



ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

DIRECTORES:
GABRIEL GUTIERREZ MACIAS
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Santafé de Bogotá, D. C., martes 25 de febrero de 1992

IMPRENTA NACIONAL
AÑO XXXV - No. 28
EDICION DE 8 PAGINAS

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 32 de 1991 del Senado de la República.

Los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, presentaron el Proyecto de ley número 32 de 1991, "mediante la cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

Primero se sintetizan el contenido y los alcances del proyecto, para proceder en seguida a analizarlo y proponer modificaciones.

Ambito de aplicación.

El artículo 1º del proyecto señala el campo de aplicación de sus normas. Autoriza al Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de:

a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;

b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Contraloría de la República;

c) Los miembros del Congreso Nacional, y

d) Los miembros de la Fuerza Pública.

La enumeración comprende a todos los servidores del Estado, en el orden nacional.

Criterio y objetivos.

El personal al servicio de los organismos estatales de nivel nacional teóricamente estaba sujeto a un solo régimen. Pero, a través de los años, se establecieron unos estatutos especiales, en atención con las características muy particulares de sectores de especial importancia. Se suponía que eran la excepción. Sin embargo, hoy existen tantas excepciones que cubren la mayor parte del personal, y absorben la mayoría de los gastos en general en servicios personales.

Las reglas generales se quedaron para la minoría.

Entre las áreas de defensa, seguridad y justicia tenemos el 65% de los gastos por servicios personales pagados con recursos del Presupuesto Nacional. La Organización Electoral y las Universidades Nacionales también tienen régimen especial.

Y a ellas debe sumarse la educación preescolar, primaria, secundaria y media vocacional, se financia con situado fiscal, proveniente del mismo origen, pero clasificado personalmente como transferencia.

El régimen especial de las Fuerzas Armadas incluye remuneraciones adicionales a las ordinarias, que incrementan el sueldo básico mensual decretado anualmente, en atención de conceptos como grado, tiempo de permanencia en el servicio, situaciones de orden público y localización en ciertas regiones.

La Rama Judicial tiene también normas especiales, que establecen primas de antigüedad, de capacitación y ascensional, que se liquidan además del sueldo básico. Igualmente la organización electoral tiene prima en los años de elecciones, llamada prima electoral.

Y las universidades nacionales cuentan con un sistema de ascensos, similar al del magistrado, que opera automáticamente, tan pronto se cumplen los requisitos establecidos en las normas respectivas.

El magisterio está sujeto a un estatuto especial, con escalafón y sistema de ascensos, que funciona con completa independencia de las normas generales.

En materia de cesantías, también hay una serie de regímenes especiales, que establecen la retroactividad.

El Congreso, la Organización Electora, la Contraloría y la Rama Judicial, tienen un sistema mixto, señalado por la Ley 33 de 1985, que reconoce la retroactividad para los funcionarios vinculados hasta junio de 1985.

Así mismo, opera la retroactividad en la liquidación de cesantías de maestros nacionalizados y personal de las Fuerzas Armadas.

Lo anterior, en cuanto se refiere a la administración central del orden nacional.

En el sector descentralizado hay una gran cantidad de regímenes salariales y prestacionales, que han venido multiplicándose y diversificándose por las existencia de convenciones colectivas.

El Gobierno consideró que esa gran cantidad de casos diferentes, afecta el control que debe tener sobre los gastos por servicios personales en el Presupuesto Nacional. Le impiden determinar los costos y tamaños de las nóminas, los niveles salariales y las prestaciones sociales.

Esta es la explicación para las disposiciones incluidas en el proyecto, que le permitirían, en el futuro, obtener la uniformidad en el régimen salarial y prestacional del sector público, y simplificarían su administración. Podría conducir a unificaciones de los distintos elementos constitutivos de salario, con sustituciones y fusiones de algunos o de todos ellos.

Para evitar rigideces en los esquemas de remuneración de los servidores públicos en los niveles medio y superior, el Gobierno propone en el artículo 2º unos criterios generales, que permitan establecer rangos de remuneración en tales niveles.

Con el mismo propósito, los artículos 6º y 7º del proyecto, permiten que el Presidente de la República delegue en los funcionarios responsables de los organismos estatales, la facultad de realizar ajustes en la escala salarial de los empleados de cada entidad. En el ejercicio de esta atribución, quienes reciban la delegación deben someterse a las condiciones que les señale el Gobierno Nacional, especialmente a las de índole fiscal y presupuestal.

Con la inclusión en el proyecto de la posibilidad de adoptar nuevos sistemas de evaluación y promoción, el Gobierno, quedaría habilitado para eliminar o sustituir los sistemas de ajustes automáticos por antigüedad, reclasificación y escalafones.

Se supone que los criterios y objetivos indicados en el proyecto están enmarcados dentro de unas reformas más amplias, orientadas a cambiar la fisonomía del sector público. Por eso se incluyen como criterios para determinar el régimen salarial y prestacional, la modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública.

También se fijan como criterios, el sometimiento al marco de la política económica y fiscal, y la racionalización en el uso de los recursos públicos.

Congreso.

El Gobierno propone, en el proyecto, que el Ejecutivo les señale una nueva asignación a los miembros del Congreso, dentro de los diez días siguientes a la expedición de la ley. Adicionalmente, el proyecto incluye la propuesta del Gobierno para que se reconozca a los Congresistas gastos de representación, una prima de localización y vivienda, y se contraten planes de salud para ellos.

Servicio exterior.

En el caso de los funcionarios del servicio exterior, se ordena fijar su remuneración en dólares de los Estados Unidos, y que el factor costo de vida sólo sea tomado en cuenta para determinar la prima respectiva.

Si hay casos muy especiales que ameriten un tratamiento distinto, se requerirá concepto previo del Conpes.

Régimen prestacional.

El proyecto somete la creación de nuevas prestaciones a las modificaciones sustanciales que la ley introduzca al régimen prestacional privado. Y ello sólo cuando lo permita la situación fiscal.

Así está contemplado en el artículo 10 de la propuesta del Gobierno.

Entidades territoriales.

El proyecto reafirma lo dicho en la Constitución sobre la competencia en cuanto a escalas salariales para los servidores de los departamentos, distritos especiales y municipios. La tienen las asambleas y los Concejos. Y deben ceñirse a las asignaciones fijadas para tales fines por los presupuestos departamentales, distritales y municipales.

El artículo 13 señala los parámetros que deben observar las asambleas y los concejos en el cumplimiento de sus funciones relacionadas con el pago de los servicios personales.

Respecto al sistema prestacional de los servicios públicos de las entidades territoriales, se reafirma el principio constitucional que radica su competencia en el Gobierno Nacional. Las Corporaciones Públicas no podrán arrogársela, según la expresa disposición de la Carta.

Prestaciones mínimas.

Como la Constitución atribuye al Gobierno Nacional la función de establecer el régimen prestacional de los servidores del Estado, el proyecto propone que el régimen mínimo sea el consagrado por las normas legales vigentes en el momento de expedirse la ley.

Para lograr una política salarial y prestacional coherente dentro del sector público, el Proyecto propone someter a los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado, y sociedades de economía mixta, a las instrucciones que les tracen sus Juntas o Consejos Directivos y el Compes en materia de negociaciones colectivas.

Con el mismo fin, el Proyecto prevé que las negociaciones de los organismos y entidades dedicados a prestar los servicios de salud, deben sujetarse a la disponibilidad de los recursos provenientes del situado fiscal y otras fuentes presupuestadas.

Periodicidad de los reajustes.

El proyecto contempla la anualidad de los reajustes salariales con sujeción a la ley anual de presupuesto para la respectiva vigencia fiscal.

El reajuste se debe hacer dentro de los diez primeros días del año con efectos a partir del primero de enero respectivo.

En cuanto a la vigencia fiscal de 1992, se señala un plazo de diez días contados desde la promulgación de la ley.

Responsabilidades y sanciones.

Según el Proyecto, el Gobierno queda con facultades para determinar la responsabilidad pecuniaria y las sanciones de los funcionarios que modifiquen este régimen salarial y prestacional, en contra de las disposiciones de la Ley.

Facultades extraordinarias.

Después de presentado el Proyecto de Ley, el Gobierno le introdujo el 4 de febrero una modificación, que aparece en el artículo 19 del texto definitivo.

En ella, solicita facultades extraordinarias, por seis meses, para adecuar la legislación existente a los propósitos de esta Ley marco, en lo referente a:

1. Situaciones administrativas de los empleados públicos, particularmente licencias, permisos y comisiones.

2. Deberes, derechos y prohibiciones de los empleados públicos.
3. Sistemas de distinción y estímulo.

Publicaciones.

Tanto el Proyecto de Ley en su forma original, como el texto modificado, junto con la exposición de motivos, fueron publicados debidamente en los Anales del Congreso.

Análisis del Proyecto y modificaciones propuestas.

Según el artículo 150 de la Constitución, "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...

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

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública;

f) Regular el régimen prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones públicas territoriales y éstas no podrán arrojárselas".

Estas disposiciones cambian el régimen constitucional anterior, señalado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución precedente, cuyo texto decía:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ...

9º) Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y establecimientos públicos y fijar las escalas de remuneraciones correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Según el artículo 79 de esa Constitución, tales leyes sólo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, pero el Congreso estaba facultado para introducir en los Proyectos las modificaciones que considerara convenientes.

La naturaleza misma del tema impuso la costumbre de utilizar las facultades extraordinarias, contempladas en el artículo 76, ordinal 12 de la anterior Constitución. Mediante ellas, el Gobierno solicitaba y el Congreso otorgaba, anualmente, unas facultades extraordinarias para decretar los ajustes de salarios del año siguiente al de la respectiva ley.

El caso encuadra perfectamente en las exigencias del ordinal 12 del artículo 76. Se trataba de facultades precisas, de las cuales se revestía al Presidente por un tiempo determinado, por lo general muy corto. Resultaba obvio, además, que las necesidades públicas indicaban la conveniencia de este procedimiento.

