



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO 1 - Nº 165

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 18 de noviembre de 1992

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:
PEDRO PUMAREJO VEGA
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
 SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE LEY NUMERO 193 DE 1992

Por la cual se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Campesino y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO I

DEFINICIONES

ARTICULO 1o. Para la interpretación y aplicación de las normas aquí contenidas se deberán tener en cuenta las siguientes definiciones:

Productor Campesino: Aquél que realiza actividades agropecuarias en un predio rural con una extensión inferior a dos Unidades Agrícolas Familiares, con la incorporación directa y permanente de su fuerza de trabajo y de su familia.

Pequeño Productor: Expresión equivalente a productor campesino.

Sector o Economía Campesina: El conjunto de productores campesinos.

Unidad Agrícola Familiar: La explotación definida según los criterios establecidos en el artículo 50 de la Ley 135 de 1961.

Pequeño Productor: Expresión equivalente a productor campesino y que para efecto de créditos en Caja Agraria, es aquel usuario cuyo patrimonio líquido no sobrepasa los doscientos cincuenta (250) salarios mínimos legales.

Mediano Productor: Es aquel usuario cuyo patrimonio líquido está comprendido entre los doscientos cincuenta y uno (251) y quinientos (500) salarios mínimos legales.

Grandes Productores o Empresarios: Quienes sobrepasan los quinientos salarios mínimos legales en su patrimonio líquido.

CAPITULO II

OBJETIVOS DE ESTA LEY

ARTICULO 2o. Los instrumentos, normas y procedimientos que se establecen en esta ley dirigidos al sector campesino, definen la intervención del Estado con miras a:

- Incrementar la producción y la productividad campesina.

- Orientar su labor productiva en la forma más conveniente para la economía nacional, regional y local.

- Mejorar su ingreso familiar y elevar su nivel de vida.

- Garantizar el abastecimiento de alimentos y materias primas.

- Facilitar la participación de la producción campesina en los mercados externos y mejorar su capacidad competitiva frente a productos e insumos foráneos.

- Incrementar la organización empresarial, la participación comunitaria y la solidaridad social.

- Propiciar el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra.

- Promover la planeación territorial, multisectorial y participativa.

CAPITULO III

SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO CAMPESINO

ARTICULO 3o. Para el cumplimiento de los objetivos definidos en el artículo anterior establécese el Sistema Nacional de Desarrollo Campesino como el mecanismo a través del cual se programan y ejecutan las acciones y servicios del Estado para el fomento económico del sector campesino y su desarrollo social.

ARTICULO 4o. El Sistema Nacional de Desarrollo Campesino está compuesto por seis subsistemas, así:

- Programación y coordinación.

- Asistencia Técnica y Empresarial.

- Promoción de Mercadeo.

- Dotación y adecuación de tierras.

- Crédito.

- Fomento Agroindustrial.

Son entidades rectoras del sistema el Consejo Nacional de Política Económica y Social, el Ministerio de Agricultura, y los Comités: Nacional, Departamentales y Municipales de Desarrollo Campesino.

Son entidades ejecutoras en el Sistema, el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas, el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, el ICEL, el IFI, la Corporación Financiera Popular, las Corporaciones Regionales de Desarrollo, las Centrales de Abastos, el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, los Departamentos y los Municipios. En todo caso, la responsabilidad por el adecuado funcionamiento recae en el Ministerio de Agricultura.

CAPITULO IV

SUBSISTEMA DE PROGRAMACION Y COORDINACION

ARTICULO 5o. El subsistema de programación y coordinación tiene por objeto programar y coordinar las actividades de las diversas agencias del Estado en relación con el sector campesino, en tal forma que se garantice la mejor asignación y cumplida aplicación de los recursos físicos y humanos y se estimule la participación de la comunidad.

ARTICULO 6o. La programación de las acciones del Estado para el sector campesino se someterá a las siguientes reglas:

a) El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) dentro de los parámetros del plan de desarrollo a propuesta del Ministerio de Agricultura y el Departamento Nacional de Planeación definirá en el mes de febrero de cada año el monto global del presupuesto general de la Nación para el año siguiente que se destinará a los servicios de asistencia técnica y empresarial, mercadeo, dotación y adecuación de tierras, vías, electrificación, crédito y Fomento Agroindustrial para el sector campesino y hará la respectiva distribución por ministerios y entidades del orden nacional.

b) Con base en la distribución presupuestal y las estrategias definidas por el Conpes, cada una de las entidades nacionales formulará los planes y programas que pretende realizar cada municipio, tomando en cuenta los problemas y recomendaciones formulados por las autoridades locales.

Dichos planes y programas los someterá a discusión y aprobación del respectivo Comité Municipal. Igualmente, determinará la parte del presupuesto y los programas que, por su naturaleza, deben ejecutarse con carácter nacional;

c) Aprobados los planes y programas por el Comité Municipal y revisados por los Comités Departamental y Nacional, sus presupuestos respectivos se incorporarán al proyecto de Presupuesto General de la Nación que deberá aprobar el Congreso de la República.

La omisión de este trámite será causal de devolución al Gobierno del proyecto de presupuesto.

PARAGRAFO. El Fondo DRI administrará los recursos que la Nación destine a asistencia técnica y empresarial lo mismo que aquellos que se destinen a obras y servicios cofinanciados.

ARTICULO 7o. El Comité Municipal de Desarrollo Campesino estará conformado por:

- Cinco representantes de las entidades ejecutoras nacionales, nombrados por los integrantes que tienen voz y voto.

- Siete representantes de los campesinos, elegidos por éstos en votación directa, para períodos de cuatro años.

- Dos concejales del respectivo municipio.

- El alcalde municipal, quien lo preside.

- La Secretaría de Planeación o la oficina que el alcalde designe, hará las funciones de secretaría del comité. Los directores y gerentes locales y regionales de las entidades ejecutoras podrán participar en las deliberaciones con voz pero sin voto.

ARTICULO 8o. El Comité Municipal de Desarrollo Campesino se reunirá ordinariamente cada tres meses y extraordinariamente cuando lo convoque el alcalde o un número de miembros superior a cinco.

ARTICULO 9o. Las funciones del Comité Municipal de Desarrollo Campesino (CMDC) son:

- Aprobar los planes y programas de trabajo que presenten las agencias nacionales del Estado para desarrollar en el municipio respectivo, a la luz de las necesidades y posibilidades locales. El CMDC podrá introducir las modificaciones que considere convenientes en dichos programas pero sin alterar el monto total del presupuesto ni las estrategias generales dictadas por el Conpes.

- Presentar a los Comités Departamentales y Nacionales recomendaciones sobre actividades que deberían cumplirse para estimular el progreso campesino.

- Aprobar el programa de trabajo de las unidades municipales recomendaciones sobre actividades que deberían cumplirse para estimular el progreso campesino.

- Evaluar periódicamente la ejecución de los programas y dar a conocer sus opiniones al respecto a los Comités Departamental y Nacional y al Gobierno Nacional.

ARTICULO 10. El Comité Departamental de Desarrollo Campesino estará conformado por:

- Cinco gerentes o directores regionales o departamentales representantes de las entidades ejecutoras nacionales, nombrados por los integrantes del comité que tienen voz y voto.

- Siete representantes campesinos de los Comités Municipales, elegidos por ellos en votación directa para períodos de dos años.

- Dos diputados del respectivo departamento.

- El coordinador del Corpes regional.

- Cinco alcaldes elegidos por ellos.

- El Gobernador del departamento, quien lo preside.

La Secretaría de Planeación o la oficina que el Gobernador designe, hará las funciones de secretaría de comité.

ARTICULO 11. El Comité Departamental de Desarrollo Campesino se reunirá ordinariamente cada tres meses y en forma extraordinaria cuando lo convoque el Gobernador o un número de miembros superior a diez.

ARTICULO 12. Las funciones del Comité Departamental de Desarrollo Campesino, CDDC, son:

- Revisar y modificar los planes y programas y trabajo municipales aprobados por los comités respectivos, en forma de hacerlos coherentes y compatibles entre sí y con los planes de desarrollo departamental y regional, si los hubiese.

- Presentar al Comité Nacional recomendaciones sobre actividades que deberán cumplirse para estimular el progreso campesino.

- Proponer planes y programas de trabajo y desarrollo económico y social al Gobernador y a las asambleas departamentales para su estudio, aprobación y ejecución.

- Evaluar periódicamente la ejecución de los programas y dar a conocer sus opiniones al respecto a los directores y gerentes nacionales de las agencias ejecutoras, al Comité Nacional y al Gobierno.

ARTICULO 13. El Comité Nacional de Desarrollo Campesino está conformado por:

- Los directores o gerentes nacionales de las entidades componentes del subsistema.

- El Jefe del Departamento Nacional de Planeación, en representación de las corporaciones regionales de desarrollo.

- Un representante campesino por cada uno de los Comités Departamentales.

- Cuatro congresistas (dos representantes, dos senadores).

- El Ministro de Agricultura, quien lo preside.

- La Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura hará las funciones de secretaría técnica.

ARTICULO 14. El Comité Nacional de Desarrollo Campesino tiene las siguientes funciones:

- Revisar y modificar los planes y programas de trabajo departamentales aprobados por los comités respectivos, en forma de hacerlos coherentes y compatibles entre sí y con el plan general de desarrollo.

- Aprobar los programas de trabajo de carácter nacional de los entes estatales, a que se refiere el literal b) del artículo 7º.

- Presentar al Gobierno Nacional recomendaciones sobre actividades para estimular el progreso campesino, especialmente en materia de asistencia técnica, mercadeo y agroindustria.

- Evaluar periódicamente la operación del Sistema Nacional de Desarrollo Campesino y dar a conocer sus opiniones al respecto al Gobierno Nacional.

- Dirigir las labores del Fondo DRI y aprobar los programas a que se refiere el parágrafo del artículo 7º.

ARTICULO 16. Las decisiones en los comités mencionados en los artículos anteriores se tomarán por mayoría de votos de los miembros.

ARTICULO 17. Los representantes de los campesinos en los comités recibirán el apoyo del Estado para su desplazamiento y manutención durante las deliberaciones de los comités respectivos. El Gobierno reglamentará la materia.

CAPITULO V

SUBSISTEMA NACIONAL DE ASISTENCIA TÉCNICA Y EMPRESARIAL

ARTICULO 18. El Subsistema de Asistencia Técnica y Empresarial es el conjunto de entidades, procedimientos y normas para prestar a los campesinos, en forma gratuita, coordinada, sistemática y permanente, asistencia en producción, administración y mercado que les permita el conocimiento y uso de los avances técnicos para aumentar su producción, productividad e ingreso y mejorar su gestión empresarial.

ARTICULO 19. Son parte integrante del Subsistema de Asistencia Técnica y Empresarial:

- Las Unidades Municipales de Asistencia Técnica y Empresarial, UMAS:
- Los departamentos.
- El Ministerio de Agricultura.
- La Caja Agraria.
- El Instituto Colombiano Agropecuario.
- El Instituto de Mercadeo Agropecuario.
- El Servicio Nacional de Aprendizaje.

ARTICULO 20. El nivel superior del subsistema está a cargo del Ministerio de Agricultura y tiene por objeto el diseño y adopción de las normas y procedimientos técnicos, administrativos, metodológicos y operativos adecuados y obligatorios para la asistencia a los campesinos así como el control para su cumplimiento.

ARTICULO 21. Un comité compuesto por dos representantes campesinos del Comité Nacional de Desarrollo Campesino y por sendos representantes del ICA, el SENA y el Idema, servirá de órgano consultivo del Ministerio en la programación y ejecución de los programas de asistencia técnica.

ARTICULO 22. En desarrollo de esta función de dirección general del subsistema, el Ministerio de Agricultura velará porque se adopten los procedimientos más adecuados de acuerdo con las características de la economía campesina.

ARTICULO 23. Los departamentos tendrán a su cargo el segundo nivel de la asistencia técnica y empresarial que consiste en facilitarles el uso gratuito a los campesinos de puestos de monta, granjas experimentales, laboratorios especializados y demás equipos técnicos, cuya dimensión rebasa los límites municipales, de acuerdo con las normas y procedimientos que expida el Ministerio de Agricultura.

Así mismo, el departamento se encargará de promover la organización de empresas asociativas, comunitarias o comerciales para la compra y alquiler de maquinaria agrícola, construcción de centros de acopio y conservación de productos.

Para estos propósitos el departamento podrá utilizar su propia estructura administrativa, contratarlos, o crear un ente especializado para dicho fin.

Los departamentos podrán prestar asistencia técnica y empresarial directa a los campesinos, previo convenio con las unidades municipales de asistencia técnica.

ARTICULO 24. Un comité compuesto por dos representantes campesinos del Comité Departamental de Desarrollo Campesino y por sendos representantes del ICA, SENA e Idema servirán de órgano consultivo del departamento en la programación de sus servicios en esta materia.

ARTICULO 25. Los servicios a cargo del departamento se financiarán con recursos propios de estos entes territoriales.

ARTICULO 26. La Unidad Municipal de Asistencia Técnica, UMA, es el organismo encargado de prestar la asistencia técnica y empresarial en forma directa a los campesinos, de acuerdo con las normas y procedimientos técnicos y administrativos que expida el Ministerio de Agricultura.

ARTICULO 27. La UMA es un organismo autónomo, comunitario con personería jurídica y patrimonio independiente, regido por una junta directiva presidida por el alcalde y compuesto por los delegados campesinos al Comité Municipal de Desarrollo Campesino y sendos representantes del ICA, el SENA y el Idema.

ARTICULO 28. La UMA para la prestación de los servicios podrá hacerlo con su propia estructura administrativa o podrá contratarlos con entidades públicas o privadas especializadas conforme a reglamentación del Ministerio de Agricultura.

ARTICULO 29. La reglamentación sobre la operación y acción de las UMAS se hará con criterio nacional, con el fin de evitar discriminaciones inconvenientes.

ARTICULO 30. La UMA se financiará de la siguiente manera:

- Aportes del Presupuesto Nacional girado por el Fondo DRI, al tenor de lo dispuesto en el artículo 7º.

- Parte de los recursos del IVA, destinado a inversiones en el sector rural, que el municipio decida transferirle.

- La venta de servicios a sectores no campesinos.

PARAGRAFO. La distribución del aporte del Presupuesto Nacional que administra el Fondo DRI se hará en proporción directa al número de campesinos existentes en cada municipio, según inventario quinquenal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

ARTICULO 31. A partir de la vigencia de esta ley los municipios tendrán un plazo de cinco años para organizar sus unidades municipales de asistencia técnica y empresarial; durante ese lapso el Incora, Caja Agraria, y demás entidades que estén prestando asistencia a los campesinos continuarán haciéndolo pero iniciarán un proceso de transferencias al ente municipal. En todo caso el municipio participará en el costo de este servicio con la porción de las transferencias de los ingresos corrientes de la Nación destinados al sector rural que decida.

PARAGRAFO 1. El costo del servicio de la Caja Agraria será pagado en un 50 por ciento por el Gobierno Nacional.

PARAGRAFO 2. El proceso de transferencia a las UMAS de los servicios de asistencia técnica se hará en forma tal que se garanticen los derechos y la estabilidad de los trabajadores vinculados a esta actividad.

ARTICULO 32. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA; el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, y el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, son los organismos principales de apoyo al subsistema y tendrán en este campo las funciones que se definen en esta ley.

Los demás organismos del Estado, cualquiera que sea su nivel o vinculación al campo, prestarán su concurso, cuando así lo solicite el Ministerio de Agricultura.

ARTICULO 33. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tendrá a su cargo la investigación y transferencia de la tecnología apropiada para incrementar la producción y productividad de las explotaciones agropecuarias dentro de las características de economía campesina.

