas para su administración". (Con pliego de modificaciones).

Estanislao Rozo Niño
Secretario General
Comisión Tercera Senado
—Asuntos Económicos—

tres miembros elegidos por la Junta Directiva de la asociación correspondiente.

Artículo 7º Se propone el siguiente:

Vigilancia administrativa. El Ministerio de Agricultura hará el control y seguimiento de los programas y proyectos para lo cual las entidades administradoras deberán rendir informes semestrales relativos a los recursos obtenidos y su ejecución presupuestal, sin perjuicio de que el Ministerio pueda obtener tales informaciones en los libros y demás documentos que sobre el Fondo guarde la respectiva entidad administradora.

Artículo 8º Se propone el siguiente:

Control fiscal. La entidad o entidades administradoras del Fondo, rendirán cuentas a la Contraloría General de la República sobre la inversión de los recursos.

Para el ejercicio del control fiscal referido, la Contraloría adoptará sistemas adecuados que no interfieran la autonomía de la entidad administradora ni dificulten la ejecución de los programas y proyectos que adelanten.

Artículo 9º Se propone el siguiente:

Activos del Fondo. Los activos que se adquieran con los recursos del Fondo deberán incorporarse en la cuenta especial del mismo y en cada operación se establecerá claramente que el bien adquirido hace parte del Fondo Nacional para la Avicultura, de manera que una vez terminado el contrato de administración con la asociación respectiva, todos estos bienes, incluyendo los dineros del Fondo, pasen a ser administrados por la entidad que el Gobierno señale, la cual sólo podrá utilizarlos en cumplimiento de los objetivos de fomento y protección de la avicultura determinados en la presente ley.

Artículo 10. Se propone el siguiente:

Deducción de costos. Para que las personas naturales y/o jurídicas obligadas a recaudar las cuotas de fomento de que trata esta ley tengan derecho a que se les acepte como costo deducible el valor de las compras durante el respectivo ejercicio gravable, deberán acompañar a sus declaraciones de renta y patrimonio un certificado de paz y salvo por concepto de dicha cuota por el año respectivo, expedido por la respectiva entidad administradora.

Artículo 11. Igual al del proyecto.

Daniel Mazuera Gómez
Senador Ponente.

Bogotá, D. E., 21 de noviembre de 1989.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Bogotá, D. E., 21 de noviembre de 1989.

En la fecha fue recibido en esta Secretaría el pliego de modificaciones anexo a la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 65 Senado de 1989, "por la cual se establece una cuota de fomento nacional para la avicultura y se dictan normas para su administración".

El Secretario General Comisión Tercera Senado —Asuntos Económicos—,
Estanislao Rozo Niño.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 120 Cámara de 1989, 153 Senado de 1989, "por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

Me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley el cual se refiere a una iniciativa gubernamental, presentada al Congreso a través de los Ministros de Salud, Hacienda y Crédito Público, y Trabajo y Seguridad Social.

El proyecto ha sido conocido y discutido ampliamente por la Comisión Quinta, toda vez que, en oportunidad pasada habían hecho tránsito dos proyectos, también de iniciativa gubernamental. El último de ellos, presentado en la legislatura pasada, sufrió el más serio impasse en la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, al reflejarse que no era el resultado de un consenso del Gobierno, sino que en él se reflejaba la concepción de la cartera de salud, a pesar de que el proyecto trataba materias fiscales de importancia crucial para las finanzas del sector que implicaban un mínimo acuerdo con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

El Proyecto de ley 120, viene acompañado como se señaló, de las firmas de los Ministros de tres cartteras, que por la naturaleza de la materia tratada suponen un adecuado nivel de coordinación y coincidencia gubernamental en los temas fundamentales propuestos.

Debe destacarse que el proyecto ha tenido un proceso de afinamiento y precisión muy amplio, al punto de que es el resultado de una gran discusión. Discusión que se ha venido intensificando durante la administración del Gobierno actual y que permite concluir

CUADRO NUMERO 1

Origen de recursos Fondo Avícola Nacional. (Anual).

	Precio	Producción	%	Aporte unitario	Aporte nacional
Ave de un día productora huevo	270	9.625.723	5.0	13.50	129.947.261
Pollito de un día	110	190.000.000	1.5	1.65	313.500.000
Importaciones y huevos fértiles, comercial o para reproducir	H 1.750 D 2.050 C 5.330	97.868 82.202 99.150	5.0 Sobre valor CIF	87.50 102.50 266.50	8.583.450 8.425.705 26.423.475
TOTAL					\$ 486.859.891

CUADRO NUMERO 2

Cálculo del aumento del IPC nacional y para Bogotá, por grupos socio-económicos, producido por un aumento del uno por ciento (1%) en el precio de los huevos y en el de la carne de pollo, a partir de los índices de precios registrados en septiembre de 1989.

PARA LOS HUEVOS (%)

Grupo socio-económico	IPC	
	Nacional	Bogotá
Grupo I (ingresos bajos-obreros)	0.014	0.015
Grupo II (ingresos medios-empleados)	0.010	0.010
Total ponderado	0.012	0.011

PARA LA CARNE DE POLLO (%)

Grupo socio-económico	IPC	
	Nacional	Bogotá
Grupo I (ingresos bajos-obreros)	0.013	0.010
Grupo II (ingresos medios-empleados)	0.012	0.009
Total ponderado	0.013	0.010

BASES DE CALCULO

1. FORMULA

(Índice de Precios del Producto)t - (Ponderación del Producto) - (% de Aumento del Precio) - (Índice de Precios Total)t.

2. INDICES DE PRECIOS

Grupo socio-económico	Nacional		Huevos		Carne de pollo	
	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá
Grupo I	120.21	121.14	118.20	115.58	123.28	124.69
Grupo II	120.22	121.38	117.60	115.64	122.87	122.24
Total ponderado	120.22	121.31	117.81	115.62	123.01	123.05

3. PONDERACION EN LA CANASTA FAMILIAR (%)

Grupo socio-económico	Huevos		Carne de pollo	
	Nacional	Bogotá	Nacional	Bogotá
Grupo I	1.456	1.581	1.295	1.008
Grupo II	1.037	1.002	1.220	0.938
Total ponderado	1.186	1.184	1.247	0.960

4. PONDERACION DE BOGOTA EN EL IPC (%)

Grupo I = 44,854
Grupo II = 9,066

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º Igual al del proyecto.

Artículo 2º Igual al del proyecto.

Artículo 3º Igual al del proyecto.

Artículo 4º Se propone el siguiente:

Recaudo. El recaudo de las cuotas se hará por las empresas incubadoras establecidas en el país y quienes adelantan actividades de incubación de huevos fértiles. El recaudo correspondiente al porcentaje del valor CIF de las importaciones de ave y huevos fértiles comerciales o para reproducción de que habla el artículo 1º de esta ley, lo retendrán las empresas incubadoras y las personas naturales que realicen las importaciones correspondientes.

Parágrafo. Los recaudadores de las cuotas deberán manejar estos dineros en cuentas separadas para este propósito y entregarlos a la entidad o entidades administradoras a más tardar dentro de los diez primeros días del mes siguiente al del recaudo. Los recaudadores podrán decidir libremente la entidad que, previo contrato celebrado con el Ministerio de Agricultura de acuerdo con el artículo 5º de esta ley, administre estos recursos.

Artículo 5º Se propone el siguiente:

Administración. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura contratará con la Federación Nacional de Avicultores de Colombia, Fenavi, y con la Federación Avícola Colombiana, Asohuevo, la administración de los recursos del Fondo Nacional para la Avicultura que por la presente ley se crea.

A falta de cualquiera de estas asociaciones, el Gobierno Nacional podrá encomendar tales actividades a otra asociación sin ánimo de lucro lo suficientemente representativa del correspondiente subsector o en su defecto, entregará su operación y funcionamiento al Fondo de Fomento Agropecuario del Ministerio de Agricultura.

Artículo 6º Se propone el siguiente:

Plan de inversiones y gastos. Las entidades administradoras de los recursos del Fondo elaborarán anualmente, antes del 1º de octubre, el plan de inversiones y gastos por programas y proyectos para el año inmediatamente siguiente, el cual sólo podrá ejecutarse una vez haya sido aprobado por una comisión especial integrada por los señores Ministros de Agricultura, o su delegado, quien la presidirá; Hacienda o su delegado; Desarrollo o su delegado; el Jefe del Departamento Nacional de Planeación o su delegado; y por

inequívocamente en que ésta es una iniciativa de un amplísimo carácter deliberativo.

En este sentido, han sido múltiples las acciones que se adelantaron por parte del Ministerio, como consta en numerosos documentos, estimulando en primera instancia un amplio debate que integra al país nacional y no solamente a los funcionarios y estudiosos exclusivos del sector.

En Bogotá y en otros departamentos, se realizaron mesas de trabajo en múltiples oportunidades, que versaron alrededor de temas realmente trascendentales para el diagnóstico y las reformas que resultan necesarias.

Como resultado de una intensa dinámica y entendimiento de las ideas, se auspició a través del Ministerio de Salud un importante foro en Medellín los días de junio 1, 2 y 3 del año en curso, que versó sobre los lineamientos generales y convenientes para proyectar las necesarias reformas del Sistema Nacional de Salud.

El primer capítulo del proyecto, somete a intervención del Estado la prestación de servicios de salud, los cuales son declarados como servicio público, cuya responsabilidad, por ser de la Nación, es compartida para su financiación y administración en forma coperaada con las entidades territoriales, en los términos del proyecto. La prestación del servicio público de salud puede ser suministrado por el sector privado, pero está sujeto a las amplias facultades de intervención Estatal derivadas del desarrollo del mandato constitucional contemplado en el artículo 32.

Las materias sometidas a regulación son de la mayor trascendencia para el ulterior afianzamiento y control de la salud en Colombia, como derecho de interés social y como fundamento elemental de la vida misma. Tal es el caso del establecimiento de un régimen de derechos y deberes, con relación a los servicios y agentes de la salud; la expedición de un registro de oferentes de servicios; los procedimientos para el control sobre quienes presten dichos servicios, entre otros aspectos.

Estas facultades de intervención están circunscritas en un marco de principios, que anima además, a la totalidad del articulado del proyecto y que configura un eje sólido de política de salud, del cual se ha carecido para enfocar hasta hoy día los más elementales aspectos de la dinámica de los servicios y la conceptualización de la salud. Principios como el de universalidad, participación comunitaria, participación ciudadana, subsidiariedad y complementariedad e integración funcional, derivan importantes consecuencias respecto de la regulación Estatal, el ordenamiento organizacional y de la gestión pública de los servicios de salud.

El Capítulo II, se centra en la organización y administración del servicio público de salud, comenzando por definir en forma amplia el Sistema de Salud, donde se involucran no solamente las agencias públicas o privadas prestatarias de servicios de salud, sino también los agentes y factores que inciden sobre el riesgo del estado de salud. De esta definición de sistema se derivan consecuencias de regulación específica, como lo son entre otros, el que las instituciones prestatarias de servicios quedarán sometidas a las normas técnicas dictadas por el Ministerio de Salud, y las entidades del subsector oficial, además, a las administrativas, sin perjuicio de que parte de estas últimas se hagan extensivas convencionalmente en el caso de las entidades del subsector privado.

Se definen también en este capítulo, las normas básicas de organización del nivel de dirección y prestación de servicios de salud del orden seccional y local, a la vez que se enfatiza el carácter directivo, planificador, coordinador, evaluador, supervisor y normatizador del Ministerio de Salud. La administración de los servicios primarios correrá a cuenta de los municipios, por supuesto confiándoles parte sustancial de los recursos del Situado Fiscal, en una proporción incluso mayor a la que hoy día reciben por este concepto, tal como lo demuestran las proyecciones adelantadas por el Ministerio de Salud; en el primer nivel se cuentan los centros, los puestos de salud y los hospitales locales. Con esta disposición se complementa el estatuto de descentralización, dándole coherencia, realismo y recursos a la responsabilidad local de la salud, dado que integra las responsabilidades de inversión en el primer nivel, con las funciones de dirección y gestión de las instituciones.

Al respecto de la responsabilidad de los municipios de dirigir y prestar el servicio de salud concerniente al primer nivel de atención, o sea, a puestos, centros de salud y hospitales locales, se ha tenido en cuenta que el Decreto 077, tal como ya se dijo, demandaba una norma complementaria de la naturaleza de la que hoy se presenta en la iniciativa que nos ocupa. No se trata de una obstinación municipalista sin un norte y orientación definida; se trata de una estrategia en este caso, que a mi juicio, recoge las experiencias negativas de la descentralización indiscriminada, superándolas, para incorporar al proceso de modernización y descentralización de la salud novedosos principios, tales como el de subsidiariedad y complementariedad, la graduación y selectividad de la política de descentralización, la garantía de la financiación para que los municipios puedan efectivamente cumplir con sus responsabilidades y las pautas de un modelo de la salud que indican una claridad de objetivos, para cuyo cumplimiento la estrategia de la descentralización es su colorario lógico y obligado.

Acorde con lo anterior, la participación comunitaria es un principio que debe reflejarse en la administración de las instituciones de salud, así como en la gestión y proceso de toma de decisiones en salud.

Al nivel seccional se le responsabiliza de la administración de las instituciones de segundo y tercer nivel de atención, sin modificar para nada las fuentes de financiación actuales, antes por el contrario ampliándose, tal como se prevé en el capítulo de financiación.

La dirección del Sistema de Salud es compartida, puesto que sobre diferentes ámbitos, el nivel nacional, el seccional y local, tienen competencias de decidir sobre políticas, planes, programas, proyectos, asignación de recursos, integración funcional, educación y capacitación del recurso humano, administración de personal, entre otros aspectos. Lo más destacado es que los servicios seccionales se transformarán en Organismos Departamentales, un periodo hasta de cinco años para los departamentos y hasta de siete para las Intendencias y Comisarias.

Los niveles de dirección seccionales y locales, contarán con un fondo de salud, al que ingresarán con unidad de caja la totalidad de recursos destinados a la atención del respectivo nivel, de suerte que se pueda disponer de la suficiente autonomía en el proceso de asignación de recursos, atender en debida forma las responsabilidades y ordenar claramente la gestión financiera de cada entidad territorial.

Para el reordenamiento institucional se autoriza a la Nación la cesión de las instituciones de salud a los niveles seccionales y locales, conservando por sistema el respeto a la estabilidad laboral dentro de las condiciones permitidas constitucionalmente y se definen los mecanismos de la transición para que no se generen traumatismos mayores.