En el breve plazo por el cual se concedían las facultades, el Gobierno expedía una serie de decretos con fuerza de ley, mediante los cuales reajustaba las remuneraciones de los servidores del sector público en el orden nacional.

Así operó el sistema por años, estableciendo una rutina legislativa que resultó cambiada por exigencias de la nueva Constitución. La última vez que se utilizó el mecanismo fue en 1990. La Ley 60 de ese año otorgó las autorizaciones y, en seguida, el Gobierno expidió los Decretos para utilizarlas en el corto período señalado.

Según la nueva Constitución, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, corresponde al Gobierno Nacional, con sujeción a las normas generales que dicte el Congreso mediante una ley, en la cual señale los objetivos y criterios que debe observar el Ejecutivo.

Lo cual significa que, para los efectos inmediatos, sin una ley que establezca esas normas generales, el Gobierno no podrá reajustar los salarios, con la evidente injusticia que implica esa demora.

En el Proyecto se distinguen tres clases de materias: La primera se refiere al reajuste inmediato de los sueldos de los servidores públicos.

La segunda a las normas generales que señalarán el marco dentro del cual debe moverse el Gobierno en el futuro, en cuanto a régimen salarial y prestacional.

La tercera, a las facultades extraordinarias para adecuar la legislación a los propósitos de la Ley marco. Analicémoslas en ese orden.

Reajuste inmediato.

Su justicia y urgencia del reajuste son indiscutibles. Debido a las circunstancias especiales de la puesta en marcha de un nuevo orden constitucional, el aumento de los sueldos de los servidores del Estado se está demorando más allá de cualquier plazo justificable.

Por eso, las disposiciones que lo autorizan tienen que aprobarse a la mayor brevedad. El Congreso debe dejar expresa constancia de su preocupación porque se decreta y pague cuanto antes y ratificar su criterio con hechos, dándole un trámite muy rápido.

Retroactividad al primero de enero.

Además, el aumento debe producir efectos desde el 1º de enero de 1992. No tendría sentido sólo a partir de la fecha de expedición de la Ley o los Decretos que la desarrollen. Hacerlo sólo por el resto del año, sentaría un precedente en extremo peligroso. Significaría que la demora del Ejecutivo en formalizar los reajustes, recorta el ingreso de los servidores públicos.

Y si los reajustes se hacen por doce meses, pero sólo con efectos desde la expedición de la Ley o los Decretos, también habría un recorte de los ingresos de los trabajadores. El correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y la fecha en que sea efectivo el aumento.

Para los años siguientes, traería un desajuste en los períodos presupuestales y mayores dificultades en el manejo de las finanzas públicas por parte del Gobierno.

En el Proyecto no aparece claro que el aumento regirá desde el 1º de enero, por lo cual propongo un nuevo texto, que señale expresamente esta obligación por parte del Gobierno.

Igualmente se especifica que el Ejecutivo deberá realizar el aumento y no simplemente podrá hacer una modificación. Como aparece en el texto del proyecto, es facultativo del Gobierno hacer o no el aumento.

Aunque hay consenso general sobre la necesidad de un alza el artículo habla de modificar, lo cual permitiría subir o bajar. Es mucho mejor que la ley establezca de manera inequívoca que se trata de un aumento en las remuneraciones.

Los diez días del plazo solicitados por el Gobierno se mantienen iguales.

En relación con los miembros del Congreso se acoge la propuesta del Gobierno.

Los reajustes en la remuneración de los Congresistas están regulados por el artículo 187 de la Constitución que dice: "La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República".

Este sistema, probado en los últimos años, evita el anterior procedimiento de reajustes decretados por los propios congresistas que los recibían. Era un mecanismo absurdo, en donde los parlamentarios aparecían elevándose sus propios sueldos, con la lógica reacción de la opinión pública.

El problema está solucionado, al colocar a los congresistas en las mismas condiciones que el promedio de los servidores públicos, que trabajan para la administración central.

Queda pendiente determinar la asignación de la cual se parte, después de que la Constituyente aumentó el período de sesiones y estableció estrictas prohibiciones, para volver el ejercicio parlamentario incompatible con el desempleo de actividades distintas a las propias de Senadores y Representantes. Ante esta situación, sólo caben dos posibilidades: que la asignación sea señalada por el Congreso o por el Gobierno.

El país tiene amargas experiencias de la fijación de un sueldo por los mismos que lo reciben. Es un pésimo ejemplo, que afecta seriamente la credibilidad de la Rama Legislativa. El actual Congreso de ninguna manera puede repetir ese grave error. Sólo queda entonces, el señalamiento por el Gobierno, como el mismo Ejecutivo lo propone en el proyecto de ley. Únicamente podría hacerlo en esta ocasión, dentro del mismo plazo establecido para el reajuste del resto de los servidores públicos.

El artículo 20 del proyecto incluye, dentro de los criterios y objetivos permanentes que tendrá en cuenta el Gobierno en asuntos salariales y prestaciones, el literal j), que se refiere al "reconocimiento de gastos de representación, de una prima de localización y vivienda para los miembros del Congreso y la contratación de planes de salud para los mismos".

No hay razón para dejar esta norma como permanente. La facultad para que el Gobierno señale la nueva asignación de los miembros del Congreso, comprende sueldo, gastos de representación y primas. Lo hará ahora y por una sola vez. Tampoco se justifica incluir menciones o planes especiales de salud, cuando ya existe un régimen para los servidores públicos y, además, el Congreso tiene un Fondo que viene funcionando desde hace varios años.

En adelante, se aplicará lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución. Los cambios de las asignaciones de los miembros del Congreso, se harán según el promedio ponderado de los que se realicen para quienes trabajan en la administración central.

Es un procedimiento automático, lógico, aceptado por la opinión que cierra las puertas a los abusos y a las suspicacias, al tratar al Congresista como al resto de los servidores públicos y no darle injerencia en la fijación de su propio sueldo.

Normas generales sobre salarios y prestaciones.

El ámbito de aplicación de las normas está previsto en el artículo 1º del proyecto. Comprende las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Fuerza Pública y según aparece en el texto, "el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Estas últimas entidades conforman lo que la Constitución denomina Organización Electoral. En su artículo 120 dice: "La Organización Electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley".

En consecuencia, propongo modificar el artículo 1º del proyecto para acomodar las denominaciones usadas en él, a lo dispuesto en el artículo 120 de la Constitución.

Objetivos y criterios.

El artículo 2º enumera los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, para fijar el régimen de salarios y prestaciones.

Unos de ellos son convenientes. Otros francamente inconvenientes, pues su aplicación conllevaría graves injusticias y desconocimiento de los derechos de los trabajadores. Y faltan algunos, que son indispensables para proteger los derechos de los servidores públicos, y asegurar que el régimen salarial y prestacional obedezca a principios insustituibles de justicia social.

Convenientes.

Es clara la justificación de criterios como:

—Modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública.

—Utilización eficiente del recurso humano.

—Capacidad de ajustarse a las condiciones laborales predominantes.

—Sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal.

—Racionalización y disponibilidad de los recursos públicos.

—Nivel de los cargos.

—Rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo.

—Sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas, que contemplen principios como la equidad, productividad, eficiencia y desempeño.

Inconvenientes.

También es clara la inconveniencia de otros criterios incluidos en el proyecto, pues desconocen situaciones especiales, violan derechos de los trabajadores consagrados después de largos estudios por la ley, reconocidos en virtud de las características excepcionales del trabajo que se realiza, admitidos por el Estado o acordados en Convenciones o Pactos Colectivos.

Son derechos ya existentes, muchos de ellos obtenidos después de largas y duras luchas sindicales. No se pueden desconocer, sin poner en la cuerda floja la seriedad de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos.

En el derrumbe de un Estado de Derecho, lo más grave no es el atropello del último derecho que quede, sino la violación impune que se realiza por primera vez. Y sería el colmo que el desconocimiento de unos derechos de los trabajadores, se hiciera al amparo de la ley, cuya primera obligación es protegerlos.

Por tales razones, considero inadmisibles la supresión de los regímenes especiales, y la sustitución de sistemas de ajuste consagrados en normas hoy vigentes, y en escalafones previstos en estatutos especiales.

Hoy no existe ningún régimen especial y legal. Todos están consagrados en una ley o en una convención o pacto colectivo celebrados conforme a la ley. En caso contrario, estarían a disposición los recursos jurídicos para eliminarlos.

Regímenes especiales como los establecidos para las Fuerzas Armadas, se justifican por las características de la función que desempeñen, su trascendencia para las instituciones del país y para la vida diaria de la comunidad.

Algo similar ocurre con la Rama Judicial, cuya función es indispensable para la subsistencia del Estado y la actividad normal de la sociedad.

Y cosa semejante puede decirse de la Organización Electoral una eterna olvidada. La opinión y el mismo Estado sólo se acuerdan de ella en vísperas electorales.

El magisterio posee un régimen propio que, independientemente de la opinión personal que tengan sobre sus cláusulas algunos miembros del Congreso y funcionarios públicos, está consagrado en disposiciones legales, y confiere a los docentes unos derechos claros, que deben respetarse.

Lo mismo puede decirse de los restantes regímenes especiales.

Ponerlos a todos ellos en entredicho, por virtud de un literal de una ley, atenta contra los derechos de los trabajadores y, es una bomba de tiempo para la paz laboral de Colombia.

Por ello, en esta materia, propongo:

1. Suprimir el literal d) del artículo 2º que permite eliminar los regímenes especiales.

2. Suprimir el aparte del literal f) del artículo 2º que permite acabar con "los sistemas automáticos de ajuste, basados en aspectos como la antigüedad, reclasificaciones, ascensos automáticos y cambios rutinarios en el escalafón.

3. Suprimir el artículo 9º que permite acabar, en la práctica, con el estatuto docente.

4. Suprimir el artículo 14 que contiene disposiciones especiales, que afectan a los trabajadores de entidades dedicadas a la prestación de los servicios de salud.

Nuevos criterios.