Las labores de investigación se harán de conformidad con las recomendaciones del Comité Nacional de Desarrollo Campesino.

Las labores de transferencia se harán conforme a las metodologías definidas por el Servicio Nacional de Aprendizaje y estarán destinadas a preparar los técnicos y extensionistas de las UMAS.

ARTICULO 34. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tendrá a su cargo el diseño y puesta en marcha de los métodos pedagógicos para la preparación de los técnicos y extensionistas de las UMAS para la adecuada transmisión de sus conocimientos a los campesinos.

De igual manera, será responsabilidad del SENA el diseño de los programas de asesoría administrativa y financiera, así como la instrumentación pedagógica de los programas en materia de fomento de mercadeo y de defensa del medio ambiente, cuyas bases deberán formular el Idema, y el Inderena, respectivamente.

ARTICULO 35. El Inderena y el Himat, sin perjuicio de que presten directamente a determinados campesinos servicios especiales de asistencia técnica en sus áreas deberán establecer programas de transferencia, a través de las UMAS, de las tecnologías que generan, validen o ajusten, que sean de utilidad para el sector campesino.

ARTICULO 36. Los paquetes tecnológicos y la capacitación y asesoría en materia de mercadeo y gestión empresarial dirigidos a pequeños productores tendrá en cuenta sus características propias y las posibilidades reales de mercado.

ARTICULO 37. Las entidades públicas y privadas distintas a las UMAS que deseen prestar asistencia técnica y empresarial a campesinos deberán ceñirse a las normas y procedimientos dictados por el Ministerio de Agricultura y celebrar convenios con las UMAS correspondientes para delimitar su campo de acción y someterse a su control.

CAPITULO VI

SUBSISTEMA DE PROMOCION DE MERCADEO

ARTICULO 38. El Subsistema de Promoción de Mercadeo es el conjunto de entidades, acciones y normas que tiene por objeto:

- Mejorar las condiciones de competencia en el mercado de los productos campesinos
- Evitar las mermas y pérdidas físicas por el mal manejo, almacenamiento y transporte de los productos.

-Propiciar el uso de criterios de calidad de los productos.

-Evitar los fenómenos de especulación, acaparamiento y otros abusos de posición dominante en los mercados por distribuidores y consumidores.

Fomentar organizaciones empresariales, rurales y urbanas, para el mercadeo de la producción campesina.

ARTICULO 39. Son parte integrante de este subsistema:

-El Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema.

-Las Centrales de Abasto.

-La Empresa Colombiana de Productos Perecederos, Emcoper.

ARTICULO 40. Un Comité compuesto por dos representantes campesinos del Comité de Desarrollo Campesino y por sendos representantes de las centrales de Abasto y de Emcoper servirá de órgano consultivo del Idema en la programación y ejecución de las acciones de promoción del mercadeo.

ARTICULO 41. El Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, es la entidad principal responsable del subsistema y tiene en esta materia las siguientes funciones:

-Promover formas asociativas entre los campesinos para el mercadeo de los productos.

-Estimular la creación o modernización de las organizaciones de Mercadeo a nivel urbano en forma tal que se rompan los monopolios de compra de los productos agropecuarios del sector campesino.

-Diseñar y promover el uso de sistemas técnicos para el empaque y transporte de los productos para evitar las pérdidas post-cosechas.

-Promover la organización de centros de acopio en las áreas rurales así como centrales mayoristas en las áreas urbanas.

-Organizar y operar una red nacional de información de precios agrícolas.

-Operar sistemas de compra directa de los productos en el caso de regiones geográficas apartadas y donde está ausente de manera notoria la distribución privada o haya abusos por parte de los compradores.

-Operar dentro de esquemas mixtos, redes minoristas de distribución de productos de la economía campesina.

-Promover la adopción de normas técnicas de calidad y de pesas y medidas uniformes en los productos agrícolas.

ARTICULO 42. Las centrales de Abasto y la Empresa Colombiana de Productos Perecederos en la órbita de su acción, formularán anualmente programas de trabajo para apoyar y modernizar el mercadeo, en estrecha relación con el Idema.

CAPITULO VII

SUBSISTEMA DE CREDITO

ARTICULO 43. El subsistema de crédito es el conjunto de entidades, instrumentos, acciones y normas que tienen por objeto suministrar recursos monetarios e insumos y asistencia técnica a los campesinos para facilitar la producción, comercialización y transformación industrial de bienes agrícolas y pecuarios en razonables condiciones de costo, oportunidad y monto.

ARTICULO 44. En este subsistema participan las siguientes entidades:

-Caja Agraria

-Finagro

-Bancos Oficiales.

ARTICULO 45. Un comité compuesto por dos representantes campesinos del Comité Nacional de Desarrollo Campesino y por sendos representantes de Finagro y los Bancos Oficiales, servirá de órgano consultivo del subsistema.

ARTICULO 46. La Caja Agraria, como empresa estatal es la responsable principal del subsistema y tendrá en desarrollo de su objeto social, las siguientes funciones:

-Prestación de servicios de crédito y bancarios al sector campesino.

-Todas las actividades bancarias; tanto en moneda nacional como extranjera.

-Hacer operaciones de crédito para inversiones agropecuarias, agroindustriales y mineras.

- Prestar servicios fiduciarios de acuerdo con disposiciones legales.

- Asumir como aseguradora los riesgos a que estén expuestos los productores de la agricultura, la ganadería, la agroindustria y la minería.

- Prestar la asistencia técnica agropecuaria, agroindustrial y minera a los pequeños y medianos productores.

- Brindar la protección de subsidio familiar al sector campesino a través de la Caja de Compensación de Subsidio Familiar de la Caja Agraria.

-Comercialización de insumos agropecuarios y maquinaria para el sector agropecuario.

- Créditos para obras públicas para el desarrollo municipal.

ARTICULO 47. Para garantizar el cumplimiento del objeto social de la Caja Agraria, el Gobierno Nacional destinará anualmente el 1% del presupuesto nacional, recursos que ingresarán a la tesorería de la Caja el 30 de abril de cada año y se destinarán al crédito de fomento agropecuario, agroindustrial y minero.

PARAGRAFO 1. Se autoriza a la Caja Agraria, para que en el futuro, contabilice en cuentas por cobrar -Gobierno Nacional- los dineros que tenga que desembolsar la entidad en desarrollo de la financiación de los programas especiales que ejecute el Gobierno Nacional; para los cuales deberá el Gobierno a través de Fogafin contratarlos con la entidad y garantizar los recursos económicos y en ningún caso afectarán el estado de pérdidas y ganancias de la Caja Agraria.

PARAGRAFO 2 (Transitorio). Para el cumplimiento de los objetivos constitucionales y sociales, ordénase al Gobierno Nacional para que con recursos del presupuesto nacional vigencia de 1992, pague a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en el término de treinta días a partir de la promulgación de esta ley, todas las deudas contraídas con motivo de las financiaciones contenidas en las Leyes 16/82, 33/71 y 68/83 y por concepto de los desembolsos que la Caja Agraria ha hecho para financiar los programas oficiales Plan Nacional de Rehabilitación, PNR, Plan de Alimentación y Nutrición, PAN, la cartera colocada en zonas de alto riesgo por desastres naturales o problemas de orden público, así como el valor del plan de retiros voluntarios de trabajadores creditarios ordenado por el Gobierno Nacional y realizado del 15 de octubre al 15 de noviembre de 1991.

ARTICULO 48. Los servicios de crédito de la Caja Agraria se destinarán a financiar la adquisición de tierras, capital de trabajo para producción y mercados, inversiones en agroindustria, compra de maquinaria e implementos, obras de adecuación y reforestación.

ARTICULO 49. El Fondo de Financiamiento Agropecuario, Finagro, establecerá líneas de redescuento para operaciones de crédito con destino al sector campesino, con tasas de interés inferiores a las comerciales.

ARTICULO 50. Los técnicos y profesionales en materias relacionadas con la producción agropecuaria podrán acceder a los créditos de la Caja Agraria para la adquisición y explotación de tierras, según reglamento que expida la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero en coordinación con el Incora.

CAPITULO VIII

SUBSISTEMA DE DOTACION Y ADECUACION DE TIERRAS

ARTICULO 51. El subsistema de dotación y adecuación de tierras es el conjunto de entidades, instrumentos, acciones y normas que tienen por objeto facilitar la dotación de tierras a los campesinos que la poseen en cantidad insuficiente y a los habitantes rurales que no la poseen y realizar las obras de adecuación que sean indispensables para lograr el mejor aprovechamiento productivo.

ARTICULO 52. En este subsistema participan:

- El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria.

- El Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, Himat.

- La Caja de Crédito Agrario.

Los demás entes del Estado servirán de organismos de apoyo, de conformidad con las reglas de esta ley.

ARTICULO 53. Un comité compuesto por dos representantes campesinos del Comité Nacional de Desarrollo Campesino y sendos representantes del Incora, el Himat y la Caja Agraria, servirá de órgano de consulta del subsistema.

ARTICULO 54. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria es la entidad responsable principal del subsistema y coordinará sus acciones.

ARTICULO 55. El Himat debe formular anualmente un programa de adecuación de tierras en zonas campesinas y someterlo a discusión y aprobación de los Comités Municipales respectivos, de acuerdo con los procedimientos establecidos en esta ley.

ARTICULO 56. La Caja Agraria formulará anualmente un programa de créditos para la compra de tierras para los campesinos que las poseen en cantidad insuficiente o no la tengan.

ARTICULO 57. El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en materia de adquisición y adjudicación de predios, concentrará sus esfuerzos en los próximos 10 años en las zonas de reforma agraria declaradas antes del 31 de diciembre de 1990.

Sólo podrá incorporar nuevas zonas por decisión del Presidente de la República o del Congreso de la República.

ARTICULO 58. En cada zona de reforma agraria el Incora cumplirá su labor de la siguiente manera:

a) Elaborará un programa quinquenal de desarrollo rural que contemple con los parámetros técnicos adecuados, los siguientes componentes:

- Crédito para producción y servicios de mercadeo.
- Asistencia técnica y empresarial.
- Obras de infraestructura.
- Servicios de educación y salud.
- Crédito para vivienda.

Dicho programa se elaborará con el concurso obligatorio de los demás entes del Estado y consultará los diagnósticos y recomendaciones hechos por las autoridades municipales y regionales;

b) Adquirirá por compra o expropiación los predios que sean necesarios para su adjudicación a los campesinos, de acuerdo con las normas y procedimientos que se establecen en esta ley.

ARTICULO 59. El programa quinquenal de desarrollo rural a que se refiere el artículo anterior será sometido a discusión y aprobación de los Comités Municipales conforme al Capítulo IV de esta ley.

ARTICULO 60. El programa quinquenal a que se refieren los artículos anteriores distribuidos por períodos anuales, será de obligatoria inclusión en los programas y presupuestos de los entes que en él deban intervenir.

Su omisión impedirá la tramitación del Proyecto de Presupuesto de la entidad respectiva en el Congreso de la República.

El Incora velará por el cumplimiento de esta obligación y dará aviso oportuno de su transgresión a dicha corporación.

ARTICULO 61. Los propietarios y adjudicatarios de predios existentes en la zona, pagarán una contribución de valorización por las obras que en ella se realicen. De conformidad con los artículos 234 y siguientes del Decreto-ley 1333 de 1986 en el caso de campesinos, estos pagarán el 50% de la contribución.

CAPITULO IX

ADQUISICION DE TIERRAS

ARTICULO 62. En las zonas de reforma agraria y con propósitos de redistribución de la propiedad y fomento de la producción, el Incora adquirirá los predios de acuerdo con el procedimiento que se establece en los siguientes artículos.

ARTICULO 63. En cada zona el Incora, en la oportunidad que considere conveniente, manifestará a los propietarios su interés de comprar determinados predios, en forma simultánea, y les convocará a una rueda de negociación con representantes de los campesinos interesados en ser adjudicatarios, previamente inscritos.

Simultáneamente el instituto convocará a los campesinos inscritos a fin de que ellos elijan cinco representantes para que actúen en su nombre en la rueda de negociación.

ARTICULO 64. El Incora convocará a propietarios y campesinos a celebrar la rueda de negociación. Fijará la fecha de iniciación y el Gerente Regional actuará como moderador. La rueda de negociación tendrá por objeto intentar que las dos partes acuerden un precio de compraventa.

ARTICULO 65. Al cabo de tres sesiones de negociación celebradas en días distintos, en un lapso no superior a quince días hábiles, se cerrará la rueda y se dará a conocer su resultado.

Si hubo acuerdo sobre el precio de compraventa el Incora continuará el proceso de negociación. Si no existiese acuerdo, el Incora procederá a convocar una comisión de dos peritos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para que realicen, en el término de dos meses, el valúo comercial de los predios.

ARTICULO 66. Definido el avalúo comercial, el precio de compraventa se determinará así: Al avalúo catastral se le sumará el 50% de la diferencia entre el avalúo comercial y el catastral.

ARTICULO 67. Si el propietario no accediese a la negociación con este nuevo precio, se procederá a la expropiación por vía administrativa.

ARTICULO 68. Agotada la negociación directa, el gerente general del Incora decretará la expropiación por la vía administrativa.

CAPITULO X

ADJUDICACION DE TIERRAS EN ZONAS DE REFORMA AGRARIA

ARTICULO 69. Los predios adquiridos por el Incora en las zonas de Reforma Agraria se parcelarán en Unidades Agrícolas Familiares (UAF), las cuales serán adjudicadas a los campesinos que cumplan con los requisitos y el proceso de selección, según reglamento de la junta directiva del instituto. En todo caso, la selección final de los adjudicatarios deberá hacerse por sorteo.

ARTICULO 70. El adjudicatario podrá vender o permutar el predio sólo a personal de similares características.

Serán nulas las obligaciones hipotecarias o de cualquier otra índole con particulares, distintos a entidades financieras, contraídas con base en estos predios, salvo autorización expresa del Incora.

CAPITULO XI

SUBSISTEMA DE FOMENTO AGROINDUSTRIAL

ARTICULO 71. El Subsistema de Fomento Agroindustrial es el conjunto de entidades, entidades y normas que tiene por finalidad promover la constitución de empresas industriales que procesen productos originarios de las zonas campesinas.

ARTICULO 72. Son entidades vinculadas a este subsistema el Instituto de Fomento Industrial (IFI), el Idema, la Corporación Financiera Popular y los Bancos Oficiales.

ARTICULO 73. Un comité compuesto por las entidades mencionadas, bajo la coordinación del IFI, formulará anualmente proyectos agroindustriales de la escala que sea técnica y económicamente más aconsejable, el IFI y los demás entes financieros del Estado promoverán la constitución de empresas, para su realización podrán realizar inversiones y suministrar créditos para tal finalidad.

CAPITULO XII

DISPOSICIONES VARIAS

ARTICULO 74. Para los efectos de esta ley, el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar será el definido cada cinco años por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria para cada uno de los departamentos del país, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley 30 de 1988.

Las empresas comunitarias y asociativas se asimilan a "Productores Campesinos" para la aplicación de esta ley.

ARTICULO 75. El Plan Nacional de Rehabilitación pasará a ser parte integrante de este sistema.

ARTICULO 76. Autorízase al Gobierno Nacional para contratar una comisión de expertos para que, en el término de un año realicen una codificación oficial de la legislación agraria.

De los honorables Congresistas,

Atentamente,

EDUARDO CHAVEZ LOPEZ,

Senador de la República.

SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO CAMPESINO

1. Introducción

El Proyecto de Ley que se somete a consideración del honorable Congreso de la República, tiene por objeto desarrollar los principios consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Nacional, en relación con el sector agropecuario del país, con especial énfasis en el apoyo que debe brindar el Estado para incrementar la producción, productividad, ingreso y nivel de vida de los campesinos.