También se precisa la estructura administrativa básica de las entidades de salud, de forma que en los niveles de dirección se reflejen representaciones científicas, administrativas y comunitarias, tanto por lo que respecta a la composición de la junta directiva, como en lo relativo a la dirección ejecutiva, en donde se compartirá eventualmente para las instituciones del segundo y tercer nivel, una dirección científica, ejercida por profesional médico, pero complementada con la formación financiera y administrativa.

Según las cifras del estudio sectorial de salud, es obvio que nuestro país mantiene un elevado gasto que es pocas veces comparable al de otros países en desarrollo, hecha la advertencia de que los sistemas de contabilidad y conceptos del gasto en salud difícilmente son comparables entre naciones.

No obstante, los resultados alcanzados para prevención de riesgos y disminución de indicadores de morbilidad y mortalidad no han sido satisfactorios, tal como lo advierte claramente la exposición de motivos que acompaña el proyecto. Antes bien, en diferentes campos asociados con la salud se han dado evidentes retrocesos. Por lo demás las tendencias indican un cambio en el perfil de enfermedades, condicionado por el cambio en el patrón de problemático, las estructuras biológicas, el estilo de vida, ambiente físico y oferta de servicios. Nos encontramos en síntesis ante el primer aspecto que indica una necesaria reestructuración, y es que los servicios de salud no han sido eficaces.

No se desconoce con ello, que hemos ido superando y mejorando importantes indicadores, dado que por ejemplo, la esperanza de vida al nacer que en 1973 era de 60 años, pasó durante 1987 a 63.5 años promedio y se espera para el año 2000 sea de 67.5 años, aunque tales indicadores no registran las marcadas diferencias regionales existentes.

Pero insistamos, ha sido claro que la dinámica demográfica y la repercusión de la misma sobre la pirámide poblacional, el proceso de urbanización acelerado que vivió el país en los últimos cincuenta años y con ello el surgimiento de la industria y la salud ocupacional, la precaria calidad del agua y su baja cobertura en suministro intradomiciliario, el deterioro ambiental (mala disposición de excretas), la insuficiente calidad en alimentos, productos químicos y drogas, son factores que estructuralmente han signado la situación de salud, entre otros.

Como se observa, el concepto de salud definido por los factores que en él inciden, nos obliga a considerar lo que ha sido definido como un "campo" en el que interactúan los elementos del ambiente, herencia, comportamiento y los servicios de salud. Pueden clasificarse así los distintos factores de salud-enfermedad, que van a ser controlados o estimulados, según el enfoque epidemiológico y de eficiencia social.

La visión de la salud desde los servicios, cuya oferta ha sido altamente inequitativa, sin dar prioridad a los grupos de más alto riesgo, nos precipita a concluir, en que deben estimularse los servicios de atención primaria y los servicios básicos.

Así las cosas, la reestructuración se sustenta en la necesidad de adoptar un nuevo modelo de salud, sustituyéndolo por el modelo de atención restringido e ineficiente socialmente, que ha excluido la integralidad del "campo" de salubridad. Las consecuencias de estas premisas, son contempladas en las orientaciones básicas que induce el proyecto de ley.

Por ello mismo la importancia del programa de salud básica y su énfasis, propuesto por el Gobierno y que apunta al logro de la atención domiciliar de salud familiar, que involucra esa visión multifactorial en la definición del estado de salud de la población;

esto implica considerar la integración de la comunidad con los servicios, la promoción del autocuidado familiar de su salud, y las permanentes labores de educación, promoción y vigilancia para prevención y control de riesgos, dentro de un esquema de verdadera prevención de enfermedades o su detección precoz. En este marco es claro el papel que corresponde a la reforma del Sistema Nacional de Salud, para ambientar las instituciones a las exigencias de un nuevo modelo de atención, que proporcione en mejor forma los distintos factores condicionantes del bienestar.

Al modelo de atención está vinculado estrechamente la reestructuración institucional del Estado, todo lo cual descansa en un pilar fundamental: el municipio como eje de la democracia y célula vital de la sociedad y Estado, y la integración y participación de la comunidad en la planeación, gestión, ejecución y desenvolvimiento en general del Estado y sus instituciones.

Este elemento implica transformaciones que fueron sentadas con la reforma municipal y su profundización por parte del actual Gobierno, y que en el caso de salud inicialmente se plasmaron en el Decreto 077 de 1987.

Hay que reconocer que el Sistema Nacional de Salud como cualquier otro "sistema" adaptativo y abierto, debe acondicionarse a las realidades comunitarias y locales integrando nuevos elementos a su estructura real. No se trata de una disección tangencial, se trata de una verdadera revolución en la concepción que en un comienzo animó, entonces legítimamente, la estructura organizativa del régimen institucional en salud. Es como poner sobre sus pies una estructura que está descansando íntegramente sobre su cabeza, de suerte que la base constituida por la sociedad y los municipios como su forma más cercana de organización social, soporten y apropien la salud como bien social y público de primer orden, en el contexto de una democracia verdaderamente participativa.

Aunque abundan las razones, queda claro que estamos decididamente comprometidos con una verdadera reestructuración, cuyos alcances son profundos y seguramente se proyectarán gradualmente, evolucionando en forma de encadenamientos sucesivos, que para bien de todos implicará un proceso que se ha desarrollado al conjuero de un nuevo concepto de salud, de sociedad y democracia.

Ahora bien, pasemos al examen del Capítulo III del proyecto. En él se contempla el tema de la prestación de servicios de salud por personas privadas.

Se induce a la definición de la naturaleza pública o privada de las instituciones de salud para identificar las reglas que les son aplicables; si son públicas, será el Estado quien financie en forma integral los costos de prestación. Por el contrario, si son privadas, en calidad de fundaciones o instituciones de utilidad común, asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro, se garantizará en todo caso que los servicios lleguen a un costo social tarifario o gratuito, pero se pagará a las entidades prestatoras que reciban servicios públicos por los servicios suministrados a los usuarios, y no por los costos históricos e incrementales globales que reporten las entidades. Además, será por medio de un contrato que regula distintos aspectos de racionalidad económica y social, que las entidades privadas accederán en ese caso a recursos públicos. Este principio, de ser aplicado, llevará grandes ventajas a la eficiencia con la que se manejan los recursos del sector.

Se contempla igualmente la eventualidad de la disolución y liquidación de fundaciones e instituciones de utilidad común, asociaciones y corporaciones sin ánimo de lucro, en la medida en que no demuestren determinadas condiciones de orden científico y administrativo y se prevén claramente la destinación de sus bienes a fines análogos o afines, en confirmación a la potestad constitucional que asiste al Presidente de la República en estos casos, en concordancia con los artículos 19 y 120 de la Carta.

Las entidades y personas privadas podrán prestar los servicios de salud bajo el principio de la regulación Estatal del Servicio Público, pero para contratar con el Estado deberán estar inscritas en registro especial, bajo las condiciones económicas y demás principios y prescripciones que observará el reglamento y los principios del proyecto de ley.

Un punto de vital importancia, tiene que ver con el principio de integración funcional, desarrollado en el artículo 24 e inserto en el capítulo que estamos comentando. En dicho artículo se autoriza a todas las entidades públicas prestatarias de servicios de salud para que se asocien entre sí y con entidades y personas privadas, siempre y cuando lo apruebe el Ministerio y que las entidades privadas se encuentren inscritas en el registro especial. Pero se avala también el que las instituciones de la previsión y seguridad social y del subsidio familiar, presten servicios de salud y adelanten programas de nutrición a personas no derechohabientes, bien por asociación con otras entidades, contratación o directamente. En la eventualidad de que las entidades surjan mediante asociación para la integración funcional se contemplan un conjunto de estímulos que refuerzan la filosofía de optimizar recursos e integrar acciones para lograr mayores logros de cobertura en la atención de salud, aspecto que merece el mayor realce dentro del nuevo marco del proyecto de ley.

El Capítulo IV se centra en el estatuto de personal. La clarificación de la naturaleza jurídica de las entidades y el mayor incremento de su racionalidad, no puede verse ajeno al personal que en ella labora, sino al contrario en función casi exclusiva de éste.

El proyecto clarifica el régimen jurídico del personal, estableciendo que los empleados que laboren en establecimientos públicos serán por término medio empleados públicos, salvo los que desempeñen cargos de mantenimiento de planta física hospitalaria, o servicios generales, que no sean del nivel directivo, quienes son trabajadores oficiales; aquéllos que correspondan definitivamente a las instituciones privadas se someten al régimen privado del contrato de trabajo.

El régimen aplicable a los empleados públicos de cierto nivel jerárquico para abajo, es de Carrera Administrativa, sin importar que la entidad sea del nivel local, departamental o nacional. Este régimen se organiza garantizando el derecho de acceso al servicio por mérito, la estabilidad, la evaluación del desempeño, y el estudio de antecedentes que jugará para cada concurso abierto en beneficio de los empleados ya vinculados, a la vez que se prevé el concurso cerrado limitado para los cargos que tengan varios grados, donde el puntaje de la calificación de servicios es definitivo.

En esta materia se ratifica la existencia desde antes de la Carrera Administrativa, regulada por el Decreto 694 desde el año de 1975, que se aplicó en el nivel nacional hasta hace muy poco, pero que en el nivel seccional y local ha sido totalmente ajena. Los mecanismos que propone el proyecto para su puesta en marcha son realistas, pues introduce un principio de delegación a las autoridades designadas por las entidades territoriales, siempre que lo defina el Servicio Civil, su Consejo Superior y el Ministerio de Salud.

Entre otros aspectos que cabe destacar en el proyecto del articulado en materia de personal, se encuentra, el que se acoja el régimen disciplinario contemplado en la Ley 13 de 1984 a los empleados de cualquier orden vinculados a la función de salud; se garantiza el mínimo régimen prestacional a trabajadores oficiales de cualquier nivel administrativo consagrado en el Decreto 3135 de 1968 y a los empleados públicos de las entidades territoriales el mínimo aplicable a los del nivel nacional; se estimula la aplicación de los mismos principios y reglas de Carrera Administrativa hacia los trabajadores oficiales, en cuanto éstos sean compatibles.

Como se podrá observar, todos estos elementos configuran un escenario muy propicio para el adelanto de una función pública técnica, moral, motivada y estable para el desempeño de funciones de servicio público y de alto interés social.

En cuanto al Capítulo V relativo a los aspectos fiscales y tarifarios, sus disposiciones son también ampliamente favorables para fortalecer los recursos del sector, reordenarlos e inducir su más racional aprovechamiento.

Esto debe verse complementado con otros aspectos de la ley que clarifican la relación entre naturaleza jurídica de las entidades prestatarias de servicios y el régimen de financiación, lo que implica: la definición de las entidades según su pertenencia a un determinado nivel de Gobierno de un lado; de otro, el reordenamiento de fuentes de financiación y de criterios de asignación de los recursos de transferencia cedidos por la Nación a los servicios seccionales de salud y en general de los criterios con que se distribuye el presupuesto de gastos.

El primer aspecto, conllevará a una claridad del régimen administrativo aplicable a los procesos de contratación, control fiscal, personal, normas orgánicas y presupuesto. Permitirá, además, definir la responsabilidad de la dirección de la entidad y su relación con el municipio y el departamento.

El segundo, ordenará las fuentes según la naturaleza de las políticas y el tipo de gasto público, así como de las responsabilidades por nivel de Gobierno. Es deseable que los criterios de asignación del situado fiscal privilegien el modelo de la salud básica, en tanto las entidades del segundo y tercer nivel sin quedar desatendidas, fortalezcan su eficiencia, se logre mayor compromiso del aporte departamental y se incrementen recaudos por rentas cedidas de la Nación al sector salud seccional. Por lo demás, el modelo de la salud básica, tiene que traducirse en el mediano plazo en una disminución de costos del segundo y tercer nivel, toda vez que su énfasis preventivo evite la complicación del cuadro de salud del paciente. En estos términos se replantea también el papel de lo seccional en tanto instancia departamental, interdepartamental y/o comisarial, cumpliendo el rol coordinador, asesor, técnico y de apoyo del primer nivel, además de responsabilizarse del segundo y del tercer nivel de atención.

Peró el reordenamiento de fuentes de financiación, va asociado a un fortalecimiento efectivo de los recursos; mientras que el Situado Fiscal se destinará en un 50% a los fondos locales de salud, principio innovador en la concepción que hasta hoy se tenía de la destinación de dichos recursos, a su vez se determina que la forma en que se fijará la proporción de los recursos ordinarios a transferir a cuenta de la Nación por este concepto, será la resultante de aplicar un 4% a los recursos corrientes del presupuesto nacional. Este cuatro por ciento equivale a un mayor valor del 17% o 18% promedio que se venía liquidando sobre ingresos ordinarios, según lo he podido calcular.

Además si se observa que el proyecto establece un principio de indexación directa de suerte que el Situado Fiscal aumenta hasta en 1/2% anual, cuando

los ingresos corrientes lo hacen en proporción a la inflación, sin que se sobrepase el 25% de los ingresos ordinarios, podemos concluir en la amplia favorabilidad de los recursos que se derivarán por este concepto.

Este incremento de recursos y las simulaciones en cifras que presentaron los señores Ministros, deja muy en claro que el segundo y tercer nivel de atención se fortalecerán en su financiación; el 50% del Situado Fiscal que se destinará a los fondos seccionales de salud, sumado a rentas nuevas que serán de tanta importancia como las de Monopolios por nuevos juegos de suerte y azar, así como el afinamiento en los mecanismos de control, la clarificación de las bases gravables de tributos como el de licéres y los mecanismos de control para el componente del impuesto nacional a las ventas de la cerveza que se computa dentro del impuesto del consumo del 48% que rige actualmente, son todos estímulos clarísimos a la financiación del nivel secundario y terciario, amén de lo que ya se anotó respecto de la disminución de costos para los mismos niveles. En síntesis la financiación que propone el proyecto permitirá allegar recursos para estimular un sistema de salud integral.

El proyecto de ley legitima la función que a lo largo de su historia ha desarrollado el Fondo Nacional Hospitalario, quien ha sido el instrumento institucional para la ejecución de la infraestructura física, la dotación y mantenimiento de las instituciones de salud. Se le reconoce a la institución su personería jurídica y se dispone lo necesario para que ejerza sus funciones normatizadoras, de apoyo técnico y cofinanciación a las entidades locales, en un nuevo marco favorable para el desarrollo de las responsabilidades que el Decreto 077 de 1987 confió a los municipios.