Dijimos que faltan algunos criterios importantes, por los cuales debe regirse el Gobierno en cuanto se refiere al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

Propongo incluir los siguientes:

1. Respecto a los derechos de los trabajadores. En ningún caso se podrá desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.

2. La adopción de sistemas de evaluación y promoción, basados en pruebas generales y/o específicas.

En el diseño de estos sistemas se tendrán en como criterios la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y antigüedad.

Aquí se incluye la antigüedad y se descarta la posibilidad de que estos criterios se utilicen para eliminar sistemas de promoción y ascenso contemplados en regímenes especiales, como el docente, el judicial y el de las Fuerzas Armadas.

3. Respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura.

4. Capacitación continua del personal al servicio del Estado.

5. La concertación, como factor importante para mejorar la prestación de los servicios y las condiciones de trabajo.

Sistema salarial.

El artículo 3º define lo que se entiende por sistema salarial, con los dos elementos que lo integran: Estructura de los empleos y la escala y tipo de remuneración. Queda igual. Es la definición utilizada en esta ley y lo será en los decretos que la desarrollen.

Servicio exterior.

El artículo 5º establece el sistema de liquidación para los funcionarios del Servicio Exterior, con base en dólares de los Estados Unidos.

Simplifica los procedimientos actuales, que usan el franco suizo, y deja la flexibilidad necesaria para atender circunstancias especiales.

También queda sin modificaciones.

Delegaciones.

Los artículos 6º y 7º autorizan al Presidente para delegar facultades de reajustar salarios en los Ministros, Directores de Departamentos Administrativos, Superintendentes y Representantes legales de establecimientos públicos nacionales y en las Juntas Directivas de empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas.

Los dos artículos se mantienen.

Prestaciones sociales.

Los artículos 10 y 16 se refieren a prestaciones sociales. Según el 10, sólo se pueden crear nuevas prestaciones sociales para los servidores públicos, cuando la ley modifique sustancialmente el régimen prestacional del sector privado, y la situación fiscal lo permita.

Ligar los cambios en el régimen prestacional público a lo que suceda en el privado, crea complicaciones en uno y otro campo. Es una invitación para cursar presiones y generalizar los puntos de discusión, pues cualquier tema que se toque afectaría automáticamente a servidores públicos y a trabajadores privados.

Someter un cambio en el régimen prestacional público a modificaciones sustanciales con el privado, puede ser un freno para el progreso de los servidores del Estado que se encuentran en condiciones inferiores.

Su avance quedaría sujeto a cambios legales en un régimen prestacional como el privado, en donde una proporción cada vez mayor de trabajadores se rige por convenciones y pactos colectivos y el interés de modificar las normas legales es relativamente menor.

Propongo suprimir este artículo 10.

El artículo 16 establece que el régimen prestacional mínimo de los trabajadores especiales, será el consagrado en las normas legales vigentes.

Consecuente con mi propuesta de respetar los regímenes especiales y de no desmejorar, en manera alguna, los derechos de los trabajadores, presento ante esta Comisión un texto sustitutivo.

Según él, el mínimo será el consagrado en las normas de la ley o convención o pacto aplicables al trabajador, en el momento de expedirse la ley.

Acatamiento de las políticas oficiales.

Los artículos 17 y 18 ordenan a los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a ella, respetar las directrices de sus juntas y los lineamientos señalados por el Conpes.

Es la reinteracción de un elemental principio de orden en el sector público, cuya violación conduce a sanciones como las previstas en el artículo 18.

El texto de los dos queda sin modificaciones.

Entidades territoriales.

Los artículos 11, 12, 13 y 15, se refieren a las entidades territoriales.

Les ordena ajustarse a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley. Al mismo tiempo, les ordena adecuar sus escalas salariales a la normal nacional y sujetarse a esta ley en cuanto a prestaciones sociales.

Las disposiciones sobre prestaciones reafirman lo dicho por la Constitución en su artículo 150, literal f), según el cual "estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las Corporaciones Públicas regionales y éstas no podrán arrojárselas".

El artículo 300 de la Constitución establece: "Corresponde a las Asambleas Departamentales", por medio de ordenanzas...

7. Determinar la estructura de la administración Departamental, las funciones de sus dependencias, las escalas de remuneración correspondientes a sus distintas categorías de empleo...

Y el artículo 313, en relación con los Municipios, repite el mismo principio:

"Corresponde a los Concejos..."

6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleo...

Se trata, pues, de una función asignada a las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, acorde con el espíritu descentralizador que inspiró a la Constituyente.

La única posibilidad de limitarla sería interpretar que el artículo 288 de la Constitución permite establecer restricciones como la propuesta en el Proyecto, al distribuir competencias.

Señala este artículo:

"La Ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales, serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que establezca la ley".

Es necesario, pues, esperar la Ley orgánica de ordenamiento territorial, para ver cómo se distribuyen las competencias. Si en ella se trata el tema, allí deben señalarse sus limitaciones.

El artículo 15 del proyecto, no es necesario pues repite una norma que ya está en la Constitución.

En consecuencia, propongo suprimir los artículos 11, 12, 13 y 15.

Fuerzas Armadas.

En la remuneración de las Fuerzas Armadas, se presenta una seria desproporción en los sueldos de los Generales y Coroneles, con quienes tienen grados desde Subteniente, hasta Teniente Coronel. Entre los dos grupos existe una notoria descompensación, que coloca a la oficialidad de grados menores en una injusta situación salarial.

Un General recibe un sueldo de \$ 923.000.00; un Mayor General, \$ 830.700.00; un Brigadier General, \$ 784.550.00; y un Coronel, \$ 746.100.00. El grado siguiente, Teniente Coronel, recibe \$ 316.368.00.

Como puede verse, mientras de Coronel hacia arriba hay una proporción entre el grado y el sueldo, con los Tenientes Coronel se presenta una brecha que no tiene razón de ser. El Coronel gana más del doble del sueldo del grado inmediatamente anterior, Teniente Coronel.

En términos porcentuales, esto significa que el Mayor General recibe un sueldo equivalente al 90% del sueldo del General. El Brigadier General recibe el 85%. El Coronel recibe el 70% y el grado inferior en donde comienza la desproporción, recibe apenas el 34%.

Para alcanzar el grado de Teniente Coronel, deben transcurrir 21 años desde que el Oficial obtiene su grado como Subteniente. A este tiempo se agrega el que permanece como alumno en la Escuela Militar para llegar a Subteniente.

En esos veintidós años tiene que observar buena conducta, cumplir estrictamente con su deber y aprovechar satisfactoriamente, los cursos establecidos para el ascenso, en cada grado.

Los sacrificios personales que impone la carrera militar, y la importancia de las labores que cumplen las Fuerzas Armadas son evidentes. No requiere aquí una descripción detallada ni elogios por su trascendencia como soportes y garantía de un Estado democrático. Hay un reconocimiento general de sus merecimientos.

La desproporción en la escala salarial, crea un grupo de oficiales mal remunerados, cuyo sueldo no guarda relación con el de sus superiores. Y es precisamente el grupo que está en contacto más estrecho con la tropa, y el más directamente responsable de las operaciones.

Como considero de elemental justicia la nivelación de la escala, propongo incluir, en las normas sobre reajuste salarial, la facultad para que el Gobierno proceda a esa nivelación estableciendo una escala gradual porcentual única. En ella se debe corregir el tratamiento injusto a que están actualmente sometidos los oficiales con grados de Teniente Coronel o inferiores, como los Suboficiales, desde el Sargento (Mayor hasta Cabo Segundo) y los Agentes de la Policía Nacional.

Justicia.

Una situación semejante se presenta en la Rama Judicial, en donde hay grandes saltos entre la remuneración de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo Superior de la Magistratura, por una parte, y los Magistrados de los Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos que están en el siguiente nivel de remuneración.

Otro salto se presenta entre este segundo nivel y la remuneración de los jueces.

Como en el caso de las Fuerzas Armadas, hay consenso nacional sobre la importancia de la función encomendada a los jueces y la urgencia de fortalecer la Rama Judicial.

La opinión pública sabe que si no hay justicia no hay país. Y es consciente de la necesidad de pagar unos salarios adecuados a la importancia del trabajo de Magistrados y Jueces y a las crecientes dificultades para cumplir sus labores.

Por eso propongo que, al realizar los ajustes correspondientes a este año, el Gobierno elimine las descompensaciones en la escala de remuneración de la Rama Judicial.

El factor de las desproporciones ha sido la prima técnica, que se estableció en virtud del artículo 2º de la Ley 60 de 1990, para Magistrados de la Corte, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario. Al volverla exclusiva de ellos, los Magistrados de Tribunales y los Jueces quedan en una escala salarial distinta.

Para eliminar esta injusticia, propongo que el Gobierno quede facultado para extender esta prima técnica a Magistrados de Tribunales y Jueces. Su exclusión en 1990 fue una disposición inequitativa, que rompió la proporcionalidad en las remuneraciones de la Rama Judicial, y colocó a la administración de justicia en situación de inferioridad frente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, a los cuales se les reconoció la posibilidad de recibir esa prima.

Facultades extraordinarias.

Los Ministros de Hacienda, de Trabajo y Seguridad Social, incluyeron el texto del proyecto originalmente presentado, una solicitud de facultades extraordinarias.

El nuevo artículo es el 19 en la numeración reformada, y se refiere a facultades para "adecuar la legislación a los propósitos de la presente ley", en las siguientes materias:

- Situaciones administrativas de los empleados públicos particularmente licencias y comisiones;
- Deberes, derechos y prohibiciones de los empleados públicos;
- Sistemas de distinción y estímulo.

Una ley marco, por su propia naturaleza, señala los parámetros dentro de los cuales el Gobierno ejercerá sus atribuciones en el campo delimitado por el Congreso. Por consiguiente, no son necesarias unas facultades extraordinarias sobre la misma materia. Propongo, pues, suprimir el artículo 19 del proyecto.

Primer debate.

Por lo anteriormente expuesto, me permito proponer a la Comisión Primera del Senado: Dése primer debate al Proyecto de ley número 32 de 1991 del Senado, con las modificaciones contenidas en el pliego adjunto.