Este proyecto tiene como antecedente inmediato, el trabajo elaborado por el doctor Fernando Coral Villota, en su calidad de comisionado de la Comisión Especial Legislativa, el cual en sus líneas esenciales hace parte del que se presenta al Congreso y es fruto del proceso de discusión, debate y concertación con organizaciones sociales del sector agropecuario, particularmente con Sintraidema y Sintracreditario.

En mi condición de congresista integrante de la Comisión Quinta del Senado de la República y animado por el espíritu renovador de la democracia participativa, presento esta exposición de motivos al Proyecto de Ley sobre el Sistema Nacional de Desarrollo Campesino.

2. Justificación económica

2.1 Diferencia entre producción campesina y producción comercial: La producción campesina, entendida como aquella realizada en pequeños fondos con la incorporación directa de la mano de obra familiar, al igual que la pequeña industria no es, como pudiera pensarse, una etapa transitoria dentro del desarrollo de los países, sino que es un sistema de organización de la producción con cualidades intrínsecas que deben ser aprovechadas en beneficio de la colectividad. Es decir, se trata de unidades de pequeña escala que cuentan con los servicios y apoyos necesarios, con la dimensión adecuada y se dedican a la producción de artículos donde técnicamente es más útil este tamaño.

Estudios y experiencias de países de diverso nivel de desarrollo demuestran claramente que la pequeña producción contiene elementos muy favorables cuando se trata de producir artículos que tengan una o varias de las siguientes condiciones:

- a) Altamente intensivos en mano de obra;
- b) De difícil a compleja mecanización, por razones del propio producto (la uva, por ejemplo) o por circunstancias del cultivo (laderas, v.gr.);
- c) Mercados pequeños y sofisticados (champiñones, por ejemplo);
- d) Productos altamente perecibles y mercados pequeños.

Además, la pequeña producción asociada puede también suplantar con éxito organizaciones a gran escala con enormes ventajas en cuanto a la adecuada administración y la distribución del ingreso.

De tal manera que existen razones valederas en la teoría y la práctica del desarrollo, además de las sociales y éticas muy valiosas, para pretender que el sector campesino reciba un tratamiento específico de parte del Estado y exigir que se formule una política de fomento tomando en cuenta sus especificidades.

Por otra parte, la producción en pequeña escala en Colombia o campesina como suele llamársele, tiene diferencias muy significativas, generales y específicas del caso colombiano que justifican dicha política de fomento. En efecto, sintéticamente se pueden anotar estas diferencias en los siguientes campos:

- Numerosos productos específicos.
- Diferente composición capital/trabajo.
- Extensión diferente.
- Ubicación geográfica distinta, por lo general.
- Distinto sistema de organización de la producción y el mercadeo.

Cada una de estas áreas exige por sí misma, independientemente del estado de las cosas un tratamiento distinto al que se le debe dar a la producción en gran escala, con características y problemas distintos.

También valga anotar que una de las tradicionales características de la producción campesina colombiana, como era la producción de autoconsumo familiar y la venta de excedentes solamente, es hoy un rezago marginal, toda vez que en los últimos veinte años buena parte de los pequeños fundos han entrado al circuito monetario, en tal forma que aun los más elementales alimentos son comprados en el mercado, mientras que la producción se dirige hacia los mercados también. De tal suerte que una caída en la producción y en el mercado afecta hoy mucho más la economía familiar y la nutrición campesina y urbana.

2.2 Importancia de la pequeña producción en la economía nacional: A los argumentos anteriores que explican, de alguna manera, la persistencia de la economía campesina y su conveniencia, se deben agregar algunos argumentos relacionados con la contribución de este tipo de explotación a la economía nacional.

De acuerdo con los datos disponibles se puede ilustrar este asunto desde cuatro puntos de vista diferentes:

1. Provisión de alimentos y materias primas.
2. Fuente de empleo e ingreso.
3. Generador de divisas.
4. Mercado para la producción urbana.

2.2.1 Examinemos cada aspecto brevemente:

Provisión de alimentos y materias primas: Tal como se aprecia en el cuadro 1, algo más de la mitad de la producción agrícola no cafetera del país se origina en los pequeños fundos pero existen casos tales como el ajonjolí, frijol, maíz, ñame, tabaco, trigo, yuca, hortalizas, cacao, caña panelera, fique, frutales y plátano, en los cuales su importancia relativa es mucho mayor, hasta llegar a casos como el tabaco, el ñame y el fique en que son superiores al 90%.

Importa destacar la alta participación en la producción de alimentos de consumo directo del orden del 67% en materias primas alimenticias, con el 35% del total.

Desde el ángulo del comercio exterior, la producción campesina aporta el 40% de la producción importable y cerca del 10% de la exportable. De tal suerte que la internacionalización de la economía tendrá una importante relación positiva o negativa con este sector. Negativa en cuanto a que las importaciones pueden afectar cerca del 40% de la producción y positiva en la medida en que el sector puede contribuir con un 10% de la oferta, con base en la producción actual. Mucho más, si se desarrolla el potencial de nuevos productos.

En síntesis, la pequeña producción agrícola tiene un papel estratégico en la producción de alimentos, es decir, en la canasta familiar de los colombianos y, por ende, en el costo de vida y en el costo de la mano de obra urbana, aunque no es despreciable, en manera alguna, su contribución a la provisión de materias primas.

A ello se puede agregar la participación de la pequeña producción en la caficultura colombiana, que representa cerca del 30% del total.

Desde el punto de vista pecuario, tal como aparece en el cuadro 4, la economía campesina cuenta con el 23% del inventario nacional. Puede afirmarse grosso modo, que la participación en la producción es similar en términos nacionales. Sin embargo, importa destacar que existen algunos suministros que alcanzan participaciones todavía más significativas, como en el caso de la leche (40%), porcinos (71.4), conejos y cuyes (99%).

A ellos debe agregarse que, en razón de su dispersión geográfica, la producción campesina es el proveedor único en numerosas poblaciones de productos vegetales y

animales. No resulta aventurado afirmar que por lo menos el 50 o 60% de las cabeceras municipales del país se nutren de la producción campesina en forma exclusiva.

Valga anotar, sin embargo, que entre 1970 y 1988, según la Misión de Estudios Agropecuarios, la producción originada en la economía campesina experimentó un dinamismo menor que el de la agricultura empresarial, porque mientras las tasas de crecimiento promedio anual del área cosechada, la producción y el valor real de la primera fueron respectivamente del 1.3%, 3.5% y 3.7%, las de la segunda fueron, en su orden, 2.5%, 5.3% y 4.3%. Esto significa que tendió a disminuir la participación de la producción de pequeña escala en el total de la agricultura no cafetera y en el producto interno bruto, toda vez que éste creció a un ritmo anual del 4.5% en el mismo período.

2.2.2 Fuente de empleo e ingreso:

Para tener una visión de conjunto del sector campesino, se debe tener en cuenta que nos referimos a un sector que representa entre el 60 y el 70% de la población rural calculada en 11 millones de habitantes; dicho de otra manera, nos estamos refiriendo a los intereses y condiciones de la cuarta parte de la población nacional.

De paso resulta interesante acotar que si bien durante la segunda mitad del siglo se produjo un cambio demográfico trascendental al disminuirse sustancialmente la participación relativa del sector rural (de un 70 a un 30%) en el total nacional aún permanece en el campo una masa de habitantes muy grande (11 millones), que contrasta con la visión un tanto despectiva con la cual se mira el campo. Por otra parte, se debe tener en cuenta que existen regiones del país, especialmente en el área andina, en las cuales la población rural ocupa un lugar aún más importante, por la concentración de población que allí se presenta. En efecto en los departamentos de Boyacá, Cundinamarca, Nariño, Santander y Cauca, así como en los cafeteros, la población campesina alcanza una participación altamente significativa.

Dentro de este contexto, examinemos entonces la participación del sector campesino en el empleo y el ingreso.

Se calcula que para comienzos de la década de 1990 la población económicamente activa se situaba alrededor de los 3.8 millones de personas. De acuerdo con el cuadro 3.5 Misión, el 50% de dicha población encuentra su ocupación y, obviamente su ingreso en la economía campesina, es decir, cerca de 2 millones de personas.

A ello se debe agregar que las unidades campesinas son, a su vez, proveedores de mano de obra temporal, para otras unidades agropecuarias, industriales o de servicios, como lo demuestra el hecho de que una parte importante de los campesinos obtienen ingresos de cierta significación en actividades extraprediales. Al respecto indica la misión ya citada: "Es significativo el hecho de que el 13.5% de los pluriempleados corresponde a trabajadores independientes, predominantemente pequeños agricultores que simultáneamente tienen el trabajo asalariado como actividad secundaria" (pág. 170 Misión).

Pesa seriamente sobre el sector rural la tasa de subempleo estimada en 16.5% mientras que la tasa de desempleo efectiva es apenas del 3.2%.

Finalmente es importante destacar que el fortalecimiento de la economía campesina tendrá un gran impacto sobre el empleo si se tienen en cuenta sus altos índices de absorción de mano de obra, como se aprecia en los siguientes datos:

Absorción de mano de obra por cultivo

(jornales por Ha./año)

Productos campesinos	
Caña panelera	252.2
Plátano	160.0
Cacao	160.0
Productos comerciales	
Sorgo	9.0
Maíz	26.2
Frijol	21.9
Arroz	38.3

FUENTE: op. cit. pág. 178.

Dentro de este gran total, importa destacar que la caficultura campesina participa con 650.000 personas ocupadas, es decir, entre el 30 y el 40% del total.

Sin embargo, la gran importancia de la ocupación proporcionada por el sector campesino no tiene su complemento indispensable en la participación en el ingreso, por los problemas que precisamente pretenden resolverse con las medidas contenidas en este proyecto.

Como bien lo indica la misión de estudios agropecuarios: "Considerando, los ingresos de los individuos y no de los hogares los trabajadores por cuenta propia del sector rural entre quienes se encuentra la mayor parte de los pequeños productores que tienen un negocio agropecuario, son los que obtienen la más baja remuneración por su trabajo. En efecto el 89.6% de ellos obtuvo en 1988 ingresos inferiores o iguales al salario mínimo y de ellos el 71.1% apenas alcanzó la mitad del mismo.

2.2.3 Proveedor de materias primas y alimentos:

Como ya se indicó atrás la agricultura campesina contribuye con el 51% de la producción total, el 30% de la producción cafetera, el 21% de la producción comerciable, el 67% de la producción de alimentos de consumo directo y el 12.6% de las materias primas. Dentro de este conjunto la producción campesina, tiene una gran importancia, en términos de áreas y producción en un grupo significativo de productos como se aprecia en el cuadro 5.7, Misión.

2.2.4 Factor antiinflacionario:

Dada la composición de la canasta familiar en nuestro país, en la cual los alimentos no elaborados tienen un peso específico muy alto, como que representan el 75% del total y a su vez, la participación que dentro del conjunto de los alimentos tienen aquellos originados en la pequeña producción, resulta bastante evidente el importante papel que juegan la economía campesina en el costo de vida y el de la mano de obra.

De igual manera aunque su participación es menor dentro del conjunto, tampoco es despreciable el impacto negativo o positivo que puede causar la suerte de la producción en pequeña escala de ciertas materias primas, como el ajonjolí, la cebada, el tabaco, el cacao y el fíque.

2.2.5 Factor de demanda industrial

Dado el nivel de monetización y el avance tecnológico logrados por la economía campesina, bien puede decirse hoy que este sector representa uno de los más importantes mercados compradores no sólo de bienes de consumo de origen industrial sino de insumos, tales como abonos, herramientas, de tal suerte que no es aventurado afirmar qué parte importante del presente y futuro del país está ligado al fortalecimiento del sector.

2.2.6 Potencial exportador:

Como lo indicamos al comienzo de esta exposición, existe una variada gama de bienes agropecuarios cuya producción resulta más aconsejable en explotaciones en pequeña escala, por razones de orden técnico, de mercado o administrativo. Tal es el caso de frutas tropicales, particularmente las llamadas exóticas, especias, moreras, especies pecuarias menores, babillas, etc., en las cuales el país, frente a un proceso y a un deseo de internacionalizar su economía, podría tener unos favorables renglones de exportación, en la propia medida en que se adapten las tecnologías de producción y se resuelvan los problemas que aquí se mencionan.

Sobre este particular, valga recordar las experiencias hechas en materia de exportación de ñame, yuca y frutas.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que existen mercados muy importantes, como el hispano de los Estados Unidos, el centroamericano y el venezolano que, con costumbres alimentarias similares, bien pueden convertirse en grandes compradores de nuestros productos campesinos.

2.2.7 Mal aprovechamiento del suelo y defensa ecológica:

A las razones vinculadas con las ventajas intrínsecas de la pequeña producción y su papel dentro de la economía nacional, que se sintetizaron en los párrafos anteriores, se deben agregar dos factores adicionales de una gran importancia desde el punto de vista del conjunto de la sociedad colombiana.

De una parte, el mal aprovechamiento de los recursos del suelo de la Nación, tanto por parte de propietarios que tienen grandes extensiones de tierra con vocación agrícola de forma ociosa o con explotaciones ganaderas de carácter extensivo.

De otra parte, los procesos de colonización espontánea surgidos de la necesidad de tierras o de procesos de violencia y que, por la forma en que se realizan, amenazan seriamente el medio ambiente, por la deforestación aguda que causan.

En relación con el primer aspecto importa señalar que, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (cuadro 2.5 Misión), Colombia tiene un potencial de 18 millones de hectáreas de tierra con vocación agrícola de las cuales solamente 3.8 millones se utilizan en agricultura, mientras el resto se destina a ganadería extensiva. De tal suerte que el país está desaprovechando de forma monda y lironda, cerca de 12 millones de hectáreas con graves consecuencias para su desarrollo.

Ello es tanto más grave si tomamos en cuenta que Colombia es uno de los países latinoamericanos con menor porcentaje de suelos adecuados para la producción con moderna tecnología mecánica.

Si se superpone a un mapa de distribución de la tierra un mapa de uso actual de los suelos resulta absolutamente evidente que: las áreas mal utilizadas corresponden a áreas donde predomina la gran propiedad.

De tal suerte que resulta obvio que en estos eventos es necesario introducir cambios en la tenencia como uno de los factores para inducir el mejor uso, además de las razones sociales y éticas que se mencionan más adelante.

Respecto al problema de la colonización se debe anotar que si bien estos procesos contribuyen a la ampliación de la frontera agrícola, su forma espontánea y en tierras no propiamente con vocación agrícola, amenaza seriamente el futuro forestal del país, contribuye a grandes procesos de erosión y desertificación y complica de forma seria el manejo de las cuencas hidrográficas y su conservación. Se calcula que en las zonas de

colonización del país pueden existir alrededor de 200.000 predios con cerca de 4 millones de hectáreas.

No resulta difícil estimar que por lo menos el 80% de estos predios son inferiores a 29 hectáreas de tal suerte que estamos hablando de cerca de 160.000 predios, o familias que están presionando los recursos naturales de estas zonas sin ninguna clase de asesoría, apoyo u orientación para evitar grandes daños.

3. Justificación ética del proyecto

En realidad, creemos que la Asamblea Nacional Constituyente estableció con claridad que los valores éticos fundamentales del país que todos queremos son la convivencia, el trabajo, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz. Al examinar la situación de la inmensa mayoría de habitantes rurales y, por supuesto los campesinos mismos, encontramos que padecen unas condiciones de vida y de trabajo que van en perfecta contravía con esos principios y, obviamente con los derechos que los desarrollan.