Es apreciable la valía e importancia de las materias tratadas en el proyecto y encomiable la actitud del Gobierno Nacional y el Ministerio de Salud, quienes han mantenido un amplio espíritu de diálogo y concertación, consultando a todos aquellos sectores, expertos y opinión pública en general, que son interesados directos de una u otra forma, de las decisiones que se adopten en el Congreso Nacional sobre el tema que nos ocupa.

El señor Ministro ha manifestado su interés para que en la reglamentación del texto de la ley participe una comisión integrada por Representantes y Senadores de las Comisiones Quintas, iniciativa que es altamente conveniente y necesaria para extender a la reglamentación la regulación de aspectos que son susceptibles de precisarse en uso de esta facultad gubernamental, y que permitirá garantizar que eventuales preocupaciones sobre el alcance mismo del proyecto sean resueltas por la vía de la cooperación entre el Congreso y el Gobierno Nacional.

Para finalizar, deseo expresar mi acuerdo con el proyecto, puesto que tuve la oportunidad de seguir su trámite previamente durante su tránsito en la Cámara, y llamé la atención sobre ciertos puntos, en los que resultaron coincidentes los planteamientos de la honorable Cámara, de suerte que en su versión actual me declaro satisfecho por considerar que es un proyecto que aporta a un marco de políticas que redundará favorablemente en el bienestar y salud de los habitantes del territorio colombiano y que se inspira en su espíritu y en su letra en los más altos principios de equidad y universalidad de la salud, a la vez que enaltece los servicios como bienes realmente meritorios, de interés social y por ello mismo dispone lo necesario para introducir positivos cambios.

Estoy cierto en que el proyecto no cambiará las condiciones actuales inmediatamente de cobertura de servicios, calidad, oportunidad y razonables costos en los mismos; que no será instantánea la modernización del sector Salud; que no llegará de repente el bien estar pleno de la población; pero estoy igualmente convencido que este es un paso firme que no debe desaprovecharse para comenzar a construir una nueva arquitectura de la salud en el país.

Por lo anterior, me permito proponer: dése primer debate al Proyecto de ley número 120 Cámara de 1989, 153 Senado de 1989, "por la cual se reorganiza el Sistema Nacional de Salud y se dictan otras disposiciones". De ustedes, atentamente,

José Ignacio Díaz Granados
ponente.

Recibí ponencia para primer debate y el texto definitivo aprobado por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes.

Bogotá, D. E., 30 de noviembre de 1989.

El Secretario General Comisión Quinta, Honorable Senado de la República,

Rodrigo Perdomo Tovar.

Cámara de Representantes - Comisión Quinta.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia

DISPONE:

CAPITULO I

Aspectos generales.

Artículo 1º **Servicio público de salud.** La prestación de los servicios de salud, en todos los niveles, es un servicio público a cargo de la Nación, gratuito en los

servicios básicos para todos los habitantes del territorio nacional y administrado en asocio de las entidades territoriales, de su entes descentralizados y de las personas privadas autorizadas, para el efecto, en los términos que establece la presente ley. El Estado intervendrá en el servicio público de salud, conforme a lo dispuesto en el artículo 32 de la Constitución Política, con el fin de:

a) Definir la forma de prestación de la asistencia pública en salud, así como las personas que tienen derecho a ella;

b) Establecer los servicios básicos de salud que el Estado ofrecerá gratuitamente;

c) Fijar, conforme a lo señalado en la presente ley los niveles de atención en salud y los grados de complejidad, para los efectos de las responsabilidades institucionales en materia de prestación de servicios de salud y, en especial, los servicios de urgencia, teniendo en cuenta las necesidades de la población y la cobertura territorial, principalmente;

d) Organizar y establecer las modalidades y formas de participación comunitaria en la prestación de servicios de salud, que aseguren la vigencia de los principios de participación ciudadana y participación comunitaria y, en especial, lo relativo a la composición de las juntas directivas de que trata el artículo 19 de la presente ley;

e) Determinar los derechos y deberes de los habitantes del territorio, en relación con el servicio público de salud y, en particular, con las entidades y personas que conforman el sistema de salud, conforme a los principios básicos señalados en el artículo 3º

f) Adoptar el régimen, conforme al cual se debe llevar un registro especial de las personas que presten servicios de salud, y efectuar su control, inspección y vigilancia;

g) Expedir el régimen de organización y funciones para la fijación y control de tarifas en el sector salud, el cual preverá el establecimiento de una junta de tarifas del sector salud;

h) Establecer un sistema de fijación de normas de calidad de los servicios de salud y los mecanismos para controlar y vigilar su cumplimiento;

i) Regular los procedimientos para autorizar a las entidades privadas la prestación de servicios de salud en los diferentes niveles y grados de complejidad;

j) Adoptar el régimen de presupuesto, contabilidad, de costos y control de gestión de las entidades oficiales que presten servicios de salud, así como definir los efectos y consecuencias de tales actividades, conforme a la legislación vigente que le sea aplicable a las entidades;

k) Dictar normas sobre la organización y funcionamiento de los servicios de medicina prepagada, cualquiera sea su modalidad, especialmente, sobre su régimen tarifario y las normas de calidad de los servicios, así como en relación con el otorgamiento del mismo tipo de servicios por las instituciones de seguridad y previsión social, cuya inspección, vigilancia y control estarán a cargo de la Superintendencia Nacional de Salud;

l) Expedir disposiciones que regulen la autorización y las normas técnicas para la construcción, remodelación, ampliación y dotación de la infraestructura de salud;

m) Organizar y establecer el régimen de referencia y contrarreferencia de pacientes, de los niveles de atención inferiores a los superiores y el régimen de apoyo tecnológico y de recursos humanos especializados que los niveles superiores, deben prestar a los inferiores.

Parágrafo. Mientras se ejercen las facultades de intervención de que trata este artículo, continuarán rigiendo las normas legales vigentes sobre las distintas materias de que trata esta disposición.

Artículo 2º **Asistencia pública en salud.** La asistencia pública en salud, como función del Estado, se prestará en los términos del artículo 19 de la Constitución Política, directamente, por las entidades públicas o a través de las personas privadas, conforme a las disposiciones previstas en esta ley. En desarrollo de las facultades de intervención de que trata el artículo 1º serán definidas las formas de prestación de la asistencia pública y los criterios para definir las personas imposibilitadas para trabajar que carezcan de medios de subsistencia y de derecho a ser asistidas por otras personas.

Para tal efecto, todas las instituciones o entidades que presten servicios de salud están obligadas a prestar la atención inicial de urgencias, con independencia de la capacidad socio-económica de los demandantes de estos servicios, en los términos que determine el Ministerio de Salud.

Artículo 3º **Principios básicos.** El servicio público de salud se regirá por los siguientes principios básicos:

a) **Universalidad.** Todos los habitantes en el territorio nacional tienen derecho a recibir la prestación de servicios de salud;

b) **Participación ciudadana.** Es deber de todos los ciudadanos, propender por la conservación de la salud personal, familiar y comunitaria, y contribuir a la planeación y gestión de los respectivos servicios de salud.

c) **Participación comunitaria.** La comunidad tiene derecho a participar en los procesos de diagnóstico, formulación y elaboración de planes, programas y proyectos, toma de decisiones, administración y gestión, relacionados con los servicios de salud, en las condiciones establecidas en esta ley y en sus reglamentos.

d) **Subsidiariedad.** Las entidades públicas responsables de la prestación de servicios de salud en

determinado nivel de atención, pueden prestar transitoriamente, servicios correspondientes a niveles inferiores, cuando las entidades responsables de estos últimos, no estén en capacidad de hacerlo por causas justificadas, debidamente calificadas por el Ministerio de Salud, o la entidad en la cual éste delegue la calificación, conforme a lo previsto en la presente ley.

e) **Complementariedad:** Las entidades públicas responsables de la prestación de servicios de salud en determinado nivel de atención, pueden prestar servicios correspondientes a niveles superiores, siempre y cuando su capacidad científica, tecnológica, financiera y administrativa se lo permita y atiendan debidamente el nivel que les corresponde, previa aprobación del Ministerio de Salud, o la entidad en la cual éste delegue, conforme a lo previsto en la presente ley.

f) **Integración funcional.** Las entidades públicas o privadas que presten servicios de salud concurrirán arméricamente a la prestación del servicio público de salud, mediante la integración de sus funciones, acciones y recursos, en los términos previstos en la presente ley.

CAPITULO II

Organización y administración del servicio público de salud.

Artículo 4º **Sistema de salud.** Para los efectos de la presente ley, se entiende que el Sistema de Salud comprende los procesos de fomento, prevención, tratamiento y rehabilitación; que en él intervienen diversos factores, tales, como los de orden biológico, ambiental, de comportamiento y de atención, propiamente dicha y que de él forman parte tanto el conjunto de entidades públicas y privadas del sector salud, como, también, en lo pertinente, las entidades de otros sectores que inciden en los factores de riesgo para la salud.

Pertenecen al sistema de salud y, por consiguiente están sometidos a las normas científico-técnicas, de regulación tarifaria y para el control de los factores de riesgo para la salud que dicte el Ministerio de Salud, las organizaciones locales y seccionales de salud que autónomamente establezcan los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, las áreas metropolitanas y los departamentos, intendencias y comisarías, según el caso, así, como las entidades privadas de salud y, en general, todas las entidades públicas y privadas de otros sectores en los aspectos que se relacionen directa, o indirectamente, con el Sistema de Salud. Las normas administrativas del Sistema de Salud, serán solamente obligatorias para las entidades del subsector oficial de salud, pero, podrán ser convencionalmente adoptadas por las entidades privadas, en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 23 de esta ley. A las entidades de seguridad y previsión social y a las del subsidio familiar se les respetará sus objetivos, régimen legal, sistema de financiación y autonomía administrativa.

Parágrafo. La obligatoriedad de las normas de que trata este artículo, se entiende, sin perjuicio de las normas legalmente aplicables sobre dichas materias, y no implica modificación alguna de la naturaleza y régimen jurídico de las correspondientes entidades.

En consecuencia, las entidades descentralizadas de cualquier grado, creadas o que se creen para la prestación de servicios de salud, pertenecerán al nivel administrativo nacional o de la entidad territorial correspondiente, conforme el acto de creación. Así mismo las fundaciones o instituciones de utilidad común, las asociaciones o corporaciones sin ánimo de lucro y, en general, las personas privadas naturales o jurídicas que presten servicios de salud, seguirán rigiéndose plenamente por las normas propias que le son aplicables, sin ningún vínculo formal de adscripción o vinculación a la administración pública.

Artículo 5º **Sector Salud.** El sector salud está integrado por:

1. El subsector oficial, al cual, pertenecen todas las entidades públicas que dirijan o presten servicios de salud y, específicamente:

- Las entidades descentralizadas directas, o indirectas, del orden nacional;
- Las entidades descentralizadas directas, o indirectas, del orden departamental, municipal, distrital o metropolitano, o las asociaciones de municipios;
- Las dependencias directas de la Nación o de las entidades territoriales;
- Las entidades o instituciones públicas de seguridad social, en lo pertinente a la prestación de servicios de salud, sin modificación alguna de su actual régimen de adscripción;
- La Superintendencia Nacional de Salud que, a partir de la vigencia de la presente ley, es un organismo adscrito al Ministerio de Salud dentro del marco de la autonomía administrativa y financiera que le señala la ley, sin personería jurídica;

2. El subsector privado, conformado por todas las entidades o personas privadas que presten servicio de salud y, específicamente, por:

- Entidades o instituciones privadas de seguridad social y cajas de compensación familiar, en lo pertinente a la prestación de servicios de salud;
- Fundaciones o instituciones de utilidad común;
- Corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro;
- Personas privadas naturales o jurídicas.

Artículo 6º **Responsabilidades en la dirección y prestación de servicios de salud.** Conforme a lo dispuesto en el artículo primero de la presente ley, y sin perjuicio

de la aplicación de los principios de subsidiariedad y complementariedad, de que trata el artículo 3º de esta ley, y de las funciones que cumplen las entidades descentralizadas del orden nacional, cuyo objeto sea la prestación de servicios de previsión y seguridad social, y las que prestan servicios de salud, adscritas al Ministerio de Defensa, asignanse las siguientes responsabilidades, en materia de prestación de servicios de salud;

a) A los municipios, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas municipales, distritales o metropolitanas, directas o indirectas, creadas para el efecto, o mediante asociación de municipios, la dirección y prestación de servicios de salud del primer nivel de atención, que comprende los hospitales locales, los centros y puestos de salud;

b) A los Departamentos, Intendencias y Comisarías, al Distrito Especial de Bogotá, al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y a las áreas metropolitanas, directamente, o a través de entidades descentralizadas directas o indirectas, creadas para el efecto, o mediante sistemas asociativos, la dirección y prestación de los servicios de salud del segundo y tercer nivel de atención que comprende los hospitales regionales, universitarios y especializados. La Nación continuará prestando servicios de atención médica, en el caso del Instituto Nacional de Cancerología.

Parágrafo. Todas las entidades públicas a que se refiere el presente artículo, concurrirán a la financiación de los servicios de salud con sus recursos propios y con los recursos fiscales de que trata el capítulo 5º de esta ley, pudiendo prestar los servicios de salud mediante contratos celebrados para el efecto, con fundaciones o instituciones de utilidad común, corporaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, las entidades de que trata el artículo 22 de la Ley 11 de 1986 o, en general, con otras entidades públicas o personas privadas jurídicas o naturales que presten servicios de salud, en los términos del Capítulo III de la presente ley.

Artículo 7º **Prestación de servicios de salud por entidades privadas.** Las fundaciones o instituciones de utilidad común, las asociaciones y corporaciones, sin ánimo de lucro y, en general, las personas privadas naturales o jurídicas, podrán prestar servicios de salud en los niveles de atención y grados de complejidad que autorice el Ministerio de Salud o la entidad territorial delegataria.

Artículo 8º **Dirección Nacional del Sistema de Salud.** La Dirección Nacional del Sistema de Salud estará a cargo del Ministerio de Salud, al cual, por consiguiente, le corresponde formular las políticas y dictar todas las normas científico-técnicas y técnico-administrativas, de obligatorio cumplimiento por todas las entidades que integran el sistema, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4º.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo, se entiende por:

- Normas técnicas: el conjunto de reglas de orden científico y tecnológico para la organización y prestación de los servicios de salud;
- Normas administrativas: las relativas a asignación y gestión de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.