Gabriel Melo Guevara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 1991

Mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional de los Empleados Públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

Régimen salarial y prestacional de los empleados, públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Artículo 1º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- Los miembros del Congreso Nacional, y
- Los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2º Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- El respeto a los derechos de los trabajadores. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- El respeto a la carrera administrativa y la ampliación de su cobertura;
- La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- La utilización eficiente del recurso humano;
- La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;

h) La sujeción al marco general de la política macro-económica y fiscal;

i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;

l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en como criterios la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y antigüedad;

m) El reconocimiento de gastos de representación y de primas de localización y vivienda cuando las circunstancias lo justifiquen.

Artículo 3º El mismo del Proyecto.

Artículo 4º Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º, el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de los viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los ajustes que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

Artículo 5º El mismo del Proyecto.

Artículo 6º El mismo del Proyecto.

Artículo 7º El mismo del Proyecto.

Artículo 8º El mismo del Proyecto.

Artículo 9º Se suprime.

Artículo 10. Se suprime.

TÍTULO II

Régimen salarial y prestacional de las entidades territoriales.

Artículo 11. Se suprime.

Artículo 12. Se suprime.

Artículo 13. Se suprime.

Artículo 14. Se suprime.

Artículo 15. Se suprime.

TÍTULO III

Prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Artículo 16. El régimen prestacional mínimo de los servidores públicos será el consagrado en la Ley, convención o pacto colectivo aplicables al respectivo trabajador en la fecha en la cual entre en vigencia la presente Ley.

Artículo 17. El mismo del Proyecto.

TÍTULO IV

Otras disposiciones.

Artículo 18. El mismo del Proyecto.

Artículo 19. Se suprime.

Artículo 20. El Gobierno Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a la promulgación de la presente Ley, en ejercicio de las autorizaciones previstas en el artículo 4º, hará los aumentos a que se refiera ese artículo, con efectos a partir del 1º de enero de 1992.

Parágrafo. Dentro del mismo plazo y el ejercer las facultades de la presente Ley, establecerá una escala gradual porcentual única para nivelar las remuneraciones de los miembros de las Fuerzas Armadas, con efectos desde el 1º de enero de 1992.

Parágrafo. Dentro del mismo plazo y al ejercer las facultades de la presente Ley, el Gobierno Nacional extenderá a los Magistrados de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Administrativos y a los Jueces de la República, la prima técnica establecida en el artículo 2º de la Ley 60 de 1990, con efectos desde el 1º de enero de 1992.

Artículo 21. La presente Ley rige, a partir de la fecha de su sanción.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

del Proyecto de ley número 32 del Senado de la República.

El Gobierno, con las firmas de los Ministros de Hacienda y Crédito Público y de Trabajo y Seguridad Social, presentó el Proyecto de ley número 32 de 1991, "mediante el cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política".

Posteriormente, en comunicación dirigida al doctor David Turbay, Presidente de la Comisión Primera del Senado, adicionó el proyecto para solicitar facultades extraordinarias, con el consiguiente cambio en el articulado.

Fui designado ponente para el primer debate. La ponencia fue leída en la sesión del 18 de febrero y ese mismo día se aprobó la proposición con que terminaba el informe, y se inició la consideración del articulado con un pliego de modificaciones.

En la sesión del 19 de febrero se debatió el proyecto, y fue aprobado con los cambios que más adelante se explican. En la misma sesión se leyó un mensaje de urgencia enviado por el Gobierno en el cual pedía la reunión conjunta de las Comisiones Primera de Senado y Cámara. Pero la Comisión consideró que no había lugar a ello, al aprobarse el proyecto en primer debate y pasar, por lo tanto, a sesión plenaria para segundo debate. Es importante anotar que, en estas circunstancias, el trámite previsto cuando se presenta un mensaje de urgencia demoraría más la aprobación del proyecto, en cuyo rápido trámite están interesados el Congreso y el Gobierno.

En seguida se explican la propuesta gubernamental, y los argumentos para suprimir varios de los artículos sometidos al estudio del Legislativo, introducirle modificaciones a otros e incluir disposiciones nuevas.

Los veintinueve artículos presentados por los Ministros quedan reducidos a doce. Del texto original, se suprimen nueve y se modifican siete.

La justicia y urgencia del reajuste de las remuneraciones de los servidores públicos son indiscutibles.

Debido a las circunstancias especiales de la puesta en marcha de un nuevo orden constitucional, el aumento de los sueldos de los servidores del Estado se está demorando más allá de cualquier plazo justificable.

Por eso, las disposiciones que lo autorizan tienen que aprobarse a la mayor brevedad. El Congreso debe dejar expresa constancia de su preocupación porque se decreta y pague cuanto antes, y ratificar su criterio con hechos, dándole un trámite muy rápido.

Carácter de ley marco.

Según el artículo 150 de la Constitución, "corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: ...

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

e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la fuerza pública;

f) Regular el régimen prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Estas funciones en lo pertinente a prestaciones sociales son indelegables en las corporaciones públicas territoriales, y éstas no podrán arrojárselas".

Estas disposiciones cambian el sistema constitucional anterior, señalado en el numeral 9º del artículo 76 de la Constitución precedente, cuyo texto decía: "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes atribuciones: ...

9. Determinar la estructura de la administración nacional mediante la creación de Ministerios, Departamentos Administrativos y Establecimientos Públicos, y fijar las escalas de remuneraciones correspondientes a las distintas categorías de empleos, así como el régimen de sus prestaciones sociales".

Según el artículo 79 de esa Constitución, tales leyes solo podían ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno, pero el Congreso estaba facultado para introducir en los proyectos las modificaciones que considerara convenientes.

La naturaleza misma del tema impuso la costumbre de utilizar las facultades extraordinarias, contempladas en el artículo 76, ordinal 12 de la anterior Constitución. Mediante ellas, el Gobierno solicitaba y el Congreso otorgaba, anualmente, unas facultades extraordinarias para decretar los ajustes de salarios.

El caso se ajustaba en las exigencias del ordinal 12 del artículo 76. Se trataba de facultades precisas, de las cuales era investido el Presidente por un tiempo determinado, por lo general muy corto. Resultaba obvio, además, que las necesidades públicas respaldaban la conveniencia de ese procedimiento.

En el breve plazo por el cual se concedían las facultades, el Gobierno expedía una serie de decretos con fuerza de ley, para reajustar las remuneraciones de los servidores del sector público en el orden nacional.

Así operó el sistema por años, estableciendo una rutina legislativa cambiada por exigencias de la nueva Constitución. La última vez que se utilizó el mecanismo fue en 1990. La Ley 60 de ese año otorgó las autorizaciones y, en seguida el Gobierno expidió los decretos para utilizarlas en el período señalado.

Según la nueva Constitución, la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso y de la Fuerza Pública, corresponde al Gobierno Nacional, con sujeción a las normas generales que dicte el Congreso mediante una ley, en la cual señale los objetivos y criterios que debe observar el Ejecutivo.

Lo cual significa que, para los efectos inmediatos, sin una ley que establezca esas normas generales, el Gobierno no podrá reajustar los salarios, con la evidente injusticia que implica esa demora.

Dentro de la nueva Constitución, sólo el Gobierno puede presentar proyectos de ley que se refieran a

materias como la que nos ocupa. Así lo señala en su artículo 154, cuyos dos primeros incisos dicen:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución".

"No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno, las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado en empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales".

Sin embargo, una vez presentado el proyecto, el Congreso tiene facultades para reformarlo. Así lo establece el inciso tercero del mismo artículo 150: "Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el Gobierno".

El proyecto de ley que estudiamos tiene, pues, una doble importancia. La autorización para aumentar de inmediato los sueldos de este año, sobre cuya urgencia hay consenso nacional. Y la inducción de normas permanentes, que serán el marco dentro del cual procederá el Ejecutivo en el futuro, y que continuarán vigentes hasta que un gobierno presente otro proyecto de ley para modificarlas. Solo entonces podrá el Gobierno legislar de nuevo sobre el tema.

Artículo 1º **Ámbito de aplicación de las normas.** El ámbito de aplicación de las normas está previsto en el artículo 1º del proyecto. Comprende las Ramas Legislativa, Ejecutiva y Judicial, el Ministerio Público, la Contraloría General de la República, la Fuerza Pública y según aparece en el texto, "el Consejo Nacional Electoral y la Registraduría Nacional del Estado Civil".

Estas últimas entidades conforman lo que la Constitución denomina Organización Electoral. En su artículo 120 dice: "La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley".

En consecuencia el artículo 1º se acomodó a las denominaciones usadas en la disposición constitucional.

Artículo 2º **Objetivos y criterios.** El artículo 2º enumera los objetivos y criterios que debe tener en cuenta el Gobierno Nacional, para fijar el régimen de salarios y prestaciones.

Unos de los propuestos por el Ejecutivo son convenientes.

Otros, francamente inconvenientes. Su aplicación ocasionaría graves injusticias. Desconocería los derechos de los trabajadores.

Y en el proyecto del Gobierno faltaban algunos que son indispensables para proteger los derechos de los servidores públicos, y asegurar que el régimen salarial y prestacional obedezca a principios insustituibles de justicia social.

Convenientes.

Es clara la justificación de criterios como: —Modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública.

—Utilización eficiente del recurso humano.

—Capacidad de ajustarse a las condiciones laborales predominantes.

—Sujeción al marco general de la política macro-económica y fiscal.

—Racionalización y disponibilidad de los recursos públicos.

—Nivel de los cargos.

—Rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo.

—Sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas, que contemplen principios como la equidad, productividad, eficiencia y desempeño.

Inconvenientes.

También es clara la inconveniencia de otros criterios incluidos en el proyecto. Desconocen situaciones muy especiales, violan derechos de los trabajadores consagrados por la ley después de largos estudios, reconocidos en virtud de las características excepcionales del trabajo que se realiza, admitidos por el Estado o acordados en convenciones o pactos colectivos.