En efecto si se consideran pobres, según necesidades básicas insatisfechas (NBI), aquellos hogares que dejan de cumplir al menos uno de los requisitos de características de vivienda, servicios básicos de agua y sanitario, relación de personas por cuarto, dependencia económica y de asistencia a la escuela de niños entre 6 y 13 años; y en situación de miseria a quienes adolecen de dos o más de estas características, nos encontramos con la siguiente situación dramática: El 35.7% de las personas se encontraban en estado de miseria, el 26.9% en pobreza y sólo el 37.4% se consideran no pobres.

Si se toma el concepto de ingresos y se consideran pobres a aquellos cuyos ingresos son insuficientes para satisfacer unos requerimientos nutricionales mínimos y en estado de miseria a aquellos de más bajos ingresos, dentro del conjunto se encuentra que en el sector rural de nuestro país el 34.8% está en situación de pobreza crítica, el 30.4% en pobreza y el 34.8% se consideran no pobres.

Como bien lo señala la Misión de Estudios Agropecuarios: ... "En síntesis, a pesar de la disminución de la pobreza rural, en Colombia entre 1978 y 1986, aun subsiste una situación de pobreza en cerca de dos terceras partes de la población rural colombiana. La pobreza presenta niveles diferenciales entre las regionales, siendo mayor en aquellas donde predomina el minifundio campesino, o la ganadería extensiva poco generadora de empleo".

Es claro que cualquiera sea el parámetro utilizado para medir la condición de vida del campesino, el factor de mejoría de sus ingresos es fundamental dentro del proceso de corregir este profundo desequilibrio social.

4. Justificación política

Aunque parezca un lugar común, es bueno aclarar que aquí entendemos la política como el conjunto de gestiones a cargo del Estado para hacer realidad los principios que guían su acción. En este caso particular, creemos que el objetivo final es lograr una mayor igualdad social, consolidar la democracia participativa y, gracias a ello crear un mejor ambiente para la convivencia.

En efecto, si bien no es una axioma la existencia de una relación directa entre pobreza y violencia es bastante evidente que buena parte de las zonas de mayor convulsión social en el campo son aquellas donde la presencia de los servicios del Estado es más precaria, como son las zonas de colonización y las zonas de ganadería extensiva, al igual que aquellas ligadas a negocios ilícitos de producción o procesamiento de estupefacientes.

5. Descripción del proyecto

Este proyecto intenta responder a las inquietudes e interrogantes que se han presentado en los puntos anteriores y recoge, hasta donde ello es posible, las opiniones de reconocidos expertos y dirigentes de organizaciones profesionales y campesinas.

5.1 Características:

Son características principales: aplicabilidad, claridad, realismo y definibilidad. En efecto, tanto en cuanto a su filosofía, como a las normas y procedimientos propuestos el principio que ha guiado su diseño a practicar, igualmente se ha hecho un esfuerzo porque sean claras y no se presenten a interpretaciones equivocadas y, finalmente, se ha trabajado con el criterio de que existe un gran trecho entre lo deseable y lo posible y que, desde el punto de vista social, resulta más aconsejable estar cerca de lo segundo que de lo primero.

Tal la razón de establecer, por ejemplo, los límites concretos a las funciones de las entidades, o en términos de años de la acción del Incora, etc. Finalmente, valga anotar que se ha hecho un esfuerzo para tratar de definir con claridad las responsabilidades a efecto que en un futuro se pueda evaluar correctamente la gestión estatal.

5.2 La opción elegida:

Antes de describir el proyecto propuesto, es importante anotar que para abocar, desde el punto de vista institucional, el problema campesino se presentaban dos opciones: la concentración de funciones y recursos en una entidad nacional (v.gr. un Instituto Nacional de Asuntos Campesinos) destinada a prestar sus servicios al sector.

Dicha entidad funcionaría, entre otros, el Incora, el Himat, el Idema, las labores de asistencia técnica de la Caja y el Incora. Y la segunda opción era la de buscar una mejor distribución y precisión de las funciones de las entidades existentes en relación con el

sector, garantizando hasta donde fuese humanamente posible la coordinación de sus actividades y la participación comunitaria.

Optamos por la segunda posibilidad por las siguientes razones:

a) Contribuye de mejor manera al proceso de descentralización, tanto vertical como horizontal;

b) Evita la conformación de grandes aparatos burocráticos que adquieren una dinámica e influencia inconveniente;

c) Se aprovecha la experiencia y organización existentes, aun con un sobrecosto aparente originado en la subsistencia de varios cuerpos administrativos.

5.3 Aspectos principales:

5.3.1 Aprovechando la experiencia en otras áreas, especialmente en salud y en la primera fase del DRI, el proyecto comienza por definir que para garantizar la prestación de los servicios del Estado al sector campesino, estos deben hacer parte de un sistema, es decir, un conjunto coherente de entidades, normas y procedimientos para la modernización.

Dicho sistema está, a su vez, compuesto por cinco subsistemas que intentan responder a las cinco áreas de trabajo cruciales y estratégicas para el fomento económico campesino, a saber: tecnología, mercadeo, tierras, crédito, agroindustria y participación comunitaria.

5.3.2 Coordinación y participación del sector campesino:

La ligazón entre los diversos componentes del sistema está dado por tres instrumentos fundamentales: El Compes y el Ministerio de Agricultura, con las decisiones fundamentales en materia de presupuesto y normas técnicas, y los comités mixtos (Gobierno-campesinos) que son el lugar de concertación entre la sociedad civil y el Estado. A su vez por la forma en que se estructuró el proyecto se garantiza una directa y auténtica participación campesina.

5.3.3 El subsistema de asistencia técnica y empresarial:

Para llenar el inmenso vacío que tiene el sector en esta materia, al cual hicimos referencia clara en las páginas de este documento, se ha propuesto la creación de un subsistema que tiene las siguientes características fundamentales:

a) Garantizar la financiación del servicio, mediante aportes del Presupuesto Nacional y esfuerzo de los municipios;

b) Precisar las competencias y responsabilidades de los entes territoriales y de las entidades vinculadas al subsistema;

c) Independizar su administración de influencias clientelistas, mediante la formación de organismos comunitarios;

d) Ampliar el concepto de asistencia técnica en forma tal que se tome en consideración el problema de la organización empresarial campesina.

5.3.4 Los subsistemas de mercadeo y fomento agroindustrial:

Tal como se explicó en el diagnóstico de las funciones de mercadeo y fomento agroindustrial en relación con los pequeños productores, requieren una profunda revisión en el país.

De allí que estos subsistemas busquen definir y precisar la intervención del Estado en estas materias, especialmente en sus puntos críticos que se pueden definir así:

a) El Idema será el ente responsable de las gestiones encaminadas a la promoción y organización del mercado moderno en el país, tanto en sistemas técnicos, como en organizaciones especializadas en esta área, bien sea productores, distribuidores o consumidores;

b) El Estado dará especial énfasis a facilitar el apoyo de la agroindustrialización de los productos campesinos.

A partir de esta ley se podrá realmente evaluar la acción del Estado, pues por primera vez habrá una entidad responsable del área.

5.3.5 Subsistema de dotación y adjudicación de tierras:

En esta materia, la entidad responsable principal continuará siendo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, apoyado por la Caja Agraria, en cuanto a la concesión de créditos a los campesinos para la compra de tierras por fuera de las zonas de la reforma agraria.

Los aspectos más importantes del proyecto en esta materia son:

- Se determina que mientras el Incora no cumpla el proceso de reforma de las zonas definidas antes del 31 de diciembre de 1990 no podrá declarar otras zonas. Esta norma

tiene por objeto establecer una regla clara, con suficiente tiempo, que defina la acción del propio instituto y le dé a los propietarios rurales del país la seguridad que requieren.

- Se establece que el Incora formulará sendos planes de desarrollo para las zonas de Reforma Agraria, con el apoyo de las demás agencias del Estado, cuyos programas serán de obligatoria inclusión en las agencias ejecutoras respectivas, so pena que dichos presupuestos no puedan ser considerados en el Congreso de la República.

- Se define un procedimiento más amplio para la negociación de los predios, que permite la intervención de los campesinos y propietarios en la fijación del precio que involucra la expropiación por vía administrativa como recurso de última instancia.

- Se establece el sorteo entre grupos homogéneos de campesinos como método para la adjudicación de predios a los solicitantes.

- Se ordena que el Himat deberá formular anualmente un programa de adecuación de tierras en zonas campesinas.

5.3.6 Subsistema de crédito:

Definitivamente la norma central en esta materia consiste en recuperar la Caja Agraria como "banco de los campesinos", estableciendo de manera categórica la limitación de que no podrá hacer operaciones de concesión de crédito sino a personas y organizaciones pertenecientes a este sector o que se encuentran estrechamente vinculadas con el sector en las áreas del mercadeo y la agroindustria.

Para la captación de depósitos con destino al sector se estipula que los títulos valor expedidos por la Caja serán exentos del impuesto de renta. Se trata de un sacrificio fiscal que se verá claramente compensado con el aumento de la producción, el ingreso y el empleo en el área rural.

Igualmente se consagra la obligación para el Gobierno de contratar la implantación de un sistema de seguro de cosechas para el campesino, cuyos términos deberán ser aprobados por el Comité Nacional de Desarrollo Campesino.

Con el fin de estimular la vinculación directa y permanente al campo, de técnicos y profesionales se autoriza la concesión de créditos para adquisición de tierras.

6. A manera de síntesis

Creemos que con la expedición de esta ley se modificará de manera sustancial, la intervención del Estado en el campo colombiano en aspectos cruciales para su desarrollo. Obviamente reconocemos que la labor completa que se pueda adelantar depende, de manera fundamental de la decisión del Gobierno.

Eduardo Chávez López

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C. octubre 20 de 1992

Señor Presidente:

Con el fin que se proceda a repartir el Proyecto de Ley N° 193/92 "por la cual se establece el Sistema Nacional de Desarrollo Campesino y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada ante Sección Plenaria de la fecha. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es de competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Secretario General Honorable Senado de la República

PEDRO PUMAREJO VEGA

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

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

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

Cumplase

El Presidente del honorable Senado de la República,

JOSE BLACKBURN CORTES.

El Secretario General honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

PROYECTO DE LEY 210 DE 1992

Por la cual se adopta la Ley Orgánica de Planeación.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

ARTICULO 1o. Propósitos de la ley. La presente ley tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de la Ley del Plan a que se refiere el Capítulo 2 del Título XII de la Constitución Política.

ARTICULO 2o. Ambito de aplicación. La Ley Orgánica de Planeación se aplicará a la Nación, las entidades territoriales y las descentralizadas de cualquier orden.

ARTICULO 3o. Principios generales. Los principios generales que rigen las actuaciones del Sistema Nacional de Planeación son:

a) **Autonomía.** La Nación y las entidades territoriales ejercerán sus funciones en materia de planeación con estricta sujeción a las atribuciones que a cada una de ellas se les haya específicamente asignado en la Constitución y la ley;

b) **Ordenación de competencias.** En el contenido de los planes de desarrollo se tendrán en cuenta, para efectos del ejercicio de las respectivas competencias, la observancia de los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad;

c) **Coordinación.** Las autoridades de planeación del orden nacional y de las entidades territoriales, deberán garantizar que exista la debida armonía y coherencia entre las actividades que realicen para efectos de la formulación, ejecución y evaluación de sus planes de desarrollo;

d) **Consistencia.** Con el fin de asegurar la estabilidad macroeconómica y financiera, los planes de gasto derivados de los planes de desarrollo deberán ser consistentes con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público.

CAPITULO I

EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO.

ARTICULO 4o. Contenido del Plan Nacional de Desarrollo. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 339 de la Constitución Política, el Plan Nacional de Desarrollo estará conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional.

ARTICULO 5o. Contenido de la parte general del plan. La parte general del plan contendrá lo siguiente:

a) Los objetivos nacionales, sectoriales y regionales de la acción estatal a largo plazo según resulte del diagnóstico general de la economía y de sus principales sectores y grupos sociales;

b) Las metas nacionales, sectoriales y regionales de la acción estatal a mediano plazo y los procedimientos y mecanismos generales para lograrlos;

c) Las estrategias y políticas en materia económica, social y ambiental que guiarán la acción del Gobierno para alcanzar los objetivos y metas que se hayan definido;

d) Los programas para desarrollar las estrategias y políticas adoptadas. Aquellos programas que requieran la participación conjunta de la Nación y las entidades territoriales, se desarrollarán conforme a los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad;

e) En la formulación de los objetivos, las metas, las estrategias, y las políticas, deberá observarse como prioridad especial la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Desde el punto de vista institucional, se buscará la modernización y la eficiencia del sector público, así como la complementariedad de la acción pública con la del sector privado;

f) El señalamiento de las formas, medios e instrumentos de vinculación y armonización de la planeación nacional con la planeación sectorial, departamental, municipal, distrital y de las entidades territoriales indígenas.

ARTICULO 6o. Contenido del plan de inversiones. El plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional incluirá principalmente:

a) La proyección de los recursos financieros disponibles para su ejecución;

b) La descripción de los principales programas y subprogramas, con indicación de sus objetivos y metas, y los grandes proyectos de inversión;

c) Los presupuestos plurianuales para los programas de inversión pública más importantes contemplados en la parte general;

d) La especificación de los mecanismos idóneos para su ejecución;

e) La armonización de los planes de gasto con las proyecciones de recursos disponibles para su financiación.

CAPITULO II

AUTORIDADES NACIONALES DE PLANEACION.

ARTICULO 7o. Autoridades y entidades nacionales de planeación. Son autoridades y entidades nacionales de planeación:

1. El Presidente de la República, quien es el máximo orientador de la planeación nacional.

2. El Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, que ejercerá las funciones que le haya atribuido o le atribuya la ley.

3. El Departamento Nacional de Planeación, que ejercerá la Secretaría del Conpes y las funciones que le haya atribuido o le atribuya la ley. Esta entidad desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Presidente de la República, y coordinará el trabajo de formulación del Plan con las oficinas de planeación de los ministerios, departamentos administrativos, entidades territoriales, Corpes o los organismos que los sustituyan y las regiones administrativas y de planificación, de ser el caso.

4. Los ministerios y departamentos administrativos en su ámbito funcional, conforme a las orientaciones de las autoridades y entidades precedentes.

5. El Consejo Nacional de Planeación.

ARTICULO 8o. Consejo Nacional de Planeación. El Consejo Nacional de Planeación estará integrado por las personas designadas por el Presidente de la República, de listas que le presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, así:

1. En representación de las entidades territoriales, por cada región administrativa que se organice en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política, se designará un representante por los departamentos y otro por los municipios y distritos, según ternas que presenten de común acuerdo los gobernadores y los alcaldes pertenecientes a la región.

2. Dos en representación de los sectores económicos, escogidos de listas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien y asocien a los industriales, los productores agrarios, el comercio, las entidades financieras y aseguradoras y las empresas y entidades de prestación de servicios.

3. Dos en representación de los sectores sociales, escogidos de ternas que elaborarán y presentarán las organizaciones jurídicamente reconocidas que agremien o asocien a los profesionales, campesinos, empleados, obreros, trabajadores independientes e informales.

4. Uno en representación del sector educativo y cultural, escogido de terna que presenten las agremiaciones jurídicamente reconocidas de las universidades públicas y o privadas, las organizaciones jurídicamente reconocidas que agrupen instituciones de educación primaria y secundaria de carácter público o privado, las organizaciones legalmente constituidas sin ánimo de lucro cuyo objeto sea el desarrollo científico, técnico o cultural, y las organizaciones que agrupen los estudiantes universitarios.

5. Uno en representación del sector ecológico, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la protección y defensa de los recursos naturales y el medio ambiente.

6. Uno en representación del sector comunitario, escogido de terna que presenten las agremiaciones nacionales de asociaciones comunitarias con personería jurídica.