Con base en las normas técnicas y administrativas se regularán regímenes tales como información, planeación, presupuestación, personal, inversiones, desarrollo tecnológico, suministros, financiación, tarifas, contabilidad de costos, control de gestión, participación de la comunidad, y referencia y contrarreferencia.

Artículo 9º **Funciones de la Dirección Nacional del Sistema de Salud.** La Dirección Nacional del Sistema de Salud, corresponderá al Ministerio de Salud, que cumplirá las siguientes funciones, específicas:

- Formular y adoptar la política para el sistema de salud, de acuerdo con los planes y programas de desarrollo económico y social y las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional;
- Elaborar los planes y programas del sector salud que deban ser incorporados al Plan Nacional de desarrollo económico y social o a las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional;
- Programar la distribución de los recursos que, de acuerdo a las normas constitucionales y legales, corresponden a las entidades territoriales;
- Dictar las normas científico-técnicas que regulan la calidad de los servicios y el control de los factores de riesgo, que son de obligatorio cumplimiento por todas las entidades e instituciones del sistema de salud;
- Expedir las normas técnico-administrativas de obligatorio cumplimiento para las entidades y dependencias públicas del sector salud, con las excepciones señaladas en el artículo 4º;
- Vigilar el cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos y las normas técnicas, administrativas y de calidad del servicio, adoptados para el sector salud, e imponer, si es el caso, las sanciones a que hubiere lugar;
- Autorizar la prestación de servicios de salud, en desarrollo de los principios de subsidiariedad o complementariedad así como modificar o revocar las autorizaciones, previamente otorgadas, sin necesidad del consentimiento expreso y escrito de las respectivas personas;
- Autorizar a las fundaciones o instituciones de utilidad común, o sin ánimo de lucro, a las corporaciones o asociaciones sin ánimo de lucro y, en general, a las personas privadas naturales o jurídicas, la prestación de servicios de salud en determinados ni-

veles de atención en salud y de complejidad, así, como modificar o revocar las autorizaciones previamente otorgadas, sin necesidad del consentimiento expreso y escrito de las respectivas personas;

i) Coordinar las actividades de todas las entidades e instituciones del sector salud, entre sí, y con las de otros sectores relacionados, y promover la integración funcional;

j) Formular los criterios tendientes a la evaluación de la eficiencia en la gestión de las entidades de que trata el parágrafo del artículo 25 de la presente ley;

k) Asesorar directamente o a través de otras entidades de cualquier nivel administrativo, a las entidades e instituciones del sector salud;

l) Organizar la participación solidaria de las entidades e instituciones del sector, en caso de desastres o calamidades públicas, sin perjuicio de lo dispuesto en el Decreto extraordinario número 919 de 1989;

m) Contribuir a definir los términos de la cooperación técnica nacional e internacional, sin perjuicio de las funciones atribuidas legalmente al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Departamento Nacional de Planeación;

n) Colaborar conjuntamente con las entidades y organismos competentes, a la formulación de la política de formación del recurso humano, de acuerdo con las necesidades del sistema de salud y las exigencias de la integración docente-asistencial en los campos de atención, científico-técnico, y de administración;

ñ) Elaborar con base en las decisiones sobre nomenclatura, clasificación y grados de cargos adoptadas por las autoridades legalmente competentes, una estructura de cargos y grados, dentro de ellos, con sus correspondientes requisitos para su desempeño y con la valoración, en términos de puntaje, para efectos de distancias salariales, la cual será tenida en cuenta por el Departamento Administrativo del Servicio Civil o las entidades delegatarias, para los efectos referentes a la Carrera Administrativa;

o) Previa celebración de contratos interadministrativos, delegar en las entidades territoriales la ejecución de campañas nacionales directas, y transferirles los recursos indispensables para el efecto;

p) Reconocer, suspender o revocar, la personería jurídica a las instituciones o fundaciones de utilidad común y a las corporaciones y asociaciones sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud.

q) Establecer las normas técnicas y administrativas que regulan los regímenes de referencia y contrarreferencia de pacientes, así como el apoyo tecnológico en recursos humanos y técnicos a los niveles inferiores de atención;

r) Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones.

Artículo 10. **Direcciones Seccionales y Locales del Sistema de Salud.** El sistema de salud se regirá en los niveles seccionales y locales, por las normas científico-técnicas y técnico-administrativas, que dicte el Ministerio de Salud y será dirigido por el funcionario que autónomamente determine el órgano competente de la entidad territorial respectiva, quien será designado por el correspondiente jefe de la administración.

Artículo 11. **Funciones de la Dirección Seccional del Sistema de Salud.** En los departamentos, intendencias y comisarías, corresponde a la Dirección Seccional del Sistema de Salud:

- Prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los municipios y a las entidades e instituciones que prestan el servicio de salud en el territorio de su jurisdicción;
- Coordinar y supervisar la prestación del servicio de salud en el correspondiente territorio seccional;
- Programar y efectuar la distribución de los recursos recaudados para el sector salud, teniendo en cuenta la cantidad, calidad y costo de los servicios y la eficiencia y méritos de las entidades que prestan el servicio de salud;
- Contribuir a la formulación y adopción de los planes y programas del sector salud en su jurisdicción, en armonía con las políticas, planes y programas nacionales;
- Sugerir los planes, programas y proyectos que deben incluirse en los planes y programas nacionales;
- Estimular la participación comunitaria, en los términos señalados por la ley y en las disposiciones que se adopten, en ejercicio de las facultades de que trata el artículo 1º de esta ley;
- Supervisar el recaudo de los recursos seccionales que tienen destinación específica para salud;
- Ejecutar y adecuar las políticas y normas científico-técnicas y técnico-administrativas trazadas por el Ministerio de Salud en su jurisdicción;
- Desarrollar planes de formación, adiestramiento y perfeccionamiento del personal del sector salud, en coordinación con las entidades especializadas del mismo sector, o con las del sector educativo, poniendo especial énfasis en la integración docente-asistencial, así como en la administración y mantenimiento de las instituciones hospitalarias;
- Autorizar, en forma provisional, la prestación de servicios de salud, en desarrollo de los principios de subsidiariedad o complementariedad a instituciones que operen en el territorio de su jurisdicción, mientras se obtiene la autorización definitiva por parte del Ministerio de Salud;
- Promover la integración funcional y ejercer las funciones que expresamente le delegue el Ministerio de Salud;
- Administrar el Fondo Seccional de Salud de que trata el artículo 13, en coordinación con la Secretaría

de Hacienda o la dependencia que haga sus veces, y asignar sus recursos en atención a la cantidad, calidad y costo de los servicios programados, teniendo en cuenta el régimen tarifario definido en el artículo 49, letra a);

l) Adaptar y aplicar las normas y programas señalados por el Ministerio de Salud, para organizar los regímenes de referencia y contrarreferencia, con el fin de articular los diferentes niveles de atención en salud y de complejidad, los cuales, serán de obligatoria observancia para todas las instituciones o entidades que presten servicios de salud en la respectiva sección territorial.

m) Exigir a las entidades que prestan servicios de salud como condición para toda transferencia, la adopción de sistemas de contabilidad de costos y de control de gestión, de acuerdo con las normas técnicas y administrativas que expida el Ministerio de Salud.

n) Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones.

Artículo 12. Dirección local del sistema de salud. En los municipios, el Distrito Especial de Bogotá, el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena y las áreas metropolitanas, corresponde a la dirección local del sistema de salud, que autónomamente se organice:

a) Coordinar y supervisar la prestación del servicio de salud en el correspondiente territorio local.

b) Programar para su respectivo municipio, la distribución de los recursos recaudados por el sector salud.

c) Contribuir a la formulación y adopción de los planes, programas y proyectos del sector salud en su jurisdicción, en armonía con las políticas, planes y programas nacionales o de la entidad territorial seccional, correspondiente, según el caso.

d) Sugerir los planes, programas y proyectos que deben incluirse en los planes y programas nacionales, o de la entidad territorial seccional, correspondiente, según el caso.

e) Estimular la participación comunitaria, en los términos señalados por la ley, y en las disposiciones que se adopten, en ejercicio de las facultades de que trata el artículo 1º de esta ley.

f) Supervisar y controlar el recaudo de los recursos locales que tienen destinación específica para salud.

g) Cumplir y hacer cumplir en su jurisdicción local, las políticas y normas trazadas por el Ministerio de Salud, de acuerdo con la adecuación hecha por la respectiva Dirección seccional del sistema de salud.

h) Desarrollar planes de formación, adiestramiento y perfeccionamiento del personal del sector salud, en coordinación con las entidades especializadas del mismo sector, o con las del sector educativo, poniendo especial énfasis, en la integración docente-asistencial y en la administración y mantenimiento de las instituciones de salud, así como identificar las necesidades de formación y perfeccionamiento del recurso humano para el sector.

i) Promover la integración funcional.

j) Ejercer las funciones que, expresamente, le delegue el Ministerio de Salud o la Dirección Seccional del sistema de salud.

k) Administrar el Fondo local de salud de que trata el artículo 13 de esta ley, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y la Tesorería local, o las dependencias que hagan sus veces, y asignar sus recursos en atención a la cantidad, calidad y costo de los servicios programados, teniendo en cuenta el régimen tarifario definido en el artículo 49, letra a).

l) Aplicar los sistemas de referencia y contrarreferencia de pacientes, definidos por el Ministerio de Salud y la Dirección Nacional y seccional de salud. Sin embargo, cuando los costos del servicio así lo exijan, podrá autorizar la celebración de contratos entre instituciones o entidades que presten servicios de salud, para establecer sistemas especiales de referencia y contrarreferencia.

m) Organizar mecanismos para desconcentrar el sistema local de salud, teniendo como unidad de referencia el corregimiento o la comuna.

n) Diagnosticar el estado de salud-enfermedad, establecer los factores determinantes y elaborar el plan local de salud, efectuando su seguimiento y evaluación con la participación comunitaria que establece la presente ley.

o) Estimular la atención preventiva, familiar, extra-hospitalaria y el control del medio ambiente.

p) Controlar, en coordinación con las entidades del sector o de otros sectores que incidan en la salud, los factores de riesgo referentes al estado de salud-enfermedad de la población.

q) Cumplir las normas técnicas dictadas por el Ministerio de Salud para la construcción de obras civiles, dotaciones básicas y mantenimiento integral de instituciones del primer nivel de atención en salud, o para los centros de bienestar del anciano.

r) Cumplir y hacer cumplir las normas del orden sanitario previstas en la Ley 9ª de 1979 o Código Sanitario Nacional y su reglamentación.

s) Desarrollar labores de inspección, vigilancia y control de las instituciones que prestan servicios de salud, e informar a las autoridades competentes sobre la inobservancia de las normas de obligatorio cumplimiento.

t) Establecer, en coordinación con las entidades educativas, los campos y tiempos de práctica que deben prevalecer en los planes de formación, en orden a garantizar la calidad de los servicios que se presten.

u) Elaborar, conjuntamente, con las entidades de seguridad social, planes para promover y vigilar la afiliación de patronos y trabajadores a dichas enti-

dades, así, como velar por el cumplimiento de las normas sobre seguridad industrial y salud ocupacional.

u) Fijar y cobrar tasas o derechos por la expedición de permisos, licencias, registros y certificaciones.

Artículo 13. Fondos de salud. Las entidades territoriales deben organizar un Fondo local o seccional de salud, según el caso, que se manejará como una cuenta especial de su presupuesto, con unidad de caja, sometida a las normas del régimen presupuestal y fiscal de la entidad territorial, bajo la administración de la dirección seccional o local de salud, cuyo ordenador del gasto será el respectivo jefe de la administración o su delegado. A dicho fondo, se deberán girar todas las rentas nacionales cedidas o transferidas, con destinación específica, para la dirección y prestación de servicios de salud; los recursos correspondientes al situado fiscal para salud; los recursos libremente asignados para salud, y, en general, la totalidad de los recursos recaudados en el ente territorial, respectivo, y los recursos directos o provenientes de cofinanciación que se destinen, igualmente, para el sector salud, respetando los recursos de la seguridad, la previsión social y del subsidio familiar.

Para los mismos fines, se podrá organizar por las entidades territoriales locales, fondos de salud que utilicen como unidad de referencia la comuna o el corregimiento y fondos especiales, de suministros y medicamentos, en cada unidad de prestación de servicios.

Todos los recursos de los fondos de salud son inembargables.

Parágrafo. Sin perjuicio de la unidad de caja, los recursos del situado fiscal, se contabilizarán en forma independiente por cada fondo seccional o local.

Artículo 14. Programas y proyectos municipales y distritales. Los programas y proyectos de carácter municipal y distrital, para el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 18, 21 y 22 del Decreto 77 de 1987, se elaborarán con la asesoría del Fondo Nacional Hospitalario, o la entidad en que se delegue, debiendo incorporarse al correspondiente plan municipal de inversiones, en los términos previstos en el artículo 89 del Decreto extraordinario 77 de 1987, previo concepto de las organizaciones de participación comunitaria que se creen y organicen, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley.

Los programas y proyectos, serán adoptados por los organismos competentes municipales o distritales, conforme a la Constitución, y a la ley y a la normatividad de carácter local.

Los estudios municipales o distritales de factibilidad técnica, social, administrativa y financiera, para construcción de obras o dotaciones, correspondientes a niveles de atención en salud, distintos al primero deberán ser aprobados, previamente, por el Fondo Nacional Hospitalario, conforme a la reglamentación que para el efecto se adopte. En este sentido, se deroga y sustituye lo dispuesto en el artículo 22 del Decreto extraordinario 077 de 1987, excepto su parágrafo.

Artículo 15. Contratación preferencial. En los casos de construcciones, dotaciones o mantenimiento de instalaciones de menor complejidad, los municipios o sus entidades descentralizadas, contratarán, preferencialmente, las respectivas actividades con las entidades de que trata el artículo 22 de la Ley 11 de 1986, y con las sociedades cooperativas, de acuerdo con las normas de los artículos 23 a 25 de la misma ley, y tendrán en cuenta la participación comunitaria, en los términos previstos en las reglas que se adopten, en desarrollo de lo previsto en el artículo 1º de esta ley.

Artículo 16. Autorización de cesión y facultades extraordinarias. A partir de la vigencia de esta ley, autorízase a la Nación, y a sus entidades descentralizadas para ceder, gratuitamente, a las entidades territoriales, o a sus entes descentralizados, los bienes, elementos e instalaciones destinados a la prestación de servicios de salud, a fin de que puedan atender los niveles de atención en salud que les corresponde, conforme a lo dispuesto en el artículo 6º.