Son derechos ya existentes, muchos de ellos obtenidos después de largas y duras luchas sindicales. No se pueden atropellar, sin poner en la cuerda floja la seriedad de un sistema jurídico basado en el reconocimiento de los derechos individuales y colectivos.

En el derrumbe de un Estado democrático lo más grave no es el atropello del último derecho que quede, sino la violación impune que se realiza por primera vez. Y sería el colmo que el desconocimiento de unos derechos de los trabajadores, se hiciera al amparo de la ley, cuya primera obligación es protegerlos.

Por tales razones resultan inadmisibles la supresión de los regímenes especiales, y la sustitución de sistemas de ajuste consagrados en normas vigentes, y en escalafones previstos en los estatutos que rigen determinados sectores de la actividad estatal.

Un régimen como el establecido para las Fuerzas Armadas, se justifica por las características de la función que desempeñan, y su trascendencia para las instituciones del país y para la vida diaria de la comunidad.

Algo similar ocurre con la Rama Judicial, cuya función es indispensable para la subsistencia del Estado y la actividad normal de la sociedad.

Y cosa semejante puede decirse de la Organización Electoral, una eterna olvidada. La opinión y el mismo Estado solo, se acuerdan de ella en vísperas electorales.

El magisterio posee un régimen propio que, independientemente de la opinión personal que tengan sobre sus cláusulas algunos miembros del Congreso y funcionarios públicos está consagrado en disposiciones legales, y confiere a los docentes unos derechos claros, que deben respetarse.

Lo mismo puede decirse de los restantes regímenes especiales.

Ponerlos a todos ellos en entredicho, por virtud de un literal de la ley, atenta contra los derechos de los trabajadores. Es una bomba de tiempo para la paz laboral de Colombia.

Por ello, se niegan las propuestas del Gobierno en esta materia y se suprimen las siguientes disposiciones del proyecto:

1. El literal d) del artículo 2º que permitía eliminar los regímenes especiales.
2. El aparte final del literal f) del artículo 2º que permitiría acabar con "los sistemas automáticos de ajuste, basados en aspectos como la antigüedad, reclasificaciones, ascensos automáticos y cambios rutinarios en el escalafón".
3. El artículo 9º que permitía acabar, en la práctica, con el estatuto docente.
4. El artículo 14 que afectaba a los trabajadores de entidades dedicadas a la prestación de los servicios de salud.

Nuevos criterios.

Explicamos que faltaban algunos criterios importantes, por los cuales debe regirse el Gobierno, en cuanto se refiere al régimen salarial y prestacional de los servidores públicos.

En el texto aprobado por la Comisión Primera se incluyeron los siguientes:

1. Respecto a los derechos de los trabajadores. En ningún caso se podrá desmejorar sus salarios y prestaciones sociales.
2. La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas en cuyo diseño se tendrán en cuenta la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y antigüedad. Se incluye la antigüedad, y se descarta la posibilidad de aplicar estos criterios para eliminar sistemas de promoción y ascenso contemplados en regímenes especiales, como el docente, el judicial y el de las Fuerzas Armadas.
3. Respecto a la carrera administrativa y ampliación de su cobertura.
4. Capacitación continua del personal al servicio del Estado.
5. La concertación, como factor importante para mejorar la prestación de los servicios y las condiciones de trabajo.

Artículo 3º **Sistema salarial.** El artículo 3º define lo que se entiende por sistema salarial, con los dos elementos que lo integran: estructura de los empleos y la escala y tipo de remuneración.

Es la definición utilizada en esta ley y lo será en los decretos que la desarrollen.

Para mayor precisión, se cambia la denominación "empleados públicos" por "servidores públicos", acomodándola al nuevo lenguaje constitucional.

Artículo 4º **Aumentos anuales.** El artículo cuarto contempla las autorizaciones para realizar aumentos anuales, dentro de los primeros diez días de enero.

El aumento debe producir efectos desde el 1º de enero de 1992. No tendría sentido sólo a partir de la fecha de expedición de la ley o los decretos que la desarrollen. Hacerlo sólo por el resto del año, sentaría un precedente en extremo peligroso. Significaría que la demora del Ejecutivo en formalizar los reajustes, recorta el ingreso de los servidores públicos. Y si los reajustes se hacen por doce meses, pero sólo con efectos desde la expedición de la ley o los decretos, también habría un recorte de los ingresos de los trabajadores: el correspondiente al período comprendido entre el 1º de enero y la fecha en que sea efectivo el aumento. Para los años siguientes, traería un desajuste en los períodos presupuestales, y mayores dificultades en el manejo de las finanzas públicas por parte del Gobierno.

En el proyecto del Ejecutivo no aparecía claro que el aumento regiría desde el 1º de enero, por lo cual se cambió su texto para señalar expresamente esta obligación por parte del Gobierno.

Igualmente se especifica que el Ejecutivo **deberá** aumentar y no simplemente **podrá** hacer una modificación. Como aparecía en el proyecto, era facultativo del Gobierno hacer o no el aumento. Aunque hay consenso general sobre la necesidad de un alza, el artículo hablaba de modificar, lo cual permitiría subir o bajar. Es mucho mejor que la ley establezca de manera inequívoca que se trata de un aumento en las remuneraciones.

Los diez días de plazo solicitados por el Gobierno para hacer el aumento anual, se mantienen inmodificables.

Artículo 5º **Reglas para el servicio exterior.** El artículo 5º establece el sistema de liquidación para los funcionarios del Servicio Exterior, con base en dólares de los Estados Unidos.

Simplifica los procedimientos actuales, que usan el franco suizo, y deja la flexibilidad necesaria para atender circunstancias especiales.

La propuesta del Gobierno quedó sin modificaciones.

Artículos 6º y 7º **Delegaciones.** Los artículos 6º y 7º autorizan al Presidente para delegar facultades de reajustar salarios en los ministerios, directores de departamentos administrativos, superintendentes y representantes legales de establecimientos públicos nacionales, y en las juntas directivas de empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas.

Los dos artículos se mantienen según la propuesta original.

Artículo 8º **Prestaciones.** El Gobierno decía en su proyecto que el régimen prestacional mínimo de los trabajadores especiales, sería el consagrado en las normas legales vigentes.

Consecuente con el respeto de los regímenes especiales, y el propósito de no desmejorar en manera alguna, los derechos de los trabajadores, el artículo octavo establece que el mínimo será el consagrado en las normas de la ley, convención o pacto aplicable al trabajador, en el momento de expedir esta ley.

Artículos 9º y 10. **Acatamiento de las políticas oficiales.** El artículo 9º ordena a los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado, y de las sociedades de economía mixta asimiladas a ellas, respetar las directrices de sus juntas y los lineamientos, señalados por el Conpes.

Es la reiteración de un elemental principio de orden en el sector público, cuya violación conduce a sanciones como las previstas en el artículo 10.

El texto de los dos se mantiene sin modificaciones frente a la propuesta original del Ejecutivo.

Artículo 11. **Los aumentos del presente año.** El artículo 11 le ordena al Gobierno hacer los aumentos correspondientes al presente año, dentro de los diez días siguientes a la sanción de la ley.

Seguendo el criterio señalado en el artículo cuarto, se especifica que no se trata de hacer una simple modificación, sino un aumento. También queda establecido en forma expresa, que el aumento tendrá efectos a partir del primero de enero de 1992, lo cual no aparecerá mencionado de manera precisa en el texto propuesto por el Gobierno. El artículo trae dos párrafos nuevos que buscan remediar situaciones de injusticia evidente en las Fuerzas Armadas y en la Rama Judicial.

Fuerzas Armadas.

En la remuneración de las Fuerzas Armadas hay una seria desproporción en los sueldos de los Generales y Coroneles, con quienes tienen grados desde Subteniente, hasta Teniente Coronel.

Entre los dos grupos existe una notoria descompensación, que coloca a la oficialidad de grados menores en una injusta condición salarial. Un General recibe un sueldo de \$ 923.000; un Mayor General, \$ 830.700; un Brigadier General \$ 784.550; y un Coronel \$ 746.100. El grado siguiente, Teniente Coronel, recibe \$ 316.368.

Como puede verse, mientras de Coronel hacia arriba existe proporción entre el grado y el sueldo, con los Tenientes Coroneles se presenta una brecha que no tiene razón de ser. El Coronel gana más del doble del sueldo del grado inmediatamente anterior, Teniente Coronel.

En términos porcentuales, esto significa que el Mayor General recibe un sueldo equivalente al 90% del sueldo del General. El Brigadier General recibe el 85%. El Coronel el 70% y el grado inferior en donde comienza la desproporción, recibe apenas el 34%.

Para alcanzar el grado de Teniente Coronel, deben transcurrir 21 años desde que el Oficial obtiene su grado como Subteniente. A este tiempo se agrega el que permanece como alumno en una Escuela Militar para llegar a Subteniente.

En estos veintidós años tiene que observar buena conducta, cumplir estrictamente con su deber y aprobar satisfactoriamente los cursos para el ascenso de un grado al otro.

Los sacrificios personales que impone la carrera militar, y la importancia de las labores que cumplen las Fuerzas Armadas son ostensibles. No se requiere aquí ni una descripción detallada ni nuevos elogios por su trascendencia, como soportes y garantía de un Estado democrático. Hay un reconocimiento general de sus merecimientos.

La desproporción en la escala salarial, crea un grupo de oficiales mal remunerados, cuyo sueldo no guarda relación con el de sus superiores. Y es precisamente el grupo que está en contacto más estrecho con la tropa, y el más directamente responsable de las operaciones.

Como es de elemental justicia la nivelación de la escala, se incluyó, en las normas sobre reajuste salarial, la autorización para que el Gobierno proceda a esa nivelación, estableciendo una escala gradual porcentual única. En ella se debe corregir el tratamiento injusto a que están actualmente sometidos los oficiales con grados de Teniente Coronel o inferiores, todos los Suboficiales, desde Sargento Mayor hasta Cabo Segundo, y los Agentes de la Policía Nacional.