7. Un representante de los indígenas y minorías étnicas, escogido de terna que presenten las organizaciones jurídicamente reconocidas que los agrupen.

PARAGRAFO 1o. Mientras se organizan las regiones administrativas, en representación de las entidades territoriales asistirán un gobernador y un alcalde escogido por cada uno de los cinco Corpes que hoy existen.

PARAGRAFO 2o. Los mecanismos y procedimientos para los efectos previstos en este artículo serán definidos mediante decreto reglamentario. Los integrantes del Consejo actuarán sin percibir remuneración.

ARTICULO 9o. **Calidades y períodos.** Para efectos de la designación de los integrantes del Consejo Nacional de Planeación, se tendrán en cuenta, entre otros, los siguientes criterios: el estar o haber estado vinculado a las actividades del respectivo sector o territorio y poseer conocimientos técnicos o experiencia en los asuntos del sector o región que se trate.

Los integrantes del Consejo Nacional de Planeación serán designados para un período de ocho años y la mitad de sus miembros será renovado cada cuatro años. En el evento en que el número de integrantes del Consejo sea impar, el número de integrantes que será renovado el equivalente al que resulte de aproximar el cociente al número entero siguiente.

PARAGRAFO. Para efectos de dar cumplimiento a lo anterior, la renovación de la mitad de los miembros designados para conformar el primer Consejo Nacional de Planeación a partir de la vigencia de la presente ley se realizará a los cuatro años de haber sido designados, conforme a la determinación que hará el Gobierno Nacional.

ARTICULO 10. **Funciones del Consejo Nacional de Planeación.** Son funciones del Consejo Nacional de Planeación:

1. Discutir y analizar el proyecto de Plan Nacional de Desarrollo.

2. Organizar y coordinar una amplia discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la organización de reuniones nacionales y regionales con los Consejos Territoriales de Planeación en las cuales intervengan más ampliamente los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales, a fin de garantizar eficazmente la participación ciudadana de acuerdo con el artículo 342 de la Constitución Política.

3. Absolver las consultas que, sobre el Plan Nacional de Desarrollo, formule el Gobierno Nacional o las demás autoridades de planeación durante la discusión del proyecto del plan.

4. Durante la discusión del proyecto, formular recomendaciones a las demás autoridades y organismos de planeación sobre el contenido y la forma del Plan.

5. Conceptuar sobre el proyecto del Plan de Desarrollo elaborado por el Gobierno.

PARAGRAFO 1. El Gobierno Nacional reglamentará, mediante decreto, el funcionamiento del Consejo.

PARAGRAFO 2. El Departamento Nacional de Planeación prestará al Consejo el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

CAPITULO III

PROCEDIMIENTOS PARA LA ELABORACION DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

ARTICULO 11. **Proceso de elaboración.** La elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, que debe ser sometido por el Gobierno al Congreso Nacional durante los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial, se adelantará conforme a las disposiciones de los siguientes artículos.

ARTICULO 12. **Formulación inicial.** Una vez elegido el Presidente de la República todas las dependencias de la administración y en particular, las autoridades de planeación le prestarán a él y/o a las personas que él designe para el efecto, el apoyo administrativo,

técnico y de información que sea necesario para que adelante las gestiones indispensables para iniciar la formulación del Plan de Desarrollo.

ARTICULO 13. **Orientaciones presidenciales.** Una vez posesionado el Presidente de la República, impartirá las orientaciones esenciales para continuar la elaboración del Plan al Director del Departamento Nacional de Planeación, quien dirigirá y coordinará las labores correspondientes con las Oficinas de Planeación de los Ministerios y las Regiones de Planificación que se organicen en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política, y con el Consejo Superior de la Judicatura a través de su Sala Administrativa.

ARTICULO 14. **Presentación al Conpes.** El Director del Departamento Nacional de Planeación presentará a consideración del Conpes el proyecto del Plan en forma integral o por elementos o componentes del mismo. El Conpes aprobará finalmente un documento consolidado que contenga la totalidad de las partes del Plan, conforme a la Constitución y a la presente ley. Para estos efectos, el Conpes invitará a sesiones especiales a representantes de las Regiones de Planificación y del Consejo Superior de la Judicatura.

ARTICULO 15. **Concepto del Consejo Nacional de Planeación.** El proyecto del Plan, como documento consolidado o en sus diferentes componentes, será sometido por el Presidente de la República a la consideración del Consejo Nacional de Planeación a más tardar el 1º de diciembre, para análisis y discusión del mismo, para que se rinda concepto y se formulen las recomendaciones que se consideren convenientes, antes del 15 de enero. Si llegado el 15 de enero, el Consejo no se hubiere pronunciado sobre la totalidad o parte del proyecto del Plan, se considerará surtido ese requisito en esa fecha.

ARTICULO 16. **Proyecto definitivo.** Oída la opinión del Consejo, el Gobierno someterá sus recomendaciones al Conpes, y de acuerdo con lo decidido por este organismo, elaborará un proyecto definitivo de Plan de Desarrollo, que presentará a consideración del Congreso a más tardar el 7 de febrero, para lo cual lo convocará a sesiones extraordinarias.

ARTICULO 17. **Participación activa de las entidades territoriales.** Las Regiones de Planificación garantizarán la participación activa de las autoridades de planeación de las entidades territoriales en el proceso de elaboración del Plan.

CAPITULO IV

APROBACION DEL PLAN.

ARTICULO 18. **Presentación y primer debate.** El proyecto del Plan Nacional de Desarrollo será presentado ante el Senado de la República y se le dará primer debate en las comisiones de asuntos económicos de ambas Cámaras en sesión conjunta, en un término improrrogable de dos meses.

ARTICULO 19. **Segundo debate.** Con base en el informe rendido en el primer debate, cada una de las Cámaras en sesión discutirá y decidirá sobre el proyecto presentado en un término improrrogable de un mes.

ARTICULO 20. **Modificaciones por parte del Congreso.** En cualquier momento durante el trámite legislativo, el Congreso podrá introducir modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cuando las modificaciones impliquen variaciones en el financiamiento o la inclusión de nuevos programas o proyectos de inversión, se requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional por conducto de Hacienda y del Director del Departamento Nacional de Planeación.

Cuando las modificaciones se produzcan en desarrollo de las sesiones plenarias, no será necesario que el proyecto retorne a las comisiones, pero se requerirá siempre la aprobación de la otra Cámara. En caso de que esta última no las apruebe, o le introduzca modificaciones, se nombrará una comisión accidental integrada por miembros de ambas Cámaras que dirimirá el desacuerdo y someterán nuevamente el texto a aprobación en la plenaria correspondiente.

En ningún caso el trámite de las modificaciones ampliará el término para decidir.

ARTICULO 21. **Modificaciones por parte del Gobierno Nacional.** En cualquier momento durante el trámite legislativo el Gobierno Nacional podrá introducir modificaciones a cualquiera de las partes del Plan Nacional de Desarrollo. Si se trata de modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, se observarán las mismas disposiciones previstas en el artículo precedente, en lo pertinente.

ARTICULO 22. **Participación del Director del Departamento Nacional de Planeación.** El Director del Departamento Nacional de Planeación asesorará al Congreso en el análisis del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo y llevará la vozera del Gobierno ante las comisiones de asuntos económicos, cuando el Presidente así se lo encomiende. Para tal fin asistirá a las Comisiones Constitucionales con el objeto de suministrar los informes, datos y explicaciones, que sean indispensables; de dar las orientaciones requeridas para las modificaciones que se propongan, y de establecer la debida coordinación entre el Organismo Legislativo y la Rama Ejecutiva.

ARTICULO 23. Participación de los Ministros. Los Ministros actuarán igualmente como voceros del Gobierno en las materias de su respectivo sector, en los debates correspondientes. Tratándose de las comisiones, podrán actuar a través de los respectivos Viceministros.

ARTICULO 24. Aprobación del Plan por decreto. Si el Congreso Nacional no aprueba el Plan Nacional de inversiones públicas en el término de tres meses señalado por la Constitución, el Gobierno podrá poner en vigencia, mediante decreto con fuerza de ley, el proyecto presentado por éste.

PARAGRAFO. Para efectos de lo dispuesto en este artículo se entiende por presentado, aquel proyecto que hubiere sido aprobado en primer debate junto con las modificaciones en él introducidas. Si dicho debate no se hubiere surtido, se tomará el texto conforme fue inicialmente presentado al Congreso.

CAPITULO V

EJECUCION DEL PLAN.

ARTICULO 25. Planes de acción. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo aprobado, cada uno de los ministerios y departamentos administrativos preparará su correspondiente plan de acción y lo someterá a la aprobación del Conpes por intermedio del Departamento Nacional de Planeación. Los planes estarán conformados por la programación del gasto público para el respectivo sector.

ARTICULO 26. Armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al Plan. Con el fin de garantizar la debida coherencia y armonización entre la formulación presupuestal y el Plan Nacional de Desarrollo, se observarán las siguientes reglas:

1. El Departamento Nacional de Planeación presentará para aprobación del Conpes un Programa Operativo Anual que recogerá los proyectos que serán financiados en la respectiva vigencia fiscal y la asignación presupuestal que se ha previsto para cada uno de ellos. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público-Dirección General del Presupuesto, incluirá en el proyecto de ley los proyectos de inversión seleccionados por el DNP, hasta concurrencia de los recursos disponibles anualmente para los mismos.

2. El Banco Nacional de Proyectos es el elemento básico del sistema de información para la planeación que registra los programas y proyectos viables técnica y socioeconómicamente y susceptibles de financiación con recursos del Presupuesto General de la Nación. En el Programa Operativo Anual y al Presupuesto General de la Nación se incorporarán aquellos proyectos que hayan sido evaluados como viables en el Banco de Proyectos de Inversión Nacional, en consonancia con las disponibilidades presupuestales.

3. El Departamento Nacional de Planeación presentará anualmente al Conpes, para su aprobación, un Plan Financiero que será la base del presupuesto de inversión. Este Plan evaluará la situación de las finanzas públicas e indicará la capacidad de pago de la Nación, en relación con los valores presupuestados y el Plan Plurianual de Inversiones.

PARAGRAFO. La oportunidad del cumplimiento de cada uno de los procedimientos aquí descritos, será definida por la Ley Orgánica del Presupuesto.

ARTICULO 27. Reglas para la evaluación de programas y proyectos de inversión. Para la evaluación y aprobación técnica y presupuestal de los distintos proyectos y programas se definen las siguientes funciones:

1. Corresponderá al Departamento Nacional de Planeación:

a) Elaborar las metodologías para la preparación y evaluación de los programas y subprogramas del Plan Nacional de Desarrollo, así como las de identificación, formulación y evaluación de los proyectos financiados con los recursos del Presupuesto General de la Nación;

b) Establecer los parámetros y criterios para la definición de la viabilidad de los proyectos;

c) Mantener el sistema de información del Banco de Proyectos Nacionales, y garantizar el funcionamiento de una red nacional;

d) Dar viabilidad técnica y económica sobre los programas y sobre aquellos proyectos que por su impacto macroeconómico y sobre las finanzas públicas determine el Conpes;

e) Establecer un sistema de control posterior sobre la evaluación de los proyectos y las definiciones de viabilidad que realicen los Ministerios. Con ello vigilará la correcta aplicación de las metodologías de evaluación y de los parámetros y criterios para definir la viabilidad de los proyectos.

2. Corresponderá a los Ministerios a través de sus oficinas de Planeación:

a) Garantizar que los proyectos presentados por las entidades de su sector y los proyectos propios del Ministerio estén de acuerdo con las metodologías establecidas por el DNP;

b) Emitir concepto de viabilidad técnica, económica y social a los proyectos evaluados por sus entidades adscritas, excepto aquellos cuya evaluación haya sido atribuida al DNP por el Conpes;

c) Incorporar al Banco de Proyectos de Inversión Nacional y a la Red Nacional los proyectos de inversión, una vez emitido el concepto de viabilidad.

3. Corresponde a las entidades ejecutoras:

a) Identificar, formular y evaluar los proyectos de acuerdo con las metodologías definidas;

b) Presentarlas a los respectivos Ministerios para su estudio de viabilidad técnica, económica y social.

PARAGRAFO. Mediante decreto reglamentario se definirán las acciones que deberán adelantarse respecto de los proyectos, funcionarios y entidades responsables cuando las entidades ejecutoras incumplan las pautas y normas para la evaluación y el concepto de viabilidad de los proyectos.

CAPITULO VI

EVALUACION DEL PLAN.

ARTICULO 28. Evaluación. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos, y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades, cuyo incumplimiento será causal de mala conducta. De acuerdo con la organización del sistema, las principales entidades ejecutoras desarrollarán sus propios sistemas de evaluación, y el Departamento Nacional de Planeación podrá efectuar, de manera selectiva, directa o indirectamente, la evaluación de programas y proyectos de cualquier entidad nacional o territorial responsable. La organización del sistema de evaluación se establecerá mediante decreto presidencial.

PARAGRAFO. Por lo menos una vez al año, el Conpes se reunirá con el propósito de considerar y analizar las evaluaciones realizadas conforme a este artículo por los organismos y entidades responsables y por el Departamento Nacional de Planeación, así como los informes de este Departamento sobre la gestión y el seguimiento del Plan.

ARTICULO 29. Informes al Congreso. El Presidente de la República presentará al Congreso al inicio de cada legislatura un informe detallado sobre la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y de sus distintos componentes, que incluirá los informes de los distintos planes sectoriales.

CAPITULO VII

LOS PLANES DE DESARROLLO DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES.

ARTICULO 30. Contenido de los planes de desarrollo de las entidades territoriales. Los planes de desarrollo de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones a mediano y corto plazo, en los términos y condiciones que de manera general reglamenten las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales.

ARTICULO 31. Alcance de la planeación en las entidades territoriales. Las entidades territoriales tienen autonomía en materia de planeación del desarrollo económico y social, en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley; en armonía con lo dispuesto por el Plan Nacional de Desarrollo, y atendiendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que desarrollen las leyes que determinen la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

CAPITULO VIII

AUTORIDADES TERRITORIALES DE PLANEACION.

ARTICULO 32. Autoridades y entidades de planeación en los niveles territoriales. Son autoridades y entidades de planeación en las entidades territoriales:

1. El Alcalde o Gobernador, que será el máximo orientador de la planeación en la respectiva entidad territorial.

2. La Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación, que desarrollará las orientaciones de planeación impartidas por el Alcalde o Gobernador, dirigirá y coordinará técnicamente el trabajo de formulación del Plan con las Secretarías y Departamentos Administrativos, y las entidades descentralizadas departamentales o nacionales que operen en la jurisdicción.

3. El Consejo Departamental, Distrital o Municipal de Planeación.
4. Las Secretarías, Departamentos Administrativos u Oficinas especializadas, en su respectiva órbita funcional.
5. Los Consejos Territoriales de Planeación.

PARAGRAFO. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 344 de la Carta, entiéndase por autoridades departamentales de planeación las correspondientes Secretarías, Departamentos Administrativos, u Oficinas de Planeación.

ARTICULO 33. Consejos Territoriales de Planeación. Los Consejos Territoriales de Planeación del orden departamental, distrital o municipal, estarán integrados por las personas que designe el Gobernador o el Alcalde de las ternas que presenten las correspondientes autoridades y organizaciones, de acuerdo con la composición que definan las Asambleas o Consejos, según sea el caso.

PARAGRAFO. Los integrantes del Consejo actuarán sin percibir remuneración.

ARTICULO 34. Funciones de los Consejos Territoriales de Planeación. Son funciones de los Consejos Territoriales de Planeación las mismas definidas para el Consejo Nacional para llevar a cabo la consulta del respectivo plan.