Por el término de dos años, a partir de la vigencia de la presente ley, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, para suprimir dependencias o programas de la Nación y entidades descentralizadas del orden nacional, que en virtud de la cesión, no puedan continuar realizando el objeto para el cual fueron creadas y organizadas, las cuales, por consiguiente, dejarán de existir jurídicamente, y serán liquidadas conforme a las reglas que, en desarrollo de las mismas facultades, se establezcan.

Los departamentos, intendencias y comisarías, o sus entidades descentralizadas, podrán, igualmente, ceder a los municipios o a sus entes descentralizados bienes, elementos e instalaciones, destinados a la prestación de servicios de salud, con el fin de contribuir al cumplimiento de lo dispuesto por la letra a) del artículo 6º de esta ley.

Artículo 17. Derechos laborales. Las personas vinculadas a las entidades que se liquidan, conforme a lo dispuesto en el artículo anterior, serán nombradas o contratadas, según el caso por las entidades territoriales o descentralizadas, a las cuales, se hayan cedido los bienes, elementos o instalaciones para la prestación de servicios de salud, sin perder la condición específica de su forma de vinculación. A los empleados y trabajadores, se les aplicará el régimen salarial y prescricional, propio de la respectiva entidad, sin que se puedan disminuir los niveles de orden salarial y prescricional de que gozaban en la entidad liquidada. Cuando se trate de empleados de carrera administrativa, o que hayan desempeñado cargos de carrera, sin pertenecer a ella, se les reconocerá continuidad en la carrera o el derecho de ingresar a ella, respectivamente.

En lo relativo a los cargos que sean suprimidos se aplicarán en materia laboral las mismas normas previstas en el Decreto 77 de 1987 y sus decretos reglamentarios, en cuanto sean compatibles, y se garantizará, igualmente, al continuidad en la carrera administrativa o su derecho a ingresar a ella.

Para los empleados del servicio de Erradicación de la Malaria que hayan causado, en promedio mensual, veinte o más días de viáticos, en el período comprendido durante los seis meses inmediatamente anteriores a la expedición de la presente ley, el salario básico en referencia se tomará por un 30% adicional, para ser nombrado o contratado en la nueva entidad que recibe los bienes, elementos o instalaciones.

Parágrafo. La Nación responderá por el pago de las prestaciones adecuadas a la fecha de la liquidación o supresión de que trata el artículo anterior a las personas vinculadas a las entidades, dependencias o programas que se liquiden o supriman, según el caso, y cuya naturaleza jurídica sea del nivel nacional.

Artículo 18. Mecanismos de transición. Para los efectos de lo dispuesto en el artículo 6º y 16 de esta ley, las entidades del orden local o seccional, asumirán las competencias correspondientes durante un término de 5 años en el caso de los departamentos, y en un plazo de 7 años prorrogable por tres más, mediante acuerdo celebrado con la Nación, tratándose de las intendencias y comisarías. Mientras se produce esa asunción, los servicios seccionales de salud y las unidades regionales de salud continuarán realizando funciones de asesoría y tutela, y su personal se reubicará y redistribuirá, gradualmente, en los organismos de dirección y en las entidades de prestación de servicios de salud.

Artículo 19. Estructura administrativa básica de las entidades de salud. Las entidades públicas o privadas, cuyas rentas correspondan en una proporción superior al 50% a recursos provenientes de entidades públicas, deberán tener una estructura administrativa básica, compuesta por:

1. Una Junta Directiva, presidida por el jefe de la administración seccional o local o su delegado, integrada en el primer nivel de atención —hospitales locales, centros y puestos de salud— por los organismos de participación comunitaria, en los términos que lo determine el reglamento. En las entidades de los niveles secundario y terciario de atención —hospitales regionales, universitarios y especializados— se integrará tal junta, en forma tal, que al menos un tercio de sus integrantes estén designados por la comunidad, hasta un tercio de éstos representen el sector científico-técnico de la salud y hasta un tercio de ellos representen el sector político administrativo. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º de esta ley, se reglamentarán los mecanismos de conformación, las funciones y funcionamiento de los organismos de dirección.

2. Un Director, el que hará las veces de Director Científico y Gerente, el cual, para el ejercicio del cargo, cumplirá con los prerequisites en las profesiones de la salud y de la administración que señale el Ministerio. Sin embargo en las entidades de tercer nivel de atención, podrán establecerse por reglamento, los cargos diferentes de director científico, el que debe ser un profesional de la salud y de gerente el que deberá ser un profesional de la administración y las finanzas. Los requisitos académicos y de experiencia, en las áreas técnico-científicas de la atención médica y de la gerencia hospitalaria, para desempeñar estos cargos, serán fijados por el Ministerio de Salud de acuerdo con el nivel de atención en salud y el grado de complejidad. Corresponde al Director ejercer las funciones de Secretario de la Junta Directiva y Presidente del Comité Científico-Técnico, así como las demás que se fijan en el manual de funciones. En caso de existir los cargos separados de director científico y gerente, al primero, corresponderá la Presidencia del Comité Científico-Técnico y, al segundo, la Secretaría de la Junta Directiva.

En caso de necesidad técnico-administrativa y de disponibilidad de recursos, calificada por la Junta Directiva, podrán los hospitales de segundo nivel asumir una forma de dirección similar a la establecida para el tercer nivel.

3. Un comité científico-técnico presidido por el Director científico, conformado por representantes de los médicos y de los profesionales en salud, que presten sus servicios a la respectiva entidad en las diversas áreas, niveles y especialidades, que tendrá como funciones proponer para su adopción, según el reglamento, las decisiones sobre los aspectos científicos y tecnológicos, para la selección de procedimientos técnicos, planes y programas y para adelantar labores de control y evaluación de la prestación del servicio.

Además, deberán organizar un fondo especial para medicamentos y suministros, o varios fondos de iguales características con administración descentralizada en una entidad, si existen unidades desconcentradas —puestos y centros de salud— para la prestación de servicios, en los cuales, se facilitará el que intervengan en las actividades de planeación asignación de recursos, vigilancia y control del gasto los organismos de participación comunitaria.

Parágrafo 1º A las unidades de prestación de servicios de salud pública y privadas en los diversos niveles de atención, sólo se les podrá autorizar su funcionamiento, dotándolas de personería jurídica y autonomía administrativa. Se exceptúan de esta norma, sin que para ellas tenga carácter obligatorio, las unidades de prestación de servicios de salud de las instituciones de previsión y seguridad social y del subsidio familiar, los puestos y centros de salud, pertenecientes a entidades

descentralizadas que presten servicios de salud en el municipio de su jurisdicción.

Parágrafo 2º La organización administrativa, deberá igualmente, contemplar un sistema de administración por objetivos, un sistema de presupuestación, un sistema de contabilidad de costos y un régimen de control de gestión, que incluya, especialmente, indicadores de eficiencia y sistemas de información, conforme a las normas técnicas y administrativas que dicte el Ministerio de Salud, dentro de los marcos de la legislación vigente que le sean aplicables.

Parágrafo 3º La nominación de los Directores Científicos y/o Gerentes estará a cargo del Jefe de la Administración local o seccional, el cual seleccionará el funcionario de entre una terna de candidatos que llenen los prerequisites, y que sea propuesta por la junta directiva del hospital respectivo.

CAPITULO III

Prestación de servicios de salud por personas privadas:

Artículo 20. **Requisito especial para el reconocimiento de personería jurídica.** Es condición esencial para el reconocimiento de personería jurídica a las instituciones o fundaciones de utilidad común y a las corporaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, que la entidad que se pretenda organizar, reúna las condiciones de calidad tecnológica y científica para la atención médica, de suficiencia patrimonial y de capacidad técnico-administrativa, que previamente determine el Gobierno Nacional.

Artículo 21. **Causal de disolución y liquidación.** Es causal de disolución y liquidación de las instituciones o fundaciones de utilidad común, y de las corporaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, y, por consiguiente, de cancelación de la respectiva personería jurídica, la verificación, en cualquier tiempo, por parte del Ministerio de Salud, que no reúnen las condiciones de suficiencia patrimonial o de capacidad científico-técnica y técnico-administrativa.

Para estos efectos, todas las instituciones o fundaciones de utilidad común y las corporaciones o asociaciones, sin ánimo de lucro, cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, deberán aportar dentro del año siguiente a la determinación de que trata el artículo precedente, en la forma que señale el reglamento, la documentación indispensable para que el Ministerio de Salud cumpla la mencionada función de verificación. Si transcurrido ese lapso no se ha presentado la documentación correspondiente, se configurará la causal de disolución y liquidación de que trata este artículo y se ordenará la cancelación de la personería jurídica, respectiva.

Artículo 22. **Destinación de bienes de instituciones o fundaciones de utilidad común liquidadas.** En desarrollo de la competencia prevista en el numeral 19 del artículo 120 de la Constitución Política, y para garantizar el cumplimiento de la voluntad de los fundadores, el Presidente de la República podrá, confiar los bienes y rentas a una entidad pública, de cualquier nivel administrativo, o a una fundación o institución de utilidad común o asociación o corporación, sin ánimo de lucro, que preste servicios de salud, pero, siempre bajo la condición contractual de que se destinen, específicamente, a la prestación de servicios de salud iguales, o análogos, a los previstos por los fundadores.

Parágrafo 1º Para los efectos de este artículo, el Gobierno Nacional, organizará, en cada caso, una comisión constituida por la representación de la comunidad beneficiaria, los trabajadores, la dirección científico-técnica y funcionarios de la entidad territorial, correspondiente, la cual, propondrá alternativas para la destinación o transferencia de los bienes y rentas.

Parágrafo 2º En el mismo contrato contemplado en este artículo se preverá que las personas cuyo contrato de trabajo se termine, en razón de la liquidación y disolución de las fundaciones o instituciones de utilidad común, de que trata el artículo 21, tendrán derecho a ser incorporadas mediante nuevo contrato de trabajo o nombramiento, según el caso, a las entidades o personas, a las cuales, se confíen los bienes y rentas, bajo el régimen salarial y prestacional, propio de la respectiva entidad receptora de los bienes y rentas, sin que se puedan disminuir los niveles de orden salarial y prestacional de que gozaban en la entidad liquidada.

Artículo 23. **Entidades privadas que prestan servicios de salud que reciben recursos públicos.** A partir de la vigencia de la presente ley, todas las personas privadas que presten servicios de salud, que reciban a cualquier título recursos de la Nación o de las entidades territoriales o de sus entes descentralizados, deberán suscribir, previamente, un contrato con la entidad correspondiente, en el cual, se establezca lo siguiente:

a) El plan, programa o proyecto, al cual, se destinarán los recursos públicos, con indicación de las metas propuestas y la cantidad, la calidad y el costo de los servicios, según lo dispuesto en el artículo 49 de la presente ley, y las formas de articulación con los planes y programas del respectivo subsector oficial de salud.

b) Un sistema de presupuesto, un sistema de contabilidad de costos y un régimen de control de gestión, que incluya, especialmente, indicadores de eficiencia

y sistemas de información de resultados. No podrá establecerse como obligación de la doble contabilidad.

c) La obligación de someterse a la regulación tarifaria que establezca la Dirección Nacional, seccional o local del sistema de salud, según el caso, para los servicios comprendidos por el plan, programa o proyecto, al cual, se destinarán los recursos.

d) Las formas de participación comunitaria, conforme a la regulación que se establezca, en desarrollo del artículo 1º de esta ley.

e) Los sistemas y procedimientos para suministrar, oportunamente, a la entidad pública aportante, la información técnica y administrativa que se considere conveniente.

f) Los criterios de orden científico-técnico, técnico-administrativo y financiero, a los cuales, debe someterse la entidad receptora.

g) Las consecuencias que se derivarán, en caso de incumplimiento de las obligaciones contractuales.

h) La entidad o persona que desarrollará las actividades de interventoría.

i) La adopción de la estructura administrativa, básica, de que trata el artículo 19 y la fijación de mecanismos para la designación del personal directivo.

j) La afiliación de sus empleados, a un sistema de previsión y seguridad social, y a un fondo o caja de cesantías.

Parágrafo. Los contratos de que trata este artículo, no requerirán requisito distinto a los exigidos para la contratación entre particulares.

Las instituciones de seguridad y previsión social que contraten con entidades privadas la prestación de servicios de salud, podrán, igualmente, prever en los respectivos contratos, una o varias de las obligaciones establecidas en este artículo. Para estos efectos, se respetará en todo momento la autonomía administrativa; objetivos, fuentes de financiación y asignación de recursos, predeterminados por normas específicas.

Artículo 24. **Contratación o asociación para la prestación de servicios de salud.** Previa autorización del Ministerio de Salud, cuya competencia podrá ser delegada en las direcciones seccionales, o locales, todas las entidades públicas que tengan la responsabilidad de prestar servicios de salud, podrán contratar con personas privadas especializadas en servicios de salud, inscritas en el registro especial que para el efecto se organizará, en desarrollo de las facultades de que trata el artículo 1º de esta ley, la prestación del servicio público de salud, siempre y cuando, se respeten los principios consagrados en el artículo 3º, y se acepte el régimen tarifario vigente que determine la entidad pública contratante. Estos contratos, no requerirán requisito distinto a los exigidos para la contratación entre particulares.

Los contratos podrán prever la prestación de servicios en forma gratuita o subsidiada, de acuerdo al respectivo plan o programa de salud, y con base en el régimen tarifario adoptado por el Ministerio de Salud

Autorizase, igualmente, para los efectos de desarrollar el principio de integración funcional, a todas las entidades públicas que presten servicios de salud, para asociarse entre sí y con entidades o personas privadas que tengan por objeto la prestación de servicios de salud, a fin de crear y organizar nuevas entidades con el mismo objeto, a las cuales, se podrán transferir recursos, por parte de las entidades públicas para la ejecución de programas o proyectos. La asociación requerirá, también, autorización previa del Ministerio de Salud, y que las entidades privadas estén inscritas en el registro especial a que se refiere el inciso primero.

Parágrafo: Las instituciones de seguridad social o de previsión social, y las cajas de compensación o de subsidio familiar, podrán, directamente o, en desarrollo del sistema de contratación o de asociación, de que trata este artículo, prestar servicios de salud, y adelantar programas de nutrición para personas que no sean legalmente beneficiarias de sus servicios.