Tanto la nivelación como el reajuste producirán efectos a partir del 1º de enero de 1992.

Rama Judicial.

Una situación semejante se vive en la Rama Judicial, donde hay grandes saltos entre la remuneración de los Magistrados de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado y el Consejo

Superior de la Judicatura, por una parte, y los Magistrados de los Tribunales Superiores y Tribunales Administrativos, que están en el siguiente nivel de remuneración.

Otro salto se presenta entre este segundo nivel y la remuneración de los jueces.

Como en el caso de las Fuerzas Armadas, hay consenso nacional sobre la importancia de la función encomendada a los jueces y la urgencia de fortalecer la Rama Judicial.

La opinión pública sabe que si no hay justicia no hay país. Y es consciente de la necesidad de pagar unos salarios adecuados a la importancia del trabajo de Magistrados y Jueces y a las crecientes dificultades para cumplir sus labores.

Por eso se ordena que, al realizar los ajustes correspondientes a este año, el Gobierno elimine las descompensaciones en la escala de remuneración de la Rama Judicial.

El factor de las desproporciones ha sido la prima técnica, establecida en virtud del artículo 2º de la Ley 60 de 1990 para Magistrados de la Corte, el Consejo de Estado y el Tribunal Disciplinario. Al volverla exclusiva de ellos, los Magistrados de Tribunales y los Jueces quedan en una escala salarial distinta.

Para eliminar esta injusticia, el Gobierno debe extender esta prima técnica a Magistrados de Tribunales y Jueces. Su exclusión en 1990 fue una disposición inequitativa. Rompió la proporcionalidad en las remuneraciones, y colocó a la administración de justicia en situación de inferioridad frente a los funcionarios de la Rama Ejecutiva, a los cuales se les reconoció la posibilidad de recibirla.

La prima técnica y el reajuste producirán sus efectos a partir del 1º de enero de 1992.

Asignación de los miembros del Congreso.

En el proyecto original se proponía: "El Gobierno fijará una nueva asignación para los miembros del Congreso Nacional dentro de los diez días siguientes a la vigencia de esta ley. Dicha asignación se reajustará cada año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución Nacional".

Este artículo especial para los Congresistas no fue aprobado por la Comisión Primera, pues la mayoría de sus integrantes se declaran impedidos en atención a lo dispuesto por la Constitución. Esta dice en su artículo 182: "Los Congresistas deberán poner en conocimiento de la respectiva Cámara las situaciones de carácter moral o económico que los inhabitan para participar en el trámite de los asuntos sometidos a su consideración. La ley determinará lo relacionado con los conflictos de interés y las recusaciones".

La decisión fue apelada ante la Plenaria.

Los reajustes en la remuneración de los Congresistas están regulados por el artículo 187 de la Constitución, que ordena: "La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República".

Este sistema, probado en los últimos años, evita el anterior procedimiento de reajustes decretados por las Cámaras en donde los parlamentarios aparecían elevándose sus propios sueldos. Mal procedimiento que afectaba seriamente la credibilidad de la Rama Legislativa.

El problema de los reajustes está solucionado, al colocar la Constitución a Senadores y Representantes en las mismas condiciones que el promedio de los servidores públicos, que trabajan para la administración central.

Queda pendiente determinar la asignación de la cual se parte, después de que la Constituyente aumentó el tiempo de sesiones y estableció estrictas prohibiciones, para volver el ejercicio parlamentario incompatible con el desempeño de actividades distintas a las propias de Senadores y Representantes. Ante la inhabilitación contemplada en el artículo 182 de la Constitución, el caso de los Congresistas quedaría contemplado dentro de la norma general del artículo 1º de esta ley, que le da atribuciones al Gobierno para fijar el régimen salarial de los servidores públicos.

Propuestas negadas.

Fueron negadas las siguientes propuestas del Gobierno:

1. Supresión de los regímenes especiales.
2. Sustitución y fusión de prestaciones y elementos constitutivos de salario.
3. Sustitución de los sistemas automáticos de ajuste, basados en aspectos como la antigüedad, reclasificación, ascensos automáticos y cambios rutinarios en el escalafón.
4. Cambios en el régimen salarial y prestacional para los distintos grados del escalafón docente.
5. Condicionamiento de la creación de nuevas prestaciones sociales para los servidores públicos a modificaciones legales del régimen prestacional del sector privado.
6. Condiciones especiales para el régimen salarial y prestacional de las entidades territoriales.
7. Limitaciones especiales para las negociaciones colectivas de trabajo, en organismos y entidades dedicados a prestar servicios de salud.
8. Facultades extraordinarias al Ejecutivo, por el término de seis meses, en las siguientes materias:

- a) Situaciones administrativas de los empleados públicos, particularmente licencias, permisos y comisiones;
- b) Deberes, derechos y prohibiciones de los empleados públicos;
- c) Sistemas de distinción y estímulo.

Segundo debate.

En atención a lo expuesto, me permito proponer al Senado de la República: "Dése segundo debate al Proyecto de ley 32, con base en el articulado aprobado por la Comisión Primera".

Honorables Senadores,

Gabriel Melo Guevara.

Autorizamos el anterior informe:

El Presidente,

DAVID TURBAY TURBAY

El Vicepresidente,

HUGO CASTRO BORJA

El Secretario,

Eduardo López Villa.

TEXTO APROBADO COMISION PRIMERA**PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 1991**

mediante la cual se señalan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del Régimen Salarial y Prestacional de los Empleados Públicos; de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 150, numeral 19, literales e) y f) de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TÍTULO I**Régimen salarial y prestacional de los Empleados Públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública**

Artículo 1º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta Ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- a) Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- b) Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, la Organización Electoral y la Contraloría General de la República;
- c) Los miembros del Congreso Nacional y,
- d) Los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2º Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- a) El respeto a los derechos de los trabajadores. En ningún caso se podrán desmejorar sus salarios y prestaciones sociales;
- b) El respeto a la Carrera Administrativa y la ampliación de su cobertura;
- c) La concertación como factor de mejoramiento de la prestación de los servicios por parte del Estado y de las condiciones de trabajo;
- d) La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública;
- e) La utilización eficiente del recurso humano;
- f) La competitividad, entendida como la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en las actividades laborales;

g) La obligación del Estado de propiciar una capacitación continua del personal a su servicio;

h) La sujeción al marco general de la política macro-económica y fiscal;

i) La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;

j) El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;

k) El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;

l) La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán en cuenta como criterios la equidad, productividad, eficiencia, desempeño y antigüedad;

ll) El reconocimiento de gastos de representación y de primas de localización y vivienda cuando las circunstancias lo justifiquen.

Artículo 3º El sistema salarial de los servidores públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categorías de cargos.

Artículo 4º Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º, el Gobierno Nacional, dentro de los primeros diez días del mes de enero de cada año, modificará el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º, literales a), b) y d), aumentando sus remuneraciones.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de los viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

Los ajustes que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo, producirán efectos fiscales a partir del primero de enero del año respectivo.

Artículo 5º En el caso de los funcionarios del servicio exterior, el Gobierno Nacional fijará la asignación básica mensual en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para la determinación de la prima de costo de vida únicamente se tendrá en cuenta ese factor el cual no podrá considerarse para ningún otro efecto.

Parágrafo. No obstante lo dispuesto en este artículo, cuando existan condiciones especiales, el Gobierno Nacional podrá fijar la asignación básica mensual en monedas diferentes al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

De la misma manera, el Gobierno Nacional podrá establecer primas especiales de gestión y representación en las embajadas que el Gobierno Nacional determine.

Artículo 6º Con estricta sujeción a la ley anual de presupuesto, el Presidente de la República podrá delegar, en los ministros, directores de Departamento Administrativo, superintendentes y representantes legales de establecimientos públicos nacionales, la facultad de realizar ajustes salariales de los empleados del respectivo organismo o entidad, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites, condiciones y parámetros que al efecto haya fijado el Gobierno previamente.

Parágrafo 1º Previa solicitud motivada, en la cual se indiquen los lineamientos de la política salarial que se pretende adoptar, el Presidente de la República podrá delegar la facultad mencionada en el inciso anterior en otros organismos o entidades del nivel nacional, siempre y cuando los ajustes estén dentro de los límites y parámetros que al efecto fije el Gobierno.

Parágrafo 2º El Gobierno Nacional deberá establecer un sistema de control presupuestal y de personal sobre el ejercicio de las facultades que delegue en virtud de este artículo.

Artículo 7º El Presidente de la República podrá delegar en las juntas o consejos directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, del orden nacional, la fijación y modificación del régimen salarial de determinados funcionarios de carácter directivo, que tengan la categoría de empleados públicos, con base en las condiciones que él mismo les fije, atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción a los presupuestos de las respectivas entidades.

TÍTULO II**Prestaciones Sociales Mínimas de los Servidores Públicos**

Artículo 8º El régimen prestacional mínimo de los servidores públicos será le consagrado en la ley, convenio o pacto colectivo aplicables al respectivo trabajador en la fecha en la cual entre en vigencia la presente Ley.

Artículo 9º Los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a estas observarán en relación con las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las juntas y consejos directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

En todo caso, los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 60 de 1990.

TÍTULO III**Otras disposiciones**

Artículo 10. El Gobierno Nacional determinará las sanciones y responsabilidad pecuniaria para los funcionarios que modifiquen el régimen salarial o prestacional de los servidores públicos contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente Ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de la misma. En ningún caso las sanciones serán inferiores a tres (3) veces la remuneración mensual del funcionario infractor.

Artículo 11. El Gobierno Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a la sanción de la presente Ley, en ejercicio de las autorizaciones previstas en el artículo 4º, hará los aumentos a que se refiere ese artículo, con efectos a partir del 1º de enero de 1992.

Parágrafo 1º Dentro del mismo plazo y al ejercer las autorizaciones de la presente Ley, establecerá una escala gradual porcentual única para nivelar las remuneraciones de los miembros de las Fuerzas Armadas, con efectos desde el 1º de enero de 1992.