PARAGRAFO. La dependencia de planeación de la correspondiente entidad territorial prestará al respectivo Consejo, el apoyo administrativo y logístico que sea indispensable para su funcionamiento.

CAPITULO IX

PROCEDIMIENTOS PARA LOS PLANES TERRITORIALES DE DESARROLLO

ARTICULO 35. En materia de elaboración, aprobación, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales, se aplicarán, en cuanto sean compatibles, las mismas reglas previstas en esta ley para el Plan Nacional de Desarrollo, incluidas las relativas a la armonización y sujeción del presupuesto a los Planes.

ARTICULO 36. Para los efectos del procedimiento correspondiente, se entiende que:

- a) En lugar del Departamento Nacional de Planeación actuará la Secretaría, Departamento Administrativo u Oficina de Planeación de la entidad territorial;
- b) En lugar del Conpes actuará el Consejo de Gobierno; en lugar del Consejo Nacional de Planeación lo hará el Consejo de Planeación Departamental, Distrital o Municipal que se organice en desarrollo de lo dispuesto por la presente ley;
- c) En lugar del Congreso, la Asamblea o Concejo correspondiente.

ARTICULO 37. Los planes de las entidades territoriales se adoptaran con el fin de garantizar el uso eficiente de los recursos y el desempeño adecuado de sus funciones. La concertación de que trata el artículo 339 de la Constitución procederá cuando se trate de programas y proyectos de responsabilidad compartida entre la Nación y las entidades territoriales, o que deban ser objeto de cofinanciación.

ARTICULO 38. Elaboración. Para tales efectos, se observará lo siguiente:

1. El Alcalde o Gobernador electo impartirá las orientaciones para la elaboración de los planes de desarrollo conforme al programa presentado al inscribirse como candidato. Todas las dependencias de la administración territorial y, en particular, las autoridades y organismos de planeación le prestarán a los candidatos electos y a su grupo de asesores todo el apoyo administrativo, técnico y de información que sea necesario.
2. Tanto los Consejos Territoriales de Planeación, como los Concejos y Asambleas, verificarán la correspondencia de los planes con los programas de gobierno, que hayan sido registrados al momento de la inscripción como candidato por el Alcalde o Gobernador electo.

ARTICULO 39. Aprobación. Los planes serán sometidos a la consideración de la Asamblea o Concejo dentro de los primeros cuatro meses del respectivo período del Gobernador o Alcalde para su aprobación. La Asamblea o Concejo deberá decidir sobre los Planes dentro de los tres meses siguientes a su presentación y si transcurre ese lapso sin adoptar decisión alguna, el Gobernador o Alcalde podrá adoptarlos mediante decreto. Toda modificación que pretenda introducir la Asamblea o Concejo debe contar con la aceptación previa del Gobernador o Alcalde, según sea el caso.

ARTICULO 40. Planes de acción en las entidades territoriales. Con base en los planes generales departamentales o municipales aprobados por el correspondiente Concejo o Asamblea, cada Secretaría y Departamento Administrativo preparará, con la coordinación de la Oficina de Planeación, su correspondiente plan de acción y lo

someterá a la aprobación del respectivo consejo de gobierno departamental, distrital o municipal. En el caso de los sectores financiados con transferencias nacionales, especialmente educación y salud estos planes deberán ajustarse a las normas legales establecidas para dichas transferencias.

Mientras se adopta el Estatuto General de Manejo del Suelo, las entidades territoriales elaborarán un plan de ordenamiento físico y de manejo del suelo, que será equivalente, para todos los efectos, al Plan de Desarrollo Municipal o de Desarrollo Simplificado de que trata la Ley 9ª de 1989.

ARTICULO 41. Evaluación. Corresponde a los organismos departamentales de planeación efectuar la evaluación de gestión y resultados de los planes y programas de desarrollo e inversión tanto del respectivo departamento, como de los municipios de su jurisdicción, así como participar en la preparación de los presupuestos de estos últimos, y articular sus planes con los del respectivo departamento y con el Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio de la evaluación selectiva que puede hacer el Departamento Nacional de Planeación en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 344 de la Constitución Política.

ARTICULO 42. Informe del Gobernador o Alcalde. El Gobernador o Alcalde presentará informe anual de la ejecución de los planes a la Asamblea o Concejo, en términos análogos a los previstos en el artículo 26 de esta ley.

ARTICULO 43. Armonización con los presupuestos. En los presupuestos anuales deben reflejar el plan plurianual de inversión. Las Asambleas y Concejos definirán los procedimientos a través de los cuales los Planes Territoriales serán armonizados con los respectivos presupuestos.

ARTICULO 44. Ajustes de los planes. Si durante la vigencia del Plan de las entidades territoriales se establecen nuevos planes en las entidades de orden superior, el respectivo mandatario podrá presentar, para aprobación de la Asamblea o Concejo, ajustes a su plan plurianual de inversiones para hacerlo consistente con aquellos.

CAPITULO X

LAS REGIONES DE PLANIFICACION.

ARTICULO 45. Funciones especiales de las regiones de planificación en relación con el Plan de Desarrollo. Corresponderá adicionalmente a las regiones de planificación legalmente existentes a la fecha de vigencia de esta ley, contribuir a que haya la debida coherencia y articulación entre la planeación nacional y la de las entidades territoriales, así como promover y preparar planes y programas que sean de interés mutuo de la Nación y de los departamentos, asesorar técnica y administrativamente a las oficinas de planeación departamentales, y apoyar los procesos de descentralización.

PARAGRAFO. Las funciones y competencias de las regiones de planificación a las cuales se refiere esta ley serán asumidas por las regiones administrativas y de planificación que se organicen en desarrollo del artículo 306 de la Constitución Política.

ARTICULO 46. Coordinación y articulación. Las regiones de planificación y las oficinas de planeación de los departamentos, para cumplir sus responsabilidades en materia de coordinación y articulación de los diferentes niveles de planeación, ejercerán las siguientes funciones:

1. Informar a las entidades territoriales sobre las directrices y políticas de la planeación nacional y definir los mecanismos y procedimientos que deben utilizarse para garantizar la armonización de los planes de las entidades territoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.
2. Hacer un inventario de los aspectos más relevantes de los diagnósticos y soluciones o alternativas que se hayan formulado en las entidades territoriales, para que sean tenidos en cuenta en la formulación de los planes departamentales y del Plan Nacional de Desarrollo, así como para su gestión y ejecución.
3. Identificar programas o proyectos que sean de interés nacional y que deban ejecutarse en las entidades territoriales, con el fin de promoverlos y apoyar su realización.
4. Apoyar a las entidades territoriales en la identificación de necesidades, programas y proyectos, que puedan ser objeto de cofinanciación por el respectivo departamento, de la región de planificación o por la Nación, según sea el caso.
5. Asesorar técnica y administrativamente a las entidades territoriales en sus procesos de planeación.
6. Coordinar los comités interinstitucionales que permitan articular la acción de las diversas entidades que actúan en su jurisdicción, alrededor del plan de desarrollo territorial.

CAPITULO XI

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTICULO 47. Apoyo técnico y administrativo. Para los efectos de los procesos de planeación de que trata la presente Ley, asignase las siguientes responsabilidades de apoyo técnico y administrativo:

1. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística, Dane, de acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación y los organismos de planeación departamentales y municipales, establecerá un sistema de información que permita elaborar diagnósticos y realizar labores de seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo por parte de las entidades nacionales y territoriales de planeación.

2. El Departamento Nacional de Planeación organizará y pondrá en funcionamiento un sistema de evaluación posterior del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades territoriales, que será coordinado, dirigido y orientado por el mismo Departamento.

3. Las entidades territoriales, a través de sus organismos de planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de proyectos. El Departamento Nacional de Planeación organizará las metodologías, criterios y procedimientos que permitan integrar una Red Nacional de Bancos de Proyectos, de acuerdo con lo que se disponga mediante decreto reglamentario.

ARTICULO 48. Adecuación institucional. Para los efectos de la adecuación institucional exigida por lo dispuesto en la presente ley, de conformidad con el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución Política, confiérense facultades extraordinarias al Presidente de la República, por el término de seis meses, contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, para que reforme la estructura y funciones del Departamento Nacional de Planeación y de las Oficinas de Planeación de los Ministerios y de los Departamentos Administrativos.

ARTICULO 49. Régimen de transición de los Corpes. La ley que reglamente los artículos 306 y 307 establecerá la organización, funciones y recursos de las regiones. Dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley, los Consejos Regionales de Planificación, creados por la Ley 76 de 1985 y los Decretos extraordinarios números 3083, 3084, 3085, 3086 de 1986, promoverán la organización de regiones de que trata el artículo 306 de la Constitución.

Concluido dicho término, la organización administrativa y financiera de los actuales Consejos Regionales de Planificación, Corpes, dejará de existir.

ARTICULO 50. Programas y actividades de interés público. Para todos los efectos constitucionales y legales y, en especial, para los fines del artículo 355 de la Constitución Política, mientras se adopta el Plan Nacional de Desarrollo conforme a la presente ley, se consideran programas y actividades de interés público que pueden ser objeto de contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad, los que estén acordes con los planes, programas y proyectos aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social. En la celebración de estos contratos se observaran las normas especiales que adopte el Gobierno con fundamento en el artículo 355 de la Constitución Política, pero podrán también aplicarse las disposiciones legales vigentes sobre contratación administrativa, cuando se utilicen las modalidades contractuales en ellas previstas.

PARAGRAFO. Las entidades territoriales podrán adoptar disposiciones análogas a las establecidas en este artículo mientras se adoptan los planes de desarrollo correspondientes.

ARTICULO 51. Transferencias para el cumplimiento de funciones públicas. Las entidades públicas legalmente competentes podrán, en desarrollo de sus funciones y conforme a las disposiciones legales vigentes, transferir recursos a personas privadas para que ellas desarrollen, de acuerdo a la Constitución y a la ley, funciones públicas a cargo del Estado, tales como las previstas en los artículos 13, 43, 44, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 54, 67, 70, 71 y 368 de la Constitución Política y en los artículos transitorios 13 y 46 de la misma, y para garantizar el cumplimiento de los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución Política que son responsabilidad del Estado. Sin embargo, con el fin de controlar la correcta ejecución y destino de los recursos transferidos, se podrán celebrar convenios de desempeño con las personas privadas que reciban las transferencias, conforme a la legislación aplicable según la materia de que se trate.

PARAGRAFO. Por ser contraprestación al ejercicio de funciones públicas a cargo del Estado, cuya finalidad es garantizar los derechos sociales, económicos y culturales consagrados en el Capítulo 2 del Título II de la Constitución Política, las sumas que se reciban a título de transferencia en desarrollo de lo previsto en el presente artículo, se entienden recibidas a título oneroso.

ARTICULO 52. Autorización de partidas presupuestales. Para los efectos del artículo 346 de la Constitución Política, mientras se aprueba el Plan Nacional de

Desarrollo, autorízase incluir en las leyes anuales apropiaciones, partidas destinadas a programas y proyectos de inversión que hayan sido grabados por el Conpes e incluidas en los planes operativos anuales de inversión para los programas y actividades de que trata el artículo 50, y para los efectos contemplados en el artículo 51.

ARTICULO 53. Facultades extraordinarias. Se confieren facultades extraordinarias al Presidente de la República para que en el término de 1 año, contado a partir de la fecha de vigencia de la presente ley, se expida el Estatuto General de Manejo del Suelo.

ARTICULO 54. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Héctor Cadena

Ministro (E.) de Hacienda y Crédito Público.

Juan Luis Londoño

Director (E.) Departamento Nacional de Planeación.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Una de las más importantes y significativas modificaciones introducidas a nuestro orden constitucional por la Carta Política de 1991 es, sin lugar a dudas, la reorganización del régimen de la planeación que, aunque incorporado a la Constitución desde la reforma de 1968, no ha podido hasta la fecha tener una real operancia.

La Carta ha regulado de manera muy precisa el contenido y las partes esenciales del Plan Nacional de Desarrollo, que habrá de ser presentado por el Presidente de la República a consideración del Congreso dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo, lo cual, como es obvio, sólo podrá ocurrir a partir del 7 de agosto de 1994. Igualmente, la Constitución ha señalado reglas precisas a las cuales debe someterse la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, tales como la consulta al Consejo Superior de la Judicatura, así como disposiciones sobre la manera cómo debe ser discutido y aprobado en el Congreso de la República.

Ahora bien; el constituyente quiso, además, que todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y con los mecanismos para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales, fuera objeto de una ley orgánica que, además, determinara también la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y la forma de asegurar la participación ciudadana, todo conforme con las reglas y principios incluidos en la Constitución.

Aun cuando las disposiciones de dicha ley orgánica no podrán ser empleadas por esta administración presidencial, el Gobierno Nacional ha estimado conveniente que, de manera meditada y con la debida participación, el Congreso Nacional se ocupe de su estudio, a fin de garantizar la existencia del instrumento legislativo indispensable a partir, al menos, de la elección del próximo Presidente de la República.

El contenido del proyecto que presentamos a la consideración del honorable Congreso obedece a las orientaciones y criterios que se explican a continuación:

1. Las autoridades de planeación.

No sólo obedeciendo lo ordenado por la Carta, sino para organizar debidamente el sistema de planeación tanto en el orden nacional como en las entidades territoriales, el proyecto identifica y define las autoridades de planeación.

En el orden nacional, esas autoridades están obviamente encabezadas por el Presidente de la República, en su condición de máximo orientador de la planeación. Es en razón de ese carácter que, desde el mismo momento en que el Presidente es declarado electo, debe organizar un grupo de trabajo que, en su nombre, adelante las gestiones indispensables para iniciar la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, el cual habrá de contar con todo el apoyo administrativo, técnico, y de información que sea indispensable, por parte de las dependencias de la administración y de las autoridades y organismos de planeación.

De otra parte, es el Presidente de la República quien debe impartir al Director del Departamento de Planeación, las orientaciones esenciales para la elaboración del Plan; designar a los integrantes del Consejo Nacional de Política Económica y Social y, en general, dirigir todas las actividades relacionadas con la discusión y aprobación del Plan, su ejecución y evaluación.

La ley proyectada reconoce también al Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes, organismo que históricamente ha demostrado su eficacia en todo cuando se refiere a la conducción de las orientaciones económico-sociales del Gobierno, como el cuerpo que debe asumir la función principal decisoria sobre el contenido del Plan Nacional de Desarrollo, antes de ser sometido a la consideración del Congreso Nacional.

De igual manera, en armonía con las funciones que legalmente le han sido asignadas, pero perfeccionando y delimitando aún más su papel en el campo de la planeación de mediano y largo plazo, el Departamento Nacional de Planeación garantizaría el cumplimiento de las orientaciones presidenciales y aseguraría no sólo la coordinación de las labores propias de la formulación del Plan, con todo el conjunto de la administración central y descentralizada y con todas las entidades territoriales y las regiones administrativas y de planificación, sino el debido funcionamiento del Consejo Nacional de Planeación, la asesoría e información indispensables para el análisis y discusión en el seno del Órgano Legislativo, y todas las actividades que el proyecto precisa en materia de ejecución del Plan, de armonización y sujeción a él de los presupuestos oficiales, y de evaluación.

Sin embargo, la ley no concentra toda la gestión de la planeación en el Departamento Nacional de Planeación, sino que atribuye específicas responsabilidades en ese campo a todos los ministerios y departamentos administrativos, en desarrollo de las cuales les corresponde participar en los debates sobre el Plan en las Comisiones y en las Cámaras del Congreso; preparar los planes de acción para programar, conforme al Plan, el gasto público de cada sector; garantizar que los proyectos estén de acuerdo con las metodologías que para el efecto se establezcan, y dar concepto sobre la viabilidad técnica de los proyectos evaluados por las entidades adscritas, salvo en aquellos casos en que el Conpes haya reservado esa función al DNP. En lo que respecta concretamente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, su intervención es central en todo lo que concierne a las modificaciones que puede tener el proyecto durante el trámite legislativo y a la inclusión de los programas y proyectos del Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional en el Proyecto de Presupuesto Anual.