Artículo 25. **Régimen de estímulos.** Las entidades que celebren contratos, conforme a lo dispuesto en los artículos 23 y 24, las surgidas mediante asociación para la integración funcional, en las cuales, participen entidades públicas y, en general, las que acojan la estructura básica señalada en el artículo 19, tendrán los siguientes estímulos:

a) Prioridad en los programas de capacitación y desarrollo de los recursos humanos que ofrezcan las entidades públicas, o que se adelanten con el auspicio de organismos de cooperación técnica internacional.

b) Prioridad en la contratación del servicio público de salud requerido por las entidades públicas de seguridad y previsión social.

c) Participación preferencial en los planes, programas y proyectos que adelante el sistema nacional, seccional o local de salud, según el caso.

d) Beneficiarse de los programas de dotaciones y de prestación de servicios de mantenimiento que organice el Fondo Nacional Hospitalario.

Parágrafo 1º El régimen de estímulos definido en este artículo, sólo será aplicable con base en la evaluación positiva de la eficiencia en la gestión certificada por la Superintendencia Nacional de Salud, de conformidad con el artículo 9º, letra j). Dicha calificación, además, formará parte de la hoja de vida de gerentes y directores científicos de las entidades de salud.

Parágrafo 2º El incumplimiento, por parte de los municipios de los prerequisites señalados en el artículo 37, impide la aplicación del régimen de estímulos.

CAPITULO IV

Estatuto de personal.

Artículo 26. **Clasificación de empleos.** En la estructura administrativa de la Nación, de las entidades territoriales o de sus entidades descentralizadas, para la organización y prestación de los servicios de salud, los empleos pueden ser de libre nombramiento y remoción o de carrera.

Son empleos de libre nombramiento y remoción:

1. En la administración nacional central o descentralizada, los enumerados en las letras a), b) c) e) i) del artículo 1º de la Ley 61 de 1987.

2. En las entidades territoriales o en sus entes descentralizados:

a) Los de Secretario de Salud o Director Seccional o local del sistema de salud, o quien haga sus veces, y los del primer nivel jerárquico, inmediatamente, siguiente.

b) Los de Director, Gerente o representante legal de entidad descentralizada, y los del primero y segundo nivel jerárquicos, inmediatamente, siguientes.

c) Los empleos que correspondan a funciones de dirección, formulación y adopción de políticas, planes y programas y asesoría.

Todos los demás empleos son de carrera. Los empleados de carrera, podrán ser designados en comisión, en cargos de libre nombramiento y remoción, sin perder su pertenencia a la carrera administrativa.

Parágrafo. Son trabajadores oficiales, quienes desempeñen cargos no directivos destinados al mantenimiento de la planta física hospitalaria, o de servicios generales, en las mismas instituciones.

Los establecimientos públicos de cualquier nivel, precisarán en sus respectivos estatutos qué actividades pueden ser desempeñadas mediante contrato de trabajo.

Artículo 27. **Régimen de carrera administrativa.** A los empleos de carrera administrativa de la Nación, de las entidades territoriales, y de las entidades descentralizadas de cualquier nivel administrativo, para la organización, administración y prestación de los servicios de salud, se aplicará el régimen previsto en la Ley 61 de 1987 y en el Decreto 694 de 1975, incluidas las normas sobre calificación de servicios, en cuanto sea compatible con dicha ley y con lo previsto en la presente.

Sin embargo, el Consejo Superior del Servicio Civil, el Departamento Administrativo del Servicio Civil y el Ministerio de Salud, podrán delegar las funciones correspondientes, que sean indispensables, en las autoridades que, para el efecto, determinen las entidades territoriales.

A los empleados de las entidades territoriales o de sus entes descentralizados, que al entrar en vigencia esta ley, se encuentren desempeñando un cargo de carrera, sin estar inscritos en la misma, se les aplicará lo dispuesto en los artículos 59 y 69 de la Ley 61 de 1987, pero, se podrá tener en cuenta, además del manual general de funciones que para el sector salud expida el Gobierno Nacional, los manuales específicos de cada entidad.

Los municipios deberán acogerse al régimen de carrera administrativa, a más tardar el 30 de julio de 1991, y las demás entidades territoriales, antes del 30 de diciembre de 1990.

Parágrafo 1º Todas las autoridades nominadoras son responsables de la aplicación del régimen de carrera administrativa, so pena de incurrir en causal de mala conducta. En caso de que las entidades públicas sean condenadas, y la sentencia considere que el funcionario autor de los actos, debe responder en todo, o en parte, la administración podrá repetir contra él, en los términos previstos en el artículo 78 del Código Contencioso Administrativo.

Parágrafo 2º La clasificación de servicios es obligatoria, al menos una vez al año, y se efectuará de acuerdo con la metodología que trace el Ministerio de Salud, conjuntamente con el Departamento Administrativo del Servicio Civil y se tendrá en cuenta para todos los efectos relacionados con la administración de personal.

Artículo 28. **Concursos.** Para la provisión de los empleos de carrera del sector salud se utilizarán dos tipos de concurso; así:

a) Concurso abierto, es decir, aquél, en el cual, pueda participar cualquier persona que cumpla con los requisitos mínimos, siempre que se presente una vacante en un cargo de carrera. Sin embargo, tendrán prelación los empleados ya inscritos en carrera en cualquier entidad del sector salud, quienes, podrán, además, convalidar su calificación de servicios por puntaje, en los términos que determine el reglamento, siempre y cuando se observe lo ordenado en el artículo 76 Decreto 694 de 1975.

b) Concurso cerrado, o sea, limitado a los empleados inscritos en carrera de la entidad de que se trate, para la promoción, dentro de grados de un mismo cargo o categoría, caso en el cual, se podrá aceptar como puntaje exclusivamente la calificación de servicios. El concurso para ascenso de grado dentro de un mismo cargo o categoría de empleo, no genera vacante en los grados inferiores.

Parágrafo. Los empleados de carrera que obtengan las mejores calificaciones de servicios, gozarán de un régimen especial de estímulos definidos en el reglamento, en el que se observará especial atención a la capacitación y al desarrollo a este personal.

Artículo 29. Régimen disciplinario. Se aplicará a todos los funcionarios de la Nación, de las entidades territoriales y de las entidades descentralizadas, de cualquier nivel administrativo, vinculados a la estructura de organización, administración y presentación de servicios de salud, el régimen disciplinario previsto en la Ley 13 de 1984, en sus decretos reglamentarios y en las disposiciones que los modifiquen o reformen.

Artículo 30. Régimen de los trabajadores oficiales y de los empleados públicos. Las entidades públicas de cualquier nivel administrativo que presten servicios de salud, aplicarán a sus trabajadores oficiales, en cuanto sean compatibles, los principios y reglas propios del régimen de carrera administrativa, y les reconocerán, como mínimo, el régimen prestacional previsto en el Decreto 3135 de 1968, todo, sin perjuicio de lo que contemplen las convenciones colectivas de trabajo.

A los empleados públicos del sector de la salud de las entidades territoriales y de sus entes descentralizados, se les aplicará el mismo régimen prestacional de los empleados públicos del orden nacional, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 17 de la presente ley.

Artículo 31. Comisiones Consultivas. En todas las entidades del subsector oficial del sector salud, funcionarán Comisiones Consultivas para la aplicación de las disposiciones de la presente ley en lo relativo a personal, conformadas, paritariamente, por representantes designados por la Dirección de la respectiva entidad, y por representantes elegidos por los empleados, cuyo número de integrantes, organización y funciones, determinará el reglamento.

CAPITULO V

Aspectos fiscales y tarifarios.

Artículo 32. Valor del situado fiscal para salud. A partir del presupuesto de 1991, el valor anual de los ingresos ordinarios de la Nación con destinación para salud, será igual al valor resultante de aplicar el cuatro por ciento al total de los ingresos corrientes de cada anualidad fiscal. El porcentaje señalado, se incrementará, acumulativamente, hasta en 1/2 punto porcentual en cada vigencia, si los ingresos corrientes de la Nación aumentarán más que el índice general de precios al consumidor, y sin que el valor del situado fiscal considerado globalmente, llegue a sobrepasar el 25% de los ingresos ordinarios.

En estos términos queda modificada la Ley 46 de 1971, en lo relativo al situado fiscal para salud.

Artículo 33. Reordenamiento de las fuentes financieras para salud. A partir de la vigencia de la presente ley, el situado fiscal para salud se destinará a financiar la prestación de servicios de salud, de acuerdo con el siguiente orden de prioridades:

1. Servicios básicos de salud y servicios de asistencia pública.
2. Gastos de funcionamiento de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios del primer nivel de atención en salud.
3. El pago de las prestaciones sociales adeudadas por las entidades territoriales o sus entes descentralizados a sus empleados oficiales, vinculados a la dirección y prestación de servicios de salud.
4. Gastos de funcionamiento de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios del segundo nivel de atención en salud.
5. Gastos de funcionamiento de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios del tercer nivel de atención en salud.

Parágrafo 1º Los gastos de funcionamiento de las dependencias y organismos de dirección, de cualquier nivel administrativo, deberán ser financiados con los recursos ordinarios del presupuesto seccional y local, con las rentas de recaudo seccional, cedidas por la Nación, y otras rentas de destinación específica para salud diferentes al situado fiscal.

El Ministerio de Salud, en acuerdo con los Servicios Seccionales de Salud, establecerá un programa, para que en un plazo no mayor de cinco años se reduzcan, en forma progresiva, las asignaciones actuales del situado fiscal a gastos de funcionamiento de los organismos de dirección, y se sustituyan por las otras fuentes, arriba señaladas, de tal forma, que, al menos, al final del plazo el situado fiscal se destine íntegramente a los gastos de prestación del servicio, en el orden de prioridades señalado en este artículo.

Parágrafo 2º El Ministerio de Salud determinará, anualmente, los porcentajes mínimos y máximos del valor total del situado fiscal para salud que podrá destinarse a las diferentes prioridades.

Parágrafo 3º Las rentas de recaudo seccional cedidas por la Nación, y las otras rentas de destinación específica para salud, diferentes al situado fiscal, se asignarán, en el siguiente orden de prioridades:

1. Gastos de funcionamiento de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios, en el segundo nivel de atención en salud.
2. Gastos de funcionamiento de la infraestructura utilizada para la prestación de servicios del tercer nivel de atención en salud.
3. Gastos de funcionamiento de los organismos de dirección de los servicios de salud.

Parágrafo 4º Los valores adeudados por concepto de prestaciones sociales se manejarán, conforme a

la correspondiente programación, como subcuentas de los fondos seccionales, o se girarán a las cajas, fondos de cesantías o entidades de seguridad y de previsión obligadas al pago.

Para tal efecto, la Superintendencia Nacional de Salud promoverá la realización de los estudios relativos a las prestaciones adeudadas, vigilará que se efectúe la asignación necesaria de recursos, y que se cumpla la destinación, de tal manera, que se haya programado el pago de la deuda a más tardar en el mes de julio de 1990.

Artículo 34. Distribución del situado fiscal para salud. Cada una de las entidades de que trata el artículo 182 de la Constitución Política, excepto el Distrito Especial de Bogotá y el Distrito Cultural y Turístico de Cartagena, distribuirá no menos del 50% de los recursos que le correspondan por concepto de situado fiscal para salud entre los municipios de su jurisdicción.

Para este efecto, se tendrán en cuenta los siguientes criterios: población cubierta por los servicios oficiales de salud, categoría socioeconómica del municipio y estímulos a los aportes locales, en la forma y proporción en que lo determine el reglamento.

Parágrafo 1º El Ministerio de Salud determinará la ponderación asignada a cada criterio y aprobará la distribución resultante de recursos por concepto del situado fiscal entre los municipios, que será propuesta por las direcciones seccionales.

Parágrafo 2º Los distritos especiales podrán distribuir un 50% de los recursos percibidos por concepto del Situado Fiscal a los fondos de comunas o corregimientos.

Artículo 35. Prestaciones sociales y económicas. A partir de la vigencia de la presente ley, prohíbese a todas las entidades públicas y privadas del sector salud, asumir directamente las prestaciones asistenciales y económicas, que estén cubiertas por los fondos de cesantías o las entidades de previsión y seguridad social correspondientes, las cuales, deberán atenderse mediante afiliación a éstas de sus empleados y trabajadores.

Artículo 36. Transferencia de los recursos. Los recursos del situado fiscal para salud, serán transferidos directamente a los municipios, distritos y a las demás entidades territoriales de que trata el artículo 182 de la Constitución Política, mediante giros mensuales, según la distribución efectuada conforme a lo establecido en el artículo 34, previa certificación del cumplimiento de los requisitos señalados en el artículo 37.

Para el efecto indicado, a más tardar el 25 de agosto de cada año, el Ministerio de Hacienda comunicará al Ministerio de Salud el valor del situado fiscal para salud. El Ministerio de Salud procederá a la elaboración del proyecto de distribución de los recursos considerando las propuestas de las Direcciones Seccionales, el cual, deberá ser enviado al Ministerio de Hacienda y Crédito Público antes del 1º de noviembre de cada año.

Artículo 37. Requisitos para la transferencia de recursos. Para efectuar el giro de los recursos correspondientes al situado fiscal para salud, se requiere que los municipios, distritos y demás entidades territoriales, de que trata el artículo 182 de la Constitución Política, hayan:

1. Organizado y puesto en funcionamiento la Dirección del Sistema Local o Seccional de Salud.
2. Organizado el régimen de carrera administrativa, expedido el manual de cargos, o adoptado el manual elaborado por el Ministerio de Salud, e inscrito a todos los funcionarios que tengan derecho a ingresar en la Carrera administrativa.
3. Efectuadas las transformaciones institucionales indispensables para la prestación de los servicios de salud exigidos por el artículo 6º de esta ley, y, en particular, dotando a las unidades de salud de personería jurídica y de una estructura administrativa, según el marco definido en el artículo 19 de esta ley.
4. Celebrados los contratos para la prestación de servicios de salud, si la ejecución de los planes, programas y proyectos así lo exigen, de acuerdo a lo previsto en los artículos 23 y 24 de la presente ley.
5. Creado y organizado el fondo previsto en el artículo 13.
6. Afiliado a sus empleados a los fondos de cesantías y a las instituciones de previsión y seguridad social, según lo prescrito en el artículo 35.

Parágrafo. Los municipios y distritos, podrán cumplir los requisitos de que trata este artículo, en plazos de uno, dos, tres, cuatro y cinco años, según se trate de las categorías 1ª, 2ª, 3ª, 4ª y 5ª, establecidas para los efectos de la remuneración de los alcaldes, respectivamente.