Parágrafo 2º Dentro del mismo plazo, y al ejercer las autorizaciones de la presente Ley, el Gobierno Nacional extenderá a los Magistrados de los Tribunales Superiores y de los Tribunales Administrativos y a los jueces de la República, la prima técnica establecida en el artículo 2º de la Ley 60 de 1990, con efectos desde el primero de enero de 1992.

Artículo 12. La presente Ley rige a partir de su sanción.

En los términos anteriores fue aprobado el presente proyecto de ley, según consta en las números 7 y 8.

Santafé de Bogotá, D. C., 19 de febrero de 1992.

El Presidente,

David Turbay Turbay.

El Vicepresidente,

Hugo Castro Borja.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

CAMARA DE REPRESENTANTES

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy martes 25 de febrero de 1992, a las 10:00 a. m.

I

llamado a lista de los honorables Representantes.

II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV

Citaciones concretas para la fecha.

A los señores Ministros de Defensa, doctor Rafael Pardo Rueda; de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana; al señor Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, e invitado el señor Registrador Nacional del Estado Civil, doctor Luis Camilo Osorio.

Proposición número 34
(febrero 11 de 1992)

Se aplaza la citación al señor Ministro de Defensa Nacional que estaba hecha para hoy, para el día 25 de febrero con el mismo cuestionario y a la misma hora, 10:00 a.m.

Promotor: Guillermo Martínezguerra Z.

Proposición número 22
(enero 29 de 1992)

CUESTIONARIO:

Estamos ante la posibilidad de que el Gobierno Nacional solicite y obtenga facultades extraordinarias para legislar sobre los salarios de fuerza pública, lo cual hace indispensable que, antes de que eso ocurra, la honorable Cámara tenga un criterio claro sobre la situación alarmante de los mismos.

El señor Ministro de Defensa conoce perfectamente la gravísima y explosiva situación que viven actualmente los miembros de las Fuerzas Armadas de Colombia, no sólo por causa de los salarios de hambre de la mayoría de ellos, sino por la aberrante y peligrosa discriminación salarial que en mal momento apareció en sus filas. Conoce también dos proyectos de ley de diferente origen, pero muy similares, que pretenden solucionar semejante injusticia: uno del doctor Carlos Lemos Simmons, originado en la pasada Comisión Especial Legislativa, y otro del doctor Guillermo Martínezguerra Z., presentado a la Secretaría de la honorable Cámara el día 2 de diciembre de 1991.

Para absolver el siguiente cuestionario sobre el tema, cítese al señor Ministro de Defensa, doctor Rafael Pardo Rueda, el día 12 de febrero de 1992, ante la plenaria de la Corporación:

1º ¿El señor Ministro y el Gobierno Nacional están de acuerdo con cerrar la brecha de la cual tratan los mencionados proyectos, que consiste en que los Generales, Almirantes y Coroneles devengan un salario justo, y de estos grados hacia abajo, de Teniente Coronel a Cabo Segundo y Agente de Policía, el increíble salario de hambre?

2º Si es así, ¿se utilizará gran parte del presupuesto de Defensa para corregir esta injusticia? ¿Hasta qué punto tendrá que permitir el presupuesto actual?

Promotor: Guillermo Martínezguerra Zambrano.

Proposición número 40
(febrero 18 de 1992)

Cítese al señor Ministro de Gobierno, doctor Humberto de la Calle Lombana; al señor Procurador General de la Nación, doctor Carlos Gustavo Arrieta Padilla, e invitase al señor Registrador Nacional del Estado Civil, doctor Luis Camilo Osorio, para la sesión plenaria del día 25 de febrero de 1992, a fin de que responda el siguiente cuestionario:

1º Sírvase informar a la honorable Cámara de Representantes cuáles son las razones de hecho y de derecho del Consejo Nacional Electoral para dictar las Resoluciones números 03 y 04 de 1992, mediante las cuales se declaró sin validez la inscripción de cédulas, realizada entre los días 8 y 17 de enero de 1992 en algunos municipios de Colombia?

2º Sírvase informar a la honorable Cámara de Representantes cuál es la política de su despacho, respecto a nombramiento y remoción de funcionarios de esa dependencia?

3º ¿Cómo se explica que, presentadas denuncias por migración de ciudadanos, se haya producido la invalidez de inscripción en unos municipios, y en otros ni siquiera se ha enviado el respectivo investigador?

4º ¿Cómo se explica que un funcionario de más de 10 años, en un municipio como registrador, sea trasladado a otro municipio a consecuencia de una denuncia, sin investigación? ¿Esto es una sanción?

V

Lo que propongan los honorables Representantes, los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

El Presidente,

RODRIGO HERNANDO TURBAY COTE

El Primer Vicepresidente,

JAIME ARIAS RAMIREZ

El Segundo Vicepresidente,

HECTOR HELI ROJAS JIMENEZ

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 13 CAMARA 1992

por la cual se reglamenta el manejo de las ayudas educativas a través del Icetex.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Artículo 1º **Objeto.** La presente ley tiene por objeto reglamentar la prestación del servicio de ayudas educativas con cargo a los aportes para el desarrollo regional con recursos del Presupuesto Nacional y a los fondos educativos con recursos departamentales y municipales.

Artículo 2º **Aportes para el desarrollo regional con recursos del Presupuesto Nacional.** Se denomina como tales a aquellas partidas que por iniciativa de los Senadores o Representantes, se incluyen dentro de la Ley Anual de Presupuesto para ser administrados por el Icetex.

Artículo 3º **Fondos educativos especiales con recursos de los presupuestos departamentales y municipales.** Se denomina como tales a aquellas partidas que por iniciativa de los Diputados y Concejales se incluyen dentro de las Ordenanzas y Acuerdos de aprobación de los Presupuestos Departamentales y Municipales, con el fin de construir Fondos para ser administrados por el Icetex.

Artículo 4º **Gestor.** Se denomina Gestor al Senador o Representante, Diputado o Concejal por cuya iniciativa se incluyen partidas para el otorgamiento de ayudas financieras para educación, dentro de los Presupuestos Nacional, Departamental o Municipal.

Artículo 5º **Representante del Gestor.** Es la persona en quien el Gestor delega sus funciones dentro del manejo del aporte para el Desarrollo Regional o Fondo Educativo Especial; esta delegación es intransferible a terceros.

Parágrafo. Cuando el Gestor designe representante, éste deberá acreditar ante el Director Regional un documento de presentación con firmas autenticadas, tanto del Gestor como de él mismo.

Artículo 6º **Acta de constitución.** Es el documento constitutivo ante el Icetex de los aportes para el Desarrollo Regional. Debe ser suscrito en todos los casos por el Gestor y por el Director Regional del Icetex.

En él se identifican las partes que intervienen en la administración del aporte y se determinan las condiciones básicas de las ayudas y su manejo.

Artículo 7º **Convenio de constitución.** Es el documento constitutivo ante el Icetex de los Fondos Educativos Especiales. Debe ser suscrito en todos los casos por el Gestor y por el Director Regional del Icetex. En él se identifican las partes que intervienen en la administración del Fondo y se determinan las condiciones básicas de las ayudas y de su manejo.

Artículo 8º **Administrador.** Tanto para los Aportes para el Desarrollo Regional provenientes del Presu-

puesto Nacional como para los Fondos Educativos Especiales, el Administrador será la Regional del Icetex ubicada en la jurisdicción territorial correspondiente al origen de incorporación de la partida.

Parágrafo. Para los Aportes para el Desarrollo Regional con recursos del Presupuesto Nacional, el Administrador podrá ser una Regional diferente a la de origen del Gestor de la partida, de acuerdo con las conveniencias de manejo.

Artículo 9º **Valor del aporte o fondo.** Es el valor de la partida incluida en la respectiva Ley, Ordenanza o Acuerdo de Presupuesto.

Artículo 10. **Gastos de administración.** Suma que el Gestor reconoce al Icetex para cubrir los costos administrativos, financieros y operativos cuyo valor se fija en el 6% del total apropiado.

CAPITULO II

Constitución.

Artículo 11. **Acta de constitución de aportes para el desarrollo regional.** El Acta de Constitución deberá contener como mínimo los siguientes puntos:

- NOMBRE del aporte, el cual está dado en la leyenda de la Ley de Presupuesto;
- Nombre del Gestor;
- Regional que administra el Aporte;
- Código del Aporte;
- Identificación de la partida presupuestal;

f) Valor de Aporte o Fondo; gastos de administración saldo disponible;

g) Características específicas del Aporte, de conformidad con la presente reglamentación.

Artículo 12. Convenios de constitución de fondos educativos especiales. Los convenios de Fondos Educativos Especiales se ajustarán en su contenido a lo estipulado en el artículo 11 de la presente ley y a la minuta establecida por el Icetex para este efecto.

CAPITULO III

Administración.

Artículo 13. Funciones del Administrador. A la Regional del Icetex, como Administrador del Aporte o Fondo, le corresponden las siguientes funciones:

a) Escoger los beneficiarios, a partir de las listas regionales entregadas por los Gestores y de acuerdo con la verificación de la información en los documentos presentados;

b) Girar oportunamente las ayudas educativas una vez hayan ingresado los dineros presupuestados al Instituto;

c) Informar a los beneficiarios sobre el otorgamiento y giro de la ayuda educativa;

d) Presentar de oficio un informe anual o cuando el Gestor los solicite, en relación con aprobaciones, giros efectuados, reintegros y disponibilidad;

e) Efectuar el control sobre el pago efectivo a los beneficiarios o solicitar oportunamente los reintegros.

Artículo 14. Funciones del Gestor. Al Gestor del Aporte o Fondo le corresponden las siguientes funciones:

a) Definir las condiciones específicas del aporte o fondo y suscribir los actos constitutivos según el caso;

b) Responder por el adecuado manejo de los formularios de solicitud de ayuda educativa entregados, por la regional y realizar el proceso de selección preliminar de los solicitantes;

c) Entregar en la Dirección Regional del Icetex listas regionales de candidatos, de acuerdo con los criterios de mérito, rendimiento académico y las condiciones establecidas en la presente reglamentación;

d) Revisar los informes presentados por el Icetex y dar conformidad por escrito a la Regional respectiva.