Tratándose del Consejo Nacional de Planeación, creado por el artículo 340 de la Carta como cuerpo consultivo del Gobierno y foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo, la ley desarrolla los criterios básicos que sobre su integración y funciones definió el constituyente. En efecto, su composición incluye representantes de los sectores económicos, sociales, ecológico, comunitario, educativo y cultural, e indígena y de minorías étnicas, promoviendo simultáneamente su organización. Igualmente, otorga participación a municipios, distritos y departamentos, sin desconocer tampoco la intervención de las regiones administrativas y de planificación que se habrán de organizar en desarrollo de los artículos 306 y 307 de la Constitución Política. En lo que dice relación a las funciones del Consejo, se precisa su carácter consultivo pero otorgándole capacidad amplia y definida para discutir, analizar, formular recomendaciones, absolver consultas, organizar y coordinar la discusión nacional y, sobre todo, para dar concepto sobre el Plan, tal y como lo dispone el artículo 341 del Estatuto Fundamental.

2. Contenido y naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo.

Aun cuando la Constitución fue suficientemente explícita en la determinación del contenido del Plan Nacional de Desarrollo, la ley suministra importantes precisiones sobre el alcance y significación de cada uno de sus dos grandes componentes.

En lo que respecta a la Parte General, se prevé que debe contemplar elementos tales como el diagnóstico de la economía y de la situación social; los objetivos y metas de la acción estatal con políticas y estrategias que permitan realizarlos, buscando la modernización y eficiencia del sector público, así como la complementariedad de su acción con el sector privado; los programas que los materialicen, teniendo en cuenta la necesaria distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y la aplicación de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad entre ellas; la evaluación institucional, con énfasis en el propósito de modernización y eficiencia del sector público y de articulación con las responsabilidades asignadas al sector privado y a la sociedad civil; y, en fin, las formas, medios e instrumentos para hacer posible la concertación de los planes de desarrollo de las entidades territoriales entre éstas y con el Gobierno Nacional.

En lo referente al Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional, cuya importancia radica en que es de forzosa adopción y en que tiene el carácter de ley de superior jerarquía a las restantes leyes, la regulación legal se detiene en aspectos como la debida identificación de los programas y de los principales proyectos de inversión, la proyección de los recursos financieros para su ejecución, la consistencia macroeconómica y financiera de los mismos, y los mecanismos idóneos para su realización.

Esa especialísima naturaleza como ley jerárquicamente superior a las demás, se concreta en las normas sobre armonización y sujeción de los presupuestos oficiales al Plan, de tal manera que, como lo expresa la Constitución, no sea indispensable la expedición de leyes posteriores para la ejecución del Plan. Además, como ya se advirtió, el Plan Plurianual debe contener los sistemas y procedimientos que garanticen su eficacia, a fin de que existan desde el momento mismo de su adopción los instrumentos suficientes para su desarrollo.

3. Procedimientos para la elaboración, adopción y ejecución del Plan.

Siendo esta materia uno de los aspectos principales de la Ley Orgánica, se ha querido establecer con la mayor claridad posible la secuencia del proceso de formulación, preparación y presentación del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, por parte del Gobierno Nacional. Inclusive, se han señalado plazos preclusivos, y se han definido los

momentos hábiles y las formas para la intervención de las distintas autoridades de planeación, especialmente del Consejo Nacional de Planeación, así como de las entidades territoriales, del Consejo Superior de la Judicatura y de las regiones administrativas y de planificación. El procedimiento concluye con la presentación al Congreso, específicamente al Senado de la República, a fin de que sea analizado por las Comisiones de Asuntos Económicos de ambas Cámaras, habiendo sido necesario contemplar la convocatoria a sesiones extraordinarias, pues en la época prevista la legislatura ordinaria estaría en período de interrupción.

El trámite legislativo estaría compuesto por tres debates así: uno en las Comisiones de Asuntos Económicos de ambas Cámaras, en sesión conjunta, y los dos restantes correspondientes a las deliberaciones y decisiones de cada Cámara. Las Comisiones disponen de un lapso improrrogable de dos meses y el Congreso de tres meses, término que señala, en caso de que no se haya tomado decisión alguna sobre el Plan Plurianual de Inversiones, que el Gobierno Nacional adquiere la competencia de adoptarlo mediante Decreto con fuerza de ley. Como ya se ha comentado atrás, en desarrollo del trámite legislativo son posibles modificaciones por iniciativa del Congreso o del Gobierno, pero siempre sometidas a reglas orientadas a garantizar el equilibrio financiero. En las discusiones se atribuye al Director del Departamento Nacional de Planeación la vocería del Gobierno en las Comisiones, sin perjuicio de la intervención de los Ministros en lo relativo a su correspondiente sector.

La ejecución del Plan está fundamentalmente estructurada alrededor de planes de acción, que deben reparar cada uno de los Ministerios y Departamentos Administrativos y que han de ser aprobados por el Conpes. Esos planes contendrán la programación del gasto público correspondiente a cada sector. Forma parte también de las reglas sobre ejecución, el sistema para garantizar que los presupuestos oficiales se sujeten a las previsiones del Plan Plurianual de Inversiones y sean armónicos con él.

4. La evaluación del Plan.

Un lugar destacado dentro de la estructura de la Ley Orgánica, le corresponde a las disposiciones previstas para la evaluación del Plan, a tono con las orientaciones de la Carta en materia de principios de eficiencia y eficacia y de apreciación ex-post de la gestión pública.

En ese contexto, en desarrollo de la previsión constitucional, se señala al Departamento Nacional de Planeación como entidad nacional de planeación competente para diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, pero sobre la base de que obrará mediante reglamentos generales, de tal manera que sean las entidades ejecutoras las que directamente realicen la evaluación, sin perjuicio de la evaluación selectiva que podría hacer el propio Departamento.

El esquema de evaluación se completa, con la participación anual del Conpes, que debe reunirse específicamente para considerar y analizar las evaluaciones efectuadas por las entidades ejecutoras y por el Departamento Nacional de Planeación, y con la obligación de presentar informes al Congreso al inicio de cada legislatura que den cuenta en forma detallada de la ejecución del Plan Nacional y de sus distintos componentes.

Además, la evaluación está sometida a pautas que la ley precisa, que tienen que ver con las competencias que sobre la materia corresponden al Departamento Nacional de Planeación, a los Ministerios a través de sus oficinas de Planeación y a las entidades ejecutoras, cuyo incumplimiento acarrea consecuencias desde el punto de vista de las posibilidades de ejecución de los proyectos.

5. La planeación de las entidades territoriales.

Teniendo en cuenta que la Constitución también fija orientaciones sobre la planeación en las entidades territoriales, el proyecto se ocupa igualmente del contenido de los planes de desarrollo de tales entidades, teniendo especialmente en cuenta que se trata de planes en el marco de las competencias, recursos y responsabilidades que les ha atribuido la Constitución y la ley, que deben ser armónicos con el Plan Nacional, y que deben obedecer a los criterios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que definen y precisen las leyes.

En lo concerniente a autoridades de planeación y a procedimientos para preparación, adopción, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo, el proyecto procede mediante disposiciones análogas a las previstas para el Plan Nacional, pero siempre sobre la base de la autonomía administrativa reconocida a las entidades territoriales. Igualmente, se consagra el mecanismo de la adopción mediante decreto del Gobernador o del Alcalde, en caso de que no se produzca decisión por la respectiva corporación administrativa en un lapso de tres meses, con el fin de garantizar que, en todo caso, la administración cuente con un plan que oriente y determine el gasto y la gestión públicas.

Con las regulaciones a que se ha hecho referencia en los aspectos centrales, y las adicionales que se contemplan de manera complementaria para efectos tales como asegurar y regular la participación de las regiones administrativas y de planificación, definir mecanismos de apoyo técnico y administrativo, y efectuar las adecuaciones institucionales indispensables, será posible al Congreso expedir oportunamente el Estatuto Orgánico de Planeación, que es condición indispensable para que la próxima

administración presidencial puede presentar al Organismo Legislativo el Plan Nacional de Desarrollo, que habrá de materializar en propósitos y acciones estatales la opción escogida popularmente.

De los honorables Senadores, **Héctor Cadena**, Ministro (E.) de Hacienda y Crédito Público. **Juan Luis Londoño**, Director (E.) Departamento Nacional de Planeación.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D.C., 11 de noviembre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 210/92 "por la cual se adopta la Ley Orgánica de Planeación", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer ante Secretaría General.

La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Secretario General, del honorable Senado de la República.

Pedro Pumarejo Vega

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá D. C., 11 de noviembre de 1992

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO V

PROYECTO DE LEY NUMERO 211 DE 1992

por la cual se reestructura la prestación del servicio de energía eléctrica en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

ARTICULO 1o. La prestación del servicio público de energía eléctrica a todo el territorio nacional es una obligación del Estado.

ARTICULO 2o. Con el fin de reordenar el funcionamiento, operación y administración del servicio eléctrico, las empresas de energía eléctrica existentes en el Distrito Capital, los municipios, los departamentos y la Nación, ajustarán su estructura administrativa al marco institucional que la presente Ley establece.

ARTICULO 3o. La prestación del servicio de energía eléctrica en todo el territorio nacional comprende las siguientes fases:

1. Generación de energía eléctrica (hidráulica y térmica).
2. Transmisión y subtransmisión de energía eléctrica.
3. Distribución urbana y rural del servicio de energía eléctrica.

ARTICULO 4o. La generación de energía eléctrica en todo el territorio nacional, estará a cargo de sociedades anónimas de economía mixta del orden distrital, municipal, departamental y nacional, vinculadas al Ministerio de Minas y Energía.

ARTICULO 5o. El Distrito Capital, los municipios, los departamentos y la Nación, crearán sociedades anónimas de economía mixta que tengan como objetivo la generación de energía.

ARTICULO 6o. Las sociedades anónimas de economía mixta, que sean creadas por las entidades territoriales, quedan facultadas para asociarse con otras entidades, o personas públicas y privadas nacionales o extranjeras, con el fin de prestar el servicio de generación de energía eléctrica.

ARTICULO 7o. Las sociedades que constituyan las entidades territoriales se registrarán por las normas del derecho privado y se someterán a las reglamentaciones que dicte el Ministerio de Minas y Energía y a los planes y programas que para el sector establezca la Comisión Nacional de Energía.

ARTICULO 8o. Las empresas generadoras de energía, así constituidas, venderán en bloque, a los usuarios finales, el servicio a través de la Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica Nacional.

El precio de venta de la energía generada será aquel que cubra el costo económico de la inversión más un margen de rentabilidad que garantice la prestación del servicio

en forma eficiente y asegure la ampliación del sistema de generación, según los planes y programas definidos para el sector.

ARTICULO 9o. La expansión del servicio de generación de energía debe darse bajo pautas que señale la Comisión Nacional de Energía, con sujeción a criterios técnicos, económicos y financieros.

Los proyectos de expansión tendrán en cuenta la sustitución de electricidad por gas, la recuperación de la capacidad instalada y de pérdidas de electricidad, así como las variables ecológicas y ambientales.

ARTICULO 10. El Gobierno Nacional subsidiará directamente con recursos del presupuesto nacional hasta en un 50% el precio de la energía generada que sea vendida a los municipios catalogados por el DANE como pobres.

ARTICULO 11. El DANE elaborará anualmente el índice de calidad de vida, el cual determinará el grado de riqueza o de pobreza existente en todos los municipios del territorio nacional.

ARTICULO 12. La transmisión y subtransmisión de la energía eléctrica estará a cargo de la Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica en todo el territorio nacional.

ARTICULO 13. Créase la Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica como empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio e independiente, regida por las normas del derecho privado y vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

ARTICULO 14. La Junta Directiva de la Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica estará integrada por:

3 representantes elegidos por las empresas que tienen a su cargo la generación de energía.

2 representantes de los gremios económicos.

2 representantes de la asociación colombiana de municipios.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público.

El Ministro de Minas y Energía, quien la presidirá.

ARTICULO 15. Transfiérase a la Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica, a partir de la vigencia de la presente ley y en el estado en que hoy se encuentran, las redes, estaciones, subestaciones y demás bienes que para la transmisión y subtransmisión de energía hoy posee el Icel, Isa, Corelca, CVC, Chec, Empresas Públicas de Medellín, Empresa de Energía de Bogotá y las demás empresas existentes.

ARTICULO 16. La Empresa Colombiana de Interconexión Eléctrica cobrará un peaje por la utilización de la red de interconexión que será igual al costo resultante por el establecimiento de la infraestructura, la administración y operación del sistema, incrementado en un porcentaje que determine la Comisión Nacional de Energía, que permita la expansión futura del sistema y la prestación eficiente del servicio.

ARTICULO 17. Los municipios son los encargados en su jurisdicción de la distribución urbana y rural de la energía eléctrica.

ARTICULO 18. Con excepción del D.C. de Santafé de Bogotá, cada municipio creará la empresa de servicios públicos varios, como entidad comercial e industrial del Estado, las cuales tendrán a su cargo, entre otros aspectos, la distribución urbana y rural de la energía eléctrica.

ARTICULO 19. La regulación, supervisión y control del sistema eléctrico, estará a cargo del Gobierno Nacional, la cual ejercerá a través de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Estas normas definirán claramente las reglas comerciales y operacionales de la red interconectada, las áreas de concesión del servicio y la calidad del mismo, los aspectos ecológicos y ambientales, el régimen de sanciones que garantice el cumplimiento de las disposiciones y las relaciones entre las empresas y los usuarios.

PARAGRAFO. Las normas reguladoras que establezca el Gobierno Nacional, deben facilitar la constitución de las sociedades anónimas de economía mixta y estimular la eficiencia a través de la competencia.

ARTICULO 20. La Comisión Nacional de Energía, realizará el planeamiento integral del sector energético, buscando la utilización más racional de los recursos del país y evaluará periódicamente el comportamiento de las empresas eléctricas, en sus aspectos técnicos, económicos y financieros, y sus recomendaciones son de obligatoria aceptación.

ARTICULO 21. El Gobierno Nacional queda facultado para asumir, a través de la Fen, el saldo de la deuda pública interna y externa contratada por el sector eléctrico para programas de generación e interconexión que se contabilice a 31 de diciembre de 1992.

ARTICULO 22. El Gobierno Nacional queda facultado para arbitrar recursos que fomenten la sana competencia dentro del sector y estimulen la participación de los particulares dentro del mismo.

ARTICULO 23. El Gobierno Nacional queda facultado para suprimir, fusionar, liquidar y reestructurar las entidades que hoy hacen parte del sector eléctrico y ajustar su estructura a lo estipulado en la presente Ley.

ARTICULO 24. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Ricaurte Losada Valderrama, Senador de la República, "Transformación Liberal".

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores miembros del Congreso:

En las últimas décadas, el sector ha desarrollado una importante infraestructura física y empresarial, permitiendo al 30% de la población colombiana disfrutar de este servicio con la calidad aceptable. De manera complementaria, el sector ha sido promotor importante de la ingeniería nacional y cuenta con una base amplia de recursos humanos altamente calificados.

Sin embargo, la débil regulación ejercida por el Gobierno llevó al mismo sector a establecer en forma autónoma los objetivos sectoriales y a atender la demanda eléctrica del país sin considerar otras opciones energéticas y olvidando las restricciones financieras y económicas.