Artículo 38. Asunción de servicios por la Dirección seccional. En caso de que se venzan los plazos previstos en el artículo precedente, sin que se hayan cumplido los requisitos exigidos, o en el evento de que en cualquier tiempo se incumpla cualquiera de dichos requisitos, la respectiva dirección seccional del sistema de salud, asumirá la administración de la prestación de los servicios de salud, con los recursos que debían transferirse, para ese efecto, para lo cual, se harán las transferencias correspondientes al fondo seccional de salud.

Artículo 39. Obligaciones especiales de los sujetos pasivos de impuestos con destinación para servicios de salud y asistencia pública. Todas las personas que sean sujetos pasivos de impuestos que tengan destinación especial para la prestación de servicios de salud y asistencia pública, están obligadas, especialmente, a:

a) Someter su programación y ejecución presupuestal, en lo pertinente a las obligaciones con el sector salud, a la aprobación de la Superintendencia Nacional de Salud, previo visto bueno de la Dirección Seccional o local del Sistema de Salud;

b) Llevar su contabilidad, conforme a lo prescrito por el Decreto 2160 de 1986, o las normas que las sustituyan o reformen, de tal manera, que el pago de los impuestos y otras obligaciones correspondientes se haga mensualmente, de acuerdo con las sumas causadas, excepto en las licoreras que será bimestralmente;

c) Acreditar el cálculo de la base gravable y el pago de impuestos de rentas para salud, presentando sus estados financieros, dictaminados por un contador público o una firma de auditoría, debidamente autorizada, anualmente, o cuando así lo solicite en cualquier tiempo, la Superintendencia Nacional de Salud o la dirección seccional o local del sistema de salud.

Parágrafo. Para efectos de liquidación y control de los distintos impuestos con destinación especial para salud, se intercambiará información entre las autoridades nacionales o de las entidades territoriales competentes.

Artículo 40. Adición al artículo 463 del Estatuto Tributario. Adiciónase el artículo 463 del Estatuto Tributario con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 447, en ningún caso, la base gravable para liquidar el impuesto sobre la venta de licores de producción nacional, podrá ser inferior al 40% del precio promedio nacional, al detal, fijado semestralmente por el DANE para la botella de aguardiente anisado de 750 centímetros cúbicos. El valor, así determinado, se aplicará proporcionalmente cuando el envase tenga un volumen diferente.

La base gravable para liquidar el impuesto sobre las ventas de estos productos no incluye el valor del impuesto al consumo, ni la participación porcentual de la respectiva entidad territorial por la venta de licores consumidos en su jurisdicción".

Artículo 41. Modificación del artículo 47 de la Ley 15 de 1989. El artículo 47 de la Ley 15 de 1989 quedará, así:

"Artículo 47: Las empresas productoras, girarán el producto del impuesto sobre las ventas de licores destilados de producción nacional, directamente, al fondo seccional de salud de la entidad territorial correspondiente, en igual proporción al valor del impuesto causado por las ventas o despachos efectuados a dicha entidad territorial, afectado por los impuestos descontables en forma proporcional.

El giro deberá realizarse entre los primeros quince días calendario del mes siguiente a cada período bimestral del gravamen. El pago extemporáneo causa intereses moratorios que se liquidan conforme a los artículos 634 y 635 del Estatuto Tributario.

Parágrafo. La Superintendencia Nacional de Salud, verificará el pago o giro del impuesto sobre las ventas cedido, e informará sobre las irregularidades a la Administración de Impuestos Nacionales del domicilio del responsable.

Para este efecto, los productores de licores suministrarán a la Superintendencia Nacional de Salud, fotocopia de la declaración de ventas y una relación de las ventas y retiros por cada unidad territorial, discriminando para cada bimestre el número de unidades producidas, vendidas y/o retiradas para consumo interno. Suministrarán, igualmente, copia o fotocopia de recibo de pago del impuesto cedido, expedido por el fondo seccional de salud, o por la entidad, a través de la cual se haga el giro o se efectúe la consignación. Anualmente, se enviarán, además, los estados financieros aprobados por el revisor o auditor fiscal. La mencionada superintendencia guardará la reserva de que trata el artículo 583 del Estatuto Tributario y demás normas concordantes".

Artículo 42. La cesión del impuesto sobre las ventas que recae sobre los licores de producción nacional, así como la del impuesto al consumo de licores de producción nacional se hará a los Departamentos, Intendencias, Comisarias, al Distrito Especial de Bogotá y al Distrito Cultural y Turístico de Cartagena.

Artículo 43. Arbitrio rentístico de la nación. Declárase como arbitrio rentístico de la nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, de todas las modalidades de juegos de suerte y azar, diferentes de las loterías y apuestas permanentes existentes, tales como la lotería instantánea, el sorteo de obligaciones, el lotto y la videolotería.

Artículo 44. Sociedad especial de capital público. Autorízase la constitución y organización de una sociedad de capital público, de la cual, serán socios la nación y las entidades territoriales, o sus entidades descentralizadas, titulares de los monopolios rentísticos de las loterías existentes, y cuyo objeto sea la explotación y administración del monopolio rentístico creado mediante el artículo 43 de la presente ley.

Los costos y gastos de inversión, producción, administración, venta y publicidad no podrán ser superiores al 15% de las ventas netas.

El producto resultante de las ventas netas menos el valor de los premios pagados, menos el porcentaje máximo señalado para costos y gastos, más otras utilidades de la empresa, se distribuirá en la siguiente forma:

1. 10% para el pago de prestaciones sociales de los trabajadores de la salud, en la forma y la destinación específica en que lo determine el Ministerio de Salud, durante los primeros cinco años de funcionamiento de la sociedad.
2. 40% para distribuir entre los municipios, en proporción directa a las ventas que se ejecuten en su terri-

torio, que se elevará al 50%, una vez transcurridos los cinco años previstos en el numeral anterior.

3. 50%, como mínimo, para distribuir entre todos los municipios del país, en proporción directa a su población, y en proporción inversa a su desarrollo socio-económico, según fórmula aprobada por su junta directiva.

Parágrafo 1º Los pagos por concepto de participación en el producto de la empresa, no serán nunca inferiores al 14% de las ventas mensuales, y se girarán a los fondos locales de salud con esa periodicidad.

Parágrafo 2º El producto resultante de las apuestas en juegos deportivos, organizados por la empresa que se autoriza en el artículo 44, se distribuirá en la siguiente forma: 40% para los Servicios Locales de Salud, 40% para el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y el 20% para Coldeportes.

Artículo 45. **Modificación del artículo 152 del Decreto 1222 de 1986.** El artículo 152 del Decreto 1222 de 1986 quedará, así:

"Artículo 152. El impuesto sobre el consumo de cervezas de producción nacional, se causa en el momento en que el artículo sea entregado por el productor de cerveza para su distribución o venta en el país.

Para los efectos de este Decreto, se entenderá que este impuesto se aplica a la cerveza, a los sifones y a cualquier producto de naturaleza similar, sin importar su denominación.

Sobre el valor de los productos destinados a publicidad, promociones, donaciones, comisiones, o cualquier otro fin, se causa igualmente el impuesto".

Artículo 46. **Adición al artículo 155 del Decreto 1222 de 1986.** Adiciónase el artículo 155 del Decreto 1222 de 1986 con el siguiente parágrafo:

"Parágrafo. La contabilidad de los responsables de este impuesto deberá llevarse en forma tal que permita verificar o determinar los factores necesarios para establecer la base de liquidación del impuesto, en especial, el volumen de producción, los despachos y retiros.

Se tendrán como hechos irregulares en la contabilidad, los indicados en el artículo 654 del Estatuto Tributario, y la sanción se determinará de acuerdo con los artículos 655 y 656 del mismo estatuto o con las disposiciones que lo modifiquen o complementen".

Artículo 47. **Modificación del artículo 158 del Decreto 1222 de 1986.** El artículo 158 del Decreto 1222 de 1986 quedará, así:

"Artículo 158. Corresponde a la Dirección General de Impuestos Nacionales la fiscalización, determinación, discusión y cobro administrativo coactivo, para lo cual, aplicará el mismo procedimiento tributario, sanciones e intereses de mora del impuesto sobre las ventas, pero su declaración, liquidación y pago será mensual. Para todos los efectos, incluida la liquidación y pago, el período al impuesto de consumo de cervezas, sifones y similares será mensual.

La Superintendencia Nacional de Salud, con la reserva de que trata el artículo 583 del Estatuto Tributario y demás normas concordantes, verificará la liquidación y el pago o giro del impuesto, e informará sobre las irregularidades a la Administración de Impuestos Nacionales del domicilio del responsable. Para estos efectos, los productores de cervezas, sifones y similares suministrarán la misma información documental de que trata el artículo 47 de la Ley 15 de 1989".

Artículo 48. **Modificación al artículo 160 del Decreto 1222 de 1986.** El artículo 160 de que trata el Decreto 1222 de 1986 quedará, así:

"Artículo 160. Dentro del 48% a que se refiere el artículo 154 de este Decreto, están comprendidos ocho puntos porcentuales que corresponden al impuesto sobre las ventas de cervezas, sifones que se girarán por las empresas productoras a los fondos seccionales de salud, en proporción al consumo de cervezas en su jurisdicción, con destinación exclusiva a la dirección y prestación de servicios de salud en el segundo y tercer nivel de atención en salud".

Artículo 49. **Reglamento tarifario.** Para los efectos de que trata la presente ley, el Ministerio de Salud adoptará un reglamento tarifario para la prestación de servicios de salud, en el cual, se contemplará:

a) Metodología de costos estándar, según niveles de complejidad, regiones del país y factores de ajuste inflacionario;

b) Criterios para establecer tarifas para los usuarios de los servicios de salud, según sea su capacidad de atención a su categoría socio-económica y al lugar de residencia;

c) Niveles mínimos y máximos de los valores de las tarifas diseñadas, con base en el costo estándar, para la venta de servicios entre entidades oficiales, al público, en general, o para la compra de ellos por parte de entidades públicas, en desarrollo de lo establecido en el artículo 23.

CAPITULO VI

Disposiciones finales.

Artículo 50. **Sanciones.** En desarrollo de las funciones de inspección y vigilancia, las autoridades competentes, según el caso, podrán imponer, según la naturaleza y gravedad de la infracción de cualquiera de las normas previstas en la presente ley, las siguientes sanciones:

a) Multas en cuantías hasta de 200 salarios mínimos legales mensuales;

b) Intervención de la gestión administrativa y/o técnica de las entidades que presten servicios de salud, por un término hasta de seis meses;

c) Suspensión o pérdida definitiva de la personería jurídica de las personas privadas que presten servicios de salud;

d) Suspensión o pérdida de la autorización para prestar servicios de salud.

Parágrafo. Las instituciones de seguridad, previsión social y subsidio familiar, conservarán el régimen de inspección y vigilancia que posean en la actualidad.

Artículo 51. **Sanción disciplinaria.** El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones de esta ley, por parte de los empleados responsables, es causal de mala conducta la que acarrea la sanción de destitución.

Artículo 52. **Codificación y adecuación institucional.** Concédese facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, a partir de la vigencia de la presente ley, para:

a) Codificar todas las disposiciones relativas a la organización y administración de la prestación de servicios de salud, incluidas las de la presente ley;

b) Reformar la estructura administrativa, naturaleza jurídica y funciones del Ministerio de Salud y de sus entidades adscritas, para adecuarlas a las normas de esta ley, pudiendo crear y organizar como Establecimiento Público el Fondo Nacional Hospitalario;

c) Regular la nueva vinculación laboral de los empleados y trabajadores, en los casos de los artículos 16 y 22 de esta ley, sin liquidación de sus prestaciones económicas causadas, y los términos, condiciones y mecanismos para garantizar la transferencia de los valores correspondientes a tales prestaciones o sistemas de concurrencia, en el pago de las mismas.

Artículo 53. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. Deroga expresamente los Decretos extraordinarios 056, 350, 356 y 526 de 1975, el artículo 3º de la Ley 15 de 1989 y todas las disposiciones legales que le sean contrarias. Reforma, en lo pertinente, las disposiciones legales sobre situado fiscal. El Decreto extraordinario 694 de 1975 queda igualmente modificado, por cuanto sus disposiciones se aplicarán solamente al Ministerio de Salud y a las entidades descentralizadas del orden nacional que presten servicios de salud, excepto las adscritas al Ministerio de Defensa, y sus normas referentes a la carrera administrativa se continuarán aplicando en los términos del artículo 27 de esta ley.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 97 de 1989 Senado (número 63 de 1989 Cámara), "por medio de la cual se aprueba el Convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Socialista de Rumania, suscrito en Bucarest el 21 de abril de 1987".

Honorables Senadores:

De un tiempo para acá, el Gobierno Nacional ha venido suscribiendo acuerdos comerciales con el fin de ampliar las posibilidades económicas del país y aumentar sus ingresos en divisas. Bien es sabido por la opinión que la caída del Pacto del Café ha ido menguando las reservas del país poniendo en peligro el crecimiento de la economía nacional, el cual era ejemplar hasta hace poco menos de un año en el sufrido marco latinoamericano.

El Convenio Comercial con la República Socialista de Rumania, país de economía centralmente planificada, busca elevar el nivel de las relaciones Colombo-Rumanas estableciendo bases justas de intercambio comercial y proporcionando facilidades de pago que irán en beneficio mutuo de ambas naciones. Convenios similares ya han sido firmados con Checoslovaquia, Yugoslavia, República Democrática Alemana y la Unión Soviética.

Si con este instrumento bilateral, Colombia logrará aumentar sus exportaciones no tradicionales se estaría cumpliendo un propósito que hoy es prioritario para el sostenimiento de nuestra economía. Indudablemente el intercambio de misiones comerciales, la realización de las ferias y exposiciones, así como la imaginación de los miembros de la Comisión Mixta Colombo-Rumana para la Cooperación Económica, Técnica y Comercial serán los instrumentos óptimos para alcanzar esos fines, que incrementarán el intercambio comercial de los dos países.

La conformación de la Comisión Mixta constituye un factor de gran importancia que garantiza a los dos países el intercambio, la cooperación, la realización y apertura de nuevos mercados tanto en lo comercial como en lo técnico y cultural.

Igualmente las partes contratantes establecen claras normas de beneficio en lo atinente a los gravámenes e impuestos que tengan relación con las importaciones y exportaciones que se generen a partir de la vigencia del presente convenio.

En atención a las razones expuestas y por considerarse los términos acordados por Colombia y Rumania para la celebración del presente Convenio se ajustan en todas sus partes a las normas legales vigentes, me permito proponer a los honorables Senadores:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 97 de 1989 Senado (número 63 de 1989 Cámara), "por medio de la cual se aprueba el Convenio Comercial entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Socialista de Rumania, suscrito en Bucarest el 21 de abril de 1987".