Artículo 15. Funciones del Representante. Cuando el Gestor designe Representante, tal designación lo faculta para desempeñar, bajo su responsabilidad personal, todas las funciones que le corresponden al Gestor, constituyéndose en actos válidos para el Icetex.

CAPITULO IV

Ayudas educativas.

Artículo 16. Niveles educativos. Las ayudas financieras de que trata la presente ley se otorgarán para los siguientes niveles:

ESTUDIOS EN COLOMBIA

Niveles de Educación Básica:

Enseñanza básica primaria.
Enseñanza básica secundaria.
Enseñanza media vocacional.
Educación especial.

Niveles de Educación Superior:

Formación Técnica Profesional.
Formación Tecnológica.
Formación Universitaria.
Formación Avanzada o de Postgrado.

Educación no Formal:

Actualización.
Capacitación.

ESTUDIOS EN EL EXTERIOR

Formación Profesional.
Formación Avanzada o de Postgrado.
Especialización Técnica.
Educación no Formal.

Artículo 17. Rubros y Cuantías.

LIMITES MINIMOS DE DESEMBOLSO

ESTUDIOS EN COLOMBIA

Niveles de Educación Básica: La cuarta parte del salario mínimo mensual.

Nivel de Educación Superior y no Formal: La mitad del salario mínimo mensual.

ESTUDIOS EN EL EXTERIOR

Un mil dólares americanos (US\$ 1.000.00).

LIMITES MAXIMOS DE DESEMBOLSO

Las ayudas educativas otorgadas a través de los Aportes o Fondos cubrirán, por una sola vez, semestral y hasta las cuantías indicadas, los siguientes rubros en los diferentes niveles educativos:

Matrículas y costos académicos, hasta tres (3) salarios mínimos mensuales.

Sostenimiento personal, hasta tres (3) salarios mínimos mensuales.

Libros y materiales de estudio, hasta un (1) salario mínimo mensual.

Gastos de tesis, hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales.

Derechos de grado, hasta por los valores certificados por el respectivo centro educativo.

Cuando se trate de ayudas educativas con el exterior, hasta seis mil dólares americanos (US\$ 6.000.00), en total, distribuidos en los diferentes rubros, incluido transporte estudiantil internacional.

Artículo 18. Destino de los giros. Para los niveles educativos de primaria y secundaria, los giros de las ayudas educativas con cargo a los Aportes o Fondos se harán exclusivamente a los beneficiarios o a sus representantes, en caso de menores de edad sin documento de identidad.

Para los niveles de educación superior y no formal se podrán efectuar giros a los beneficiarios o a los centros docentes.

CAPITULO V

Otorgamiento.

Artículo 19. Beneficiario. Podrán ser beneficiarios de las ayudas educativas los estudiantes colombianos que cumplan con los criterios de mérito, rendimiento académico y con las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 20. Otorgamiento. La iniciativa de otorgamiento recae en el Gestor y la ayuda se formalizará por Resolución suscrita por el Director Regional y el Jefe de la Unidad Operativa correspondiente según el tipo de Regional.

Parágrafo. El Icetex podrá abstenerse de tramitar el otorgamiento de las ayudas educativas cuando el formulario no se encuentre debidamente diligenciado, se compruebe falsedad en la información, alteración de los documentos o incumplimiento de cualesquiera de los requisitos establecidos en la presente reglamentación.

Artículo 21. Documentos requeridos.

a) Formulario en original debidamente diligenciado por el solicitante y previamente aprobado por el Gestor;

b) Para los niveles de Educación Básica Primaria, Básica Secundaria, Media Vocacional, Especial y no Formal: Constancias de estudios del centro docente;

c) Para los niveles de Educación Superior: Constancia del centro docente donde certifique el período académico en que se encuentra matriculado el solicitante;

d) Cuando se trate de beneficiarios menores de edad que no posean documento de identificación, se exigirá registro civil o el documento que haga sus veces, expedido por autoridad competente en el cual se demuestre la patria potestad, con el fin de que la ayuda sea girada a su Representante.

Los documentos anteriores deben presentarse en original o fotocopia autenticada ante notario o funcionario público competente, incluidos los funcionarios del Icetex autorizados para el efecto.

Artículo 22. Impedimentos. El otorgamiento de las ayudas financieras para educación contempladas en el presente reglamento, tendrá las siguientes limitaciones:

a) No podrá considerarse como beneficiario de una ayuda educativa el estudiante que posea nexos familiares dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, tanto con el Gestor o su Representante como con los siguientes funcionarios del Icetex: Director, Subdirectores, Secretario General, Asesores, Jefes de División, Directores Regionales, Coordinadores Regionales y todo funcionario que participe directamente en el proceso de otorgamiento de las ayudas.

Las relaciones de consanguinidad, afinidad y civil para este efecto, son las establecidas por las disposiciones vigentes contenidas en el Código Civil;

b) Los funcionarios del Icetex no podrán ser beneficiarios directos de las ayudas educativas de que trata la presente ley;

c) Una persona no podrá beneficiarse a través de más de un Aporte o Fondo, para la financiación del mismo período académico;

d) Los usuarios del servicio de crédito educativo sólo podrán beneficiarse en forma complementaria de las ayudas de que trata el presente reglamento;

e) Las ayudas financieras otorgadas a través de los Aportes o Fondos reglamentados mediante la presente ley, sólo podrán adjudicarse para la realización de estudios dentro de la vigencia fiscal en que sean aprobadas. Por tanto, no podrán adjudicarse ayudas retroactivas ni a futuro.

Parágrafo 1º Cuando el Icetex, de oficio o por denuncia, compruebe contravenciones a los impedimentos y, en general a todas las normas contempladas en la presente ley, procederá de la siguiente forma:

a) Si la falta es imputable a terceros, la Dirección General del Icetex trasladará el asunto para conocimiento de la Procuraduría General de la Nación cuando se trate de funcionarios o entidades públicas, o a la autoridad competente cuando se trate de personas naturales o jurídicas de carácter privado;

b) Cuando la falta sea imputable a funcionarios del Icetex, éstos se someterán a los procedimientos y a las sanciones previstas en el régimen disciplinario de acuerdo con la gravedad de la falta, sin perjuicio de las acciones penales a que haya lugar.

Parágrafo 2º Una vez el Icetex formalice el otorgamiento de una ayuda educativa, ésta no podrá anularse por ningún motivo, salvo cuando se compruebe falsedad de los documentos u otras causas debidamente justificadas.

CAPITULO VI

Disposiciones varias.

Artículo 23. Ayudas con cargo al presupuesto nacional de las vigencias anteriores a la de la presente ley. Las ayudas educativas que se otorgan con cargo al Presupuesto Nacional de la vigencia de 1991, o anteriores, deberán ajustarse en su totalidad a lo estipulado en la presente ley.

Artículo 24. Áreas de competencia. Los procedimientos relacionados con los operativos, administrativos, financieros, jurídicos, de información y de vigilancia y control, estarán a cargo de las respectivas áreas funcionales del Icetex.

Parágrafo. El desarrollo procedimental de los diferentes aspectos mencionados en el presente artículo, se realizará a nivel de los manuales de procedimientos por áreas o mediante circulares reglamentarias para cada uno de ellos.

Artículo 25. El Gobierno Nacional, Departamental o Municipal no podrá decretar por ningún motivo, la congelación de los giros correspondientes a ayudas educativas.

Artículo 26. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

Jesús Antonio García Cabrera, Representante a la Cámara, Circunscripción Electoral, Departamento del Huila.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Cuando estaba en el ejercicio de sus funciones la Asamblea Nacional Constituyente algunos pocos miembros de ella se vinieron lanza en ristre contra los auxilios parlamentarios, hasta lograr el no pago de los decretados para la vigencia fiscal de 1991, salvándose de ello, los canalizados a través del Icetex, destinados a proporcionar ayudas educativas a los estudiantes colombianos.

Para el giro de dichas ayudas educativas el Gobierno a través del Ministerio de Hacienda dictó la Resolución número 113 del 5 de junio de 1991, donde estableció una reglamentación extremadamente rígida, a tal punto, que era prácticamente imposible conseguir la adjudicación de una ayuda educativa, por tal motivo expidió una nueva Resolución, la 148 del 28 de junio de 1991 donde a su vez facultó al Icetex para reglamentar las asignaciones destinadas a las ayudas educativas.

Según dicha facultad el Director General debidamente autorizado por su Junta Directiva mediante Acuerdo número 033 del 13 de junio de 1991, adecuó el Acuerdo número 031 de mayo de 1991 a la Resolución 148 emanada del Ministerio de Hacienda y procedió a emitir la Resolución número 001374 del 2 de agosto de 1991 vigente hoy.

Como se pueden dar cuenta, honorables Representantes, en un solo año se expidieron cinco reglamentaciones solamente buscando la forma de entorpecer el giro de las ayudas educativas.

Para no estar sometidos a los vaivenes políticos que el Gobierno tenga en su momento y así mismo decida cambiar la reglamentación existente en detrimento de las ayudas educativas, estoy presentando este Proyecto de ley teniendo como guía la mencionada Resolución número 001374.

Con la aprobación de este Proyecto de ley, vamos a tener una reglamentación definitiva para el giro de las correspondientes ayudas educativas y no vamos a estar sometidos a los caprichos del gobernante de turno, así como tampoco a la congelación de dichos giros cada vez que se acercan unas elecciones; cabe anotar aquí que los estudiantes no tienen la culpa de la existencia de las fechas señaladas para la realización de elecciones, para que por este motivo, antes y después se les suspenda el pago de las ayudas educativas.

Por tales consideraciones propongo a los honorables Representantes deseé primer debate al presente Proyecto de ley.

Jesús Antonio García Cabrera, Representante a la Cámara, Circunscripción Electoral, Departamento del Huila.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 13 de febrero de 1992, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 13 de 1992 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Jesús Antonio García Cabrera. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.