Vuestra Comisión,

David Teherassi Guzmán, Senador por la Circunscripción Electoral del Atlántico.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 101 de 1989, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien años de la fundación del Municipio de Quinchía, en el Departamento de Risaralda".

Honorables Senadores:

Cumpro con la misión encomendada por el señor Presidente de la Comisión Segunda del Senado, de rendir ponencia al proyecto de la referencia, iniciativa esta que hace justicia a uno de los municipios de nuestro país que ha hecho historia desde la época de la conquista.

Quinchía, en el Departamento de Risaralda celebra su primer centenario de fundación, por lo cual su autor, el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado aspira a que el Congreso se asocie a este magno acontecimiento decretando obras de interés para el desarrollo de una población con profundas raíces indígenas.

Las obras que se autorizan en su artículo segundo se fundamentan en los numerales 17 y 20 del artículo 76 de la Constitución Política y están prohibidas con la firma del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esto último demuestra no sólo su conveniencia, sino también su constitucionalidad.

La necesidad de la ejecución de estas obras se explica porque se trata de llevar progreso social y económico a una zona, hoy sometida a la violencia política. En efecto, numerosos asesinatos de líderes de los partidos tradicionales y de la oposición han ido creando un clima de zozobra que no permite la adecuada exploración y explotación de las riquezas mineras con que cuenta la región. Situación que fácilmente puede conducir a mayores conflictos sociales en esta zona.

El proyecto de ley que nos ocupa, tiende a corto plazo apaliar esta situación y a extirparla en un lapso razonable. Por ello el apoyo económico del Estado es imprescindible y esta iniciativa sería el impulso necesario para lograr tan noble fin.

Por lo anterior, honorables Senadores, le solicito dar su aprobación a la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 101 de 1989, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien años de la fundación del Municipio de Quinchía, en el Departamento de Risaralda".

Vuestra Comisión,

David Teherassi Guzmán,
Senador de la República.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Honorables Senadores:

Cumpro con la misión que se me hizo, de rendir ponencia para segundo debate a uno de los municipios de nuestro país que ha hecho historia desde la época de la Conquista.

Quinchía, en el Departamento de Risaralda celebra su primer centenario de fundación por lo cual su autor, el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado quien aspira a que el Congreso se asocie a este magno acontecimiento decretando obras de interés para el desarrollo de una población con profundas raíces indígenas.

Las obras que se autorizan en su artículo segundo se fundamentan en los numerales 17 y 20 del artículo 76 de la Constitución Política y están prohibidas con la firma del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Esto último demuestra no sólo su conveniencia, sino también su constitucionalidad.

Es de suma necesidad la ejecución de estas obras porque se trata de llevar progreso social y económico a una zona, hoy sometida a la violencia política.

Este proyecto de ley que nos ocupa tiende a corto plazo apaliar esta situación y a extirparla en un lapso razonable. Por ello, el apoyo económico del Estado es imprescindible y esta iniciativa sería el impulso necesario para lograr tan noble fin.

Por las razones anteriores, me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 101 de 1989, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los cien años de la fundación del Municipio de Quinchía en el Departamento de Risaralda".

Atentamente,

David Teherassi Guzmán,
Senador-Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 77 de 1989 Cámara, 116 de 1989 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 150 años de la fundación de Turbo, Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones".

Honorables Senadores:

Por designación honrosa de la Presidencia, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

Turbo fue fundada el 28 de agosto de 1839, por decreto presidencial firmado por José Ignacio Méndez. Este municipio en el transcurrir de nuestra historia ha sido escenario de hechos tan importantes, como las primeras incursiones de los españoles en el terreno

del Continente Americano desatándose combates de la conquista dando paso a la colonización del país. Durante la Colonia fue víctima de las ambiciones desmedidas de piratas, las violentas incursiones de contrabandistas y bandidos, y también sufrió el permanente asalto de los renegados de la República.

En la actualidad el Golfo de Urabá, donde está ubicado el Municipio de Turbo, desempeña un papel muy importante en la economía del país, sin embargo, es foco de permanentes conflictos de origen social y laboral y debido a esta situación es apremiante que el Gobierno Nacional tome medidas para aliviarla, razón por la cual en esta iniciativa se está autorizando al Gobierno Nacional para que planifique y ponga en ejecución obras de interés social y beneficio común en la ciudad de Turbo, fundamentales para su desarrollo cultural y social.

De otra parte, se propone la financiación de la Corporación Sesquicentenario de Turbo, "Cosestur", así se podrá dar cumplimiento a los fines propuestos en este proyecto de ley.

Por su gran aporte a la formación de la Nación colombiana, es importante que se dé impulso a la construcción y dotación de la Casa Museo de Urabá y para contribuir al esparcimiento de sus habitantes la construcción y dotación del Parque Acuático en el Paraje de la "Ensenada del Yoyo".

Por las razones expuestas anteriormente, me permito proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 77 de 1989 Cámara, 116 de 1989 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 150 años de la fundación de Turbo, Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

Edmundo López Gómez,
Senador - Ponente.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Honorables Senadores:

Por designación honrosa de la Presidencia, me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

Turbo fue fundada el 28 de agosto de 1840, por decreto presidencial firmado por José Ignacio Márquez. Este municipio en el transcurrir de nuestra historia ha sido escenario de hechos tan importantes, como las primeras incursiones de los españoles en el terreno del Continente Americano desatándose combates de la conquista, dando paso a la colonización del país. Durante la Colonia fue víctima de las ambiciones desmedidas de piratas, las violentas incursiones de contrabandistas y bandidos y también sufrió el permanente asalto de los renegados de la República.

En la actualidad el Golfo de Urabá, donde está ubicado el Municipio de Turbo, desempeña un papel muy importante en la economía del país, sin embargo, es foco de permanentes conflictos de origen social y laboral y debido a esta situación es apremiante que el Gobierno Nacional tome medidas para aliviarla, razón por la cual en esta iniciativa se está autorizando al Gobierno Nacional para que planifique y ponga en ejecución obras de interés social y beneficio común en la ciudad de Turbo, fundamentales para su desarrollo cultural y social.

De otra parte se propone la financiación de la Corporación Sesquicentenario de Turbo, "Cosestur", así se podrá dar cumplimiento a los fines propuestos en este proyecto de ley.

Por su gran aporte a la formación de la Nación colombiana, es importante que se dé impulso a la construcción y dotación de la Casa Museo de Urabá, y para contribuir al esparcimiento de sus habitantes la construcción y dotación del Parque Acuático en el Paraje de la "Ensenada de El Yoyo".

Por las razones expuestas anteriormente, me permito proponer:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 77 de 1989 Cámara, 116 de 1989 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 150 años de la fundación de Turbo, Departamento de Antioquia y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

Edmundo López Gómez,
Senador - Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 160 de 1989 Senado, "por la cual se crea la condecoración Orden Tayrona en el Departamento del Magdalena".

Honorables Senadores:

El proyecto de ley en referencia corresponde a una iniciativa presentada por el honorable Senador Miguel Pinedo Vidal, inspirado en la facultad que establece a los Congresistas el ordinal 17 del artículo 76 de la Constitución Política, en el cual se contempla, como función del Congreso, la de "decretar honores públicos a los ciudadanos que hayan prestado grandes servicios a la patria y señalar los monumentos que deban erigirse". Consulta el propósito de coadyuvar la actividad turística, tal como se desprende de los objetivos de la iniciativa, como quiera que con la condecoración referida se intenta estrechar mayormente

los lazos de amistad entre Colombia y los países de donde procedan las personas que por sus acciones se hagan acreedoras a la condecoración propuesta en este proyecto de ley.

Desde el punto de vista constitucional, este proyecto resulta pertinente y desde el punto de vista social y cultural es una medida oportuna, por cuanto la administración departamental contará, a partir de la expedición de esta ley, con un instrumento para estimular las acciones humanas dignas de emular por las generaciones inmediatamente futuras. En lo antropológico el proyecto de ley reivindica el nombre de una cultura indígena que por razones de estereotipo históricamente ha sido soslayada, de suerte que al tomar el nombre de Tayrona para identificar la condecoración propuesta, se le está haciendo un mínimo reconocimiento al aporte cultural del grupo indígena radicado en la Sierra Nevada de Santa Marta.

En tanto los objetivos para los cuales se establece la Orden Tayrona están ajustados a los requerimientos legales y constitucionales, e inspirados en el afán de exaltar las acciones relevantes de propios y extraños para favorecer el desarrollo socio-económico y turístico, propongo a la Comisión Segunda:

Dése primer debate al Proyecto de Ley número 160 de 1989 Senado "por la cual se crea la Condecoración Orden Tayrona en el Departamento del Magdalena".

Vuestra Comisión,

Jorge Cristo Sahium,
Senador Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 114 Cámara y 152 Senado de 1989, "por la cual se modifica y adicionan las Leyes 6ª de 1945, 48 de 1962, 33 de 1985 y 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones".

Señor Presidente y honorables Senadores:

Paso a rendir ponencia del proyecto de ley, "por la cual se modifican y adicionan las Leyes 6ª de 1945, 48 de 1962, 33 de 1985 y 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones", proveniente de la honorable Cámara bajo el número 114, y en el honorable Senado bajo el número 152, y que fue presentado al Congreso por los Ministros de Hacienda y Trabajo.

Se trata de estructurar en lo posible el Fondo de Previsión del Congreso de la República y actualizar sus prestaciones, pues en la situación jurídica actual se dejan de prestar muchas a los honorables Congresistas, siendo típico al respecto que los Congresistas no tienen atención obstréctica.

El proyecto estructura una nueva directiva con representación de Congresistas, empleados y pensionados, quedando así con mayor representatividad de los afiliados al fondo, le asigna funciones; y provee al patrimonio de éste; luego completa la enumeración las prestaciones y servicios a que tienen derecho los afiliados, extendiendo su cobertura con calculada financiación, a los familiares, como lo ha hecho el Seguro Social; luego establece una pensión vitalicia especial, de carácter indemnizatorio, para los familiares de los afiliados víctimas de homicidio de orden público o de enfermedad o accidente profesionales.

Lo anterior es lo más importante del proyecto, pues las otras disposiciones no tienen esta trascendencia.

Dadas las anteriores explicaciones, y considerando que fue presentado a la consideración del Congreso por los Ministros de Hacienda y de Trabajo y mereció la aprobación de la Cámara después de serio estudio mediante el cual se acordaron las modificaciones que se introdujeron al original, me permito proponer:

Dése aprobación en primer debate al Proyecto de ley, "por la cual se modifican y adicionan las Leyes 6ª de 1945, 48 de 1962, 33 de 1985, y 19 de 1987 y se dictan otras disposiciones".

Vuestra Comisión,

Raimundo Emiliani Román.

INFORMES

Subgerencia Bancaria

Bogotá, D. E., 28 de septiembre de 1989

1015

Doctor
CRISPIN VILLAZON DE ARMAS
Secretario General
Senado de la República
Ciudad.

Apreciado doctor:

Es muy grato para nosotros informarle que nuestra Entidad, durante cerca de 60 años ininterrumpidos de labores ha estado prestando sus servicios al pueblo colombiano y sería de gran satisfacción poder brindarles toda la colaboración en el manejo personalizado de los servicios bancarios otorgándoles financia-

ciones en condiciones perfectamente competitivas con el resto de la Banca Comercial, ya que cubrimos todos los campos de la actividad económica y, a través de los mismos logramos cumplir nuestro objetivo de fomento agropecuario.

Para nuestra Institución consideramos de gran interés poder contar con el aporte financiero que representa el manejo de los auxilios parlamentarios, por cuanto sería de un valioso apoyo para el desarrollo de nuestras actividades financieras bancarias.

Actualmente contamos con 879 oficinas para su servicio, en todo el país, 412 Almacenes de Provisión Agrícola, "Agropuntos"; tarjetas de crédito que facilitan la adquisición de bienes y servicios en más de 40.000 establecimientos a nivel nacional y en 3.400.000 en el mundo.

Podemos realizar todas las operaciones bancarias en moneda legal y extranjera, entre otras las siguientes:

- Cuentas corrientes.
- Cuentas de ahorros.
- Certificados de depósito a término.
- Depósitos de ahorro a término.
- Giros.
- Negociación de remesas.
- Convenio de servicios.
- Encargos fiduciarios, para:
 - Pago de nómina.
 - Recaudo de impuestos.
 - Recaudo de servicios públicos o cuotas de amortización.

Las tasas de interés sobre los depósitos y comisiones por servicios se negociarán de acuerdo con las relaciones comerciales que se establezcan.

Servicios en moneda extranjera:

A través de nuestra red de corresponsales en todo el mundo, financiamos la importación y exportación de bienes y servicios que beneficien a los distintos sectores de la economía nacional en cualquier tipo de moneda:

- Cartas de crédito sobre el interior.
- Giros.
- Cobranzas.
- Negociación de cheques.
- Cheques de viajero.
- Avales.
- Garantías.
- Líneas de Proexpo.
- Capital de trabajo.
- Inversiones de Activos Fijos.
- Prefinanciación de exportaciones.

Tarjetas de crédito:

- Tarjeta Empresarial.
- Tarjeta Internacional.
- Tarjeta Agropunto.
- Tarjeta Clásica.
- Tarjeta Juvenil.
- Tarjeta Satena.

Seguros:

Contamos con los siguientes:

- Seguro médico.
- Seguro educativo.
- Seguro crédito vida.
- Seguro colectivo usuarios.
- Seguro estudiantil.

Crédito bancario:

A través de nuestra línea de crédito en moneda legal, financiamos la adquisición de productos, bienes y servicios con las siguientes modalidades:

- Crédito comercial para capital de trabajo en los diferentes sectores de la economía nacional a corto o mediano plazo (Resolución 10 de 1980).
- Cartas de crédito del interior.
- Bonos de prenda.
- Aceptaciones y garantías bancarias.
- Sobregiros.

Cualquier inquietud relacionada con lo anteriormente expuesto, la doctora Yolanda Iragorri Cajiao, Ejecutivo Corporativo de esta Subgerencia, con gusto le atenderá en nuestras oficinas situadas en la calle 16 número 6-66, piso 26, en los teléfonos 2843869 y 2337988, extensión 479, agradeciéndole desde ya su interés en nuestra Entidad, que desde ya es también suya.

Atentamente,

Alfonso Villota-Mosquera
Subgerente.