En efecto, en el campo financiero, inicialmente se planteó la búsqueda del autofinanciamiento sectorial, concretándose posteriormente en la necesidad de aproximar las tarifas a los costos económicos de prestación del servicio. Sin embargo, los resultados no han sido los esperados, por el manejo errático de las tarifas -el Gobierno ha decretado congelaciones en varios períodos por factores políticos- y por la contradicción entre la búsqueda del autofinanciamiento y el otorgamiento de subsidios a los consumidores residenciales a través de las tarifas. Como consecuencia, el desarrollo sectorial se basó en forma importante en niveles elevados de endeudamiento que todos ustedes conocen.

El desarrollo histórico autónomo del sector, impulsado por fuerzas regionales dio origen a una estructura institucional, heterogénea y compleja y a la descoordinación entre las entidades que ejercen actividades regulatorias. La consecuencia inmediata ha sido la falta de coherencia de las medidas de regulación, la complacencia y la carencia de mecanismos adecuados de control para garantizar su cumplimiento. Esto último ha

facilitado la indisciplina, el deterioro administrativo y financiero, con la consecuente pérdida de credibilidad pública de la mayoría de las empresas eléctricas.

Estas deficiencias de la actividad reguladora estatal propiciaron el establecimiento de reglas para la prestación del servicio por parte de las mismas empresas eléctricas, sin considerar las relaciones con sus usuarios. Del mismo modo, a nivel de las empresas eléctricas se acordaron reglas comerciales para los intercambios energéticos, que han sido una fuente constante de conflicto.

El desarrollo de los proyectos de generación se hizo sobre la práctica de forzar la participación de las empresas, lo cual deterioró la relación entre las mismas y entre éstas y el Gobierno.

La deficiente gestión empresarial ha sido un factor definitivo en la mayoría de los problemas del sector. La altísima rotación gerencial en algunas de las empresas, la falta de vinculación directa entre la decisión y la responsabilidad y la influencia política en las decisiones están estrechamente relacionadas con el mal desempeño del sector eléctrico.

En la planeación sectorial se presentaron eventos que crearon condiciones desfavorables en la toma de decisiones. Las presiones regionales y políticas para realizar proyectos, la recesión económica y su efecto sobre la demanda de electricidad que aunados a la ejecución de planes rígidos de expansión, dieron lugar a un desbalance entre la oferta y la demanda con gravísimas repercusiones sobre las finanzas del sector.

Como conclusión de lo anterior, la expansión del sector eléctrico se realizó más con el criterio de aumentar el catálogo de hidroeléctricas medianas y pequeñas y termoeléctricas a carbón y a gas, sin considerar los efectos de nuevas interconexiones, la sustitución de electricidad por gas y la recuperación de la capacidad instalada y de pérdidas de electricidad.

De lo anterior se desprende que la demanda calculada por el sector no se ajusta a las condiciones del país y por consiguiente existe la necesidad de modificar su estructura dirigiendo los consumos hacia los usos más eficientes técnica y económicamente. Esta se logra diversificando la oferta de energía hacia los hogares, con señales adecuadas de precios. Ello implica lograr coherencia entre las medidas relacionadas con la oferta y las correspondientes a la demanda energética.

Otro aspecto descuidado y que debe recibir un impulso decidido es el planeamiento de la distribución para alcanzar un desarrollo equiparable y concordante con el de la generación. Igualmente los programas de reducción de pérdidas, tanto técnicas como no técnicas, deben constituir una prioridad para todas las empresas.

De otra parte las decisiones del sector eléctrico, correctas o incorrectas, han tenido profundas implicaciones macroeconómicas.

El impacto del comportamiento financiero y de la evolución institucional del sector eléctrico sobre el conjunto de la economía nacional, ha tenido su principal expresión en el espacio relativamente grande que tomó en las finanzas del sector público, en el cual llegó a constituir hasta la tercera parte de la inversión pública, de la deuda externa pública y del déficit fiscal.

Lo anterior generó un estrechamiento de las posibilidades de financiamiento de otras inversiones públicas, especialmente en el campo social. La baja generación de ahorro interno del sector eléctrico se ha sentido con mayor intensidad en los últimos cinco años, pues, además de estrechar su margen de endeudamiento, el sector ha obligado al Gobierno a utilizar ahorros provenientes de otras empresas estatales para cubrir sus compromisos de deuda externa.

Es hora pues, que el Gobierno Nacional determine los niveles de participación sectorial, que le permitan manejar el impacto sobre las finanzas públicas en los próximos años, al tiempo que debe minimizar dicho impacto a través de un proceso adecuado de participación privada.

Creemos que el sector eléctrico mantendrá una influencia muy alta en el contexto macroeconómico; sin embargo, el énfasis de su actividad se deberá concentrar en la esfera microeconómica, de tal manera que se incremente la eficiencia interna de las empresas, se logre la rentabilidad en la producción y distribución de energía y se incremente el nivel de autofinanciamiento de los nuevos planes de desarrollo. La participación puede ayudar de manera importante en el logro de estos propósitos.

Señores Senadores: Todas las acciones para la reestructuración del sector eléctrico colombiano deben estar orientadas a perseverar y promover sus aspectos positivos, tales como sus activos de generación, el funcionamiento como sistema y red integrada, el avance hacia una planeación centralizada y la disposición de un cuerpo técnico y profesional de alto nivel, y a corregir sus deficiencias, planeamiento rígido, falta de inserción en el sector energético, débil generación de ahorro interno, subsidios no transparentes y sin financiación clara y carencia de competencia, entre otros.

El Gobierno y el sector eléctrico deben actuar con transparencia y firmeza. En consecuencia, se deben tomar las decisiones sin dilación.

La idea central de estas apreciaciones, incorporadas al proyecto de ley que estamos presentando, es que ellas contribuyan a configurar la política del sector energético. Entre ellas existe estrecha independencia y complementariedad. Su fuerza radica en su consistencia y coherencia. Estas recomendaciones hacen referencia los aspectos determinantes del manejo del sector, a saber: su planeación, su régimen de mercado, su marco institucional y sus mecanismos de regulación y evaluación. Todos estos son elementos que determinan la eficiencia del sector y son, por lo tanto, los que deben constituir su política.

Ricaurte Losada Valderrama, Senador de la República, "Transformación Liberal".

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 1992.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley número 211/92 "por la cual se reestructura la prestación del servicio de energía eléctrica en el territorio nacional y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su despacho el expediente de la

mencionada iniciativa que fue presentada en el día de ayer ante sesión plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

Secretario General, Honorable Senado de la República.

Pedro Pumarejo Vega,

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá D. C., 11 de noviembre de 1992.

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

Cumplase.

El Presidente del Honorable Senado de la República,

JOSE BLACKBURN C.

El Secretario General del Honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 101 de 1992, por la cual se reglamenta parcialmente el artículo 56 de la Constitución Nacional, definiendo los servicios públicos esenciales.

Señores

Presidente

Honorables Representantes

Comisión VI de la Cámara

Por decisión de la Presidencia de esta Comisión, cumpla con el deber legal de rendir Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 101 de 1992, "por la cual se reglamenta parcialmente el artículo 56 de la Constitución Nacional, definiendo los servicios públicos esenciales".

Presentado por los Congresistas de la Unión Patriótica y del Partido Comunista Colombiano, esta iniciativa parlamentaria busca hacer claridad legal sobre una nueva institución enunciada en la Constitución Política de Colombia, expedida en 1991.

Es bien sabido que en el régimen constitucional anterior, se encontraba prohibida de manera terminante, la huelga en los servicios públicos de cualquier clase.

El cese de actividades en muchas de las instituciones estatales y también en varias entidades de Derecho Privado, fue durante la vigencia de la Reforma de 1936, declarado ilegal de manera sistemática y sus promotores casi siempre perseguidos y objeto de retaliaciones laborales, por haber precipitado huelgas en sectores de la actividad económica, en los cuales el Gobierno *a posteriori*, consideraba que podía tratarse de la prestación de un servicio público.

Mientras en países mucho más desarrollados que el nuestro como Francia, Italia, Alemania, etc., la huelga en los servicios públicos se encontraba a la orden del día y este mecanismo de presión laboral era ejercido como un derecho por trabajadores de entidades tales como el Poder Judicial, las comunicaciones y hasta la propia Policía, en cambio en Colombia, desde las épocas de la segunda administración de Alberto Lleras Camargo, la prohibición de parar actividades, fue poco a poco ampliando su cobertura, hasta llegar al extremo de alcanzar casi todas las actividades que tuvieran alguna repercusión en la marcha de la sociedad.

En efecto, pasando por encima de la concepción del profesor León Duguit, quien durante muchos años inspiró el Derecho Administrativo Colombiano, con su teoría de que la prestación de los servicios públicos era la verdadera razón de existir del Estado, la clase dirigente en forma paulatina, fue restringiendo el área de la actividad económica, en donde el Derecho de Huelga podía ejercerse como un recurso de reivindicación laboral. Y fue así, como la prohibición de parar el trabajador en forma colectiva, alcanzó también a diferentes sectores de la producción orientados por los particulares.

En 1957 fueron precisamente conspicuos miembros del sector privado quienes promovieron una huelga bancaria de carácter nacional y una paralización del transporte colectivo, para combatir al Gobierno de ese entonces, presidido por el General Gustavo Rojas Pinilla. Pero una vez alcanzaron el poder encabezados por Lleras Camargo, empezaron a restringir el Derecho de Huelga, en muchos sectores de la actividad particular, con el pretexto de que aquellos se orientaban hacia la prestación de servicios públicos por parte de algunas entidades privadas.

Los primeros en padecer la represión fueron los empleados de los bancos particulares. A pesar de tratarse de entidades privadas dedicadas a adelantar especulaciones financieras hasta lograr jugosas utilidades para los accionistas privados, se consideró sin embargo que los trabajadores de tales empresas estaban prestando un servicio público y por lo tanto no tenían derecho a utilizar el mecanismo de la huelga.

Se inauguró entonces un sistema que luego iba a inspirar toda una política de carácter estatal para enfrentar la cesación de actividades en muchos sectores del proceso económico. El Ministerio del Trabajo, se encargaba de declarar estas huelgas como "ilegales" y de inmediato, procedía a sancionar y en algunos casos a disolver los sindicatos que habían apoyado el movimiento, a despedir, a perseguir y en varias oportunidades a detener a sus dirigentes, todo con el objeto de sofocar cualquier manifestación huelguística que intentaran trabajadores del sector privado, pero que afectaban los lucrativos intereses de las clases económicas privilegiadas.

Por coyunturales determinaciones del Ministerio de Trabajo se fue ampliando con los días la prohibición de ejercer el Derecho de Huelga. Cuando los sectores patronales no deseaban transigir con las pretensiones de sus trabajadores, bastaba conseguir una declaratoria de "ilegalidad" y entonces con el Gobierno de su lado, podían proceder a su antojo en la represión del movimiento.

Así ocurrió con los ceses de actividades decretados por los sindicatos de las empresas particulares de transporte colectivo y fueron célebres en su época, los disturbios causados por una huelga en Avianca. Pero en todo caso, los empresarios fueron logrando que cada día más actividades económicas particulares cayeran incluidas en la genérica definición de "prestación de servicios públicos" y en consecuencia, de acuerdo con la disposición constitucional de la época, quedaban excluidas del Derecho de Huelga.

En otras palabras, aquella prohibición que el artículo de la antigua Constitución planteaba como una excepción, poco a poco se fue convirtiendo en una norma general y entonces el Derecho de Huelga quedó cada vez más restringido, a las pocas actividades de los particulares que no tenían mayor influencia en el bienestar de la comunidad. Ya no tenía vigencia la teoría de León Duguit. La prestación de los servicios públicos ya no era la función prioritaria del Estado, pues ahora cualquier particular podía alegar que su empresa también estaba a salvo de las huelgas, pues con su lucrativa actividad, estaba procurando el bienestar de sus conciudadanos.

A pesar de restringirse cada vez más el Derecho de Huelga en la medida en que la concepción de Servicio Público ampliaba su espectro; sin embargo, las realidades sociales fueron superiores a las prohibiciones constitucionales y a las definiciones legales y los hechos desbordaron el Derecho.

Debido al creciente "desfase" entre las realidades económicas y las realidades salariales presentado en varios organismos del Estado encargados de prestar indiscutibles servicios públicos tales como salud, la justicia y las comunicaciones, los servidores oficiales, desatendidos en sus justas reclamaciones no tuvieron otro recurso que apelar a la huelga, a pesar de que para ellos, sí estaba expresamente prohibida en la Constitución vigente por entonces.

En estas condiciones los trabajadores del Instituto de Seguros Sociales, ISS, se fueron a una huelga que obligó al gobierno de López Michelsen a declarar turbado el Orden Público en todo el territorio nacional. Por primera vez en su historia el Poder Judicial se vio obligado al supremo recurso de la suspensión de actividades, los "paros" en el magisterio oficial se volvieron casi crónicos y la reciente protesta sindical de Telecom, generó inusitadas consecuencias económicas, sociales y políticas.

Es decir, a pesar de la expresa prohibición constitucional de apelar a la huelga en los Servicios Públicos, las crudas realidades económicas obligaron a los trabajadores de la Caja Agraria, del Ministerio de Hacienda y de muchas otras entidades oficiales a pasar por encima de la norma y lanzarse a la huelga, cualesquiera que fueran las consecuencias desfavorables que de su conducta se derivaran.

Ya miembros de la honorable Corte Suprema de Justicia aceptaban que los hechos rebasaban al Derecho. Cabe citar aquí al doctor Fernando Uribe Restrepo, ex Presidente de la Corte, quien en su salvamento de voto en la consulta acerca de la exequibilidad del Decreto 2932 de 1981, que disponía la suspensión de personería sindical por vía administrativa, afirmó.

“... las normas de derecho común sobre ilegalidad de huelgas, vigentes en Colombia desconocen y contrarían la Jurisprudencia Internacional que desarrolla los principios jurídicos de libertad sindical y derechos de asociación, contenidos en los Convenios 87 y 98 de la OIT, debidamente ratificados por Colombia... de acuerdo con el Derecho Laboral Internacional la huelga sólo puede prohibirse cuando afecta servicios esenciales. A este respecto ha dicho el Comité de Libertad Sindical de la OIT:

“La casa de moneda, la agencia gráfica del Estado, los monopolios estatales del alcohol, de la sal y el tabaco, la banca, las empresas petroleras, la generalidad de trabajos portuarios, la reparación de aeronaves y de todo servicio de transporte... no son necesariamente servicios esenciales propiamente dichos. Aunque puede afirmarse que los paros decretados por los respectivos trabajadores pueden causar molestias al público, no parece posible considerar que perjudicarían gravemente los intereses de la comunidad”.

Se impone este criterio para configurar la derogación, en casos particulares, del derecho de huelga, puesto que éste “constituye uno de los medios esenciales de que disponen los trabajadores y sus organizaciones para promover y defender sus intereses profesionales”. El criterio vigente en Colombia y la práctica, fundados en un concepto laxo, genérico e impreciso de lo que es un servicio público, para efectos de limitar de manera innecesaria un derecho laboral fundado, cuando no de manera casuística y arbitraria, viene a darle un alcance francamente desmedido a la disposición que se estudia...”.

Este divorcio entre un mandato constitucional y la realidad económica y social, fue lo que llevó a los Constituyentes de 1991, a elaborar el artículo 56 de la nueva Carta, cuya reglamentación parcial se intenta en el presente proyecto de ley.

LA NUEVA INSTITUCION DEL SERVICIO PUBLICO ESENCIAL

La Constitución Nacional anterior en su artículo 18 decía:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos. La ley reglamentará su ejercicio”.

Esta prohibición tan generalizada, sirvió para que los sectores patronales aprovecharan esa vaguedad en la definición y consiguieran del Ejecutivo, reiteradas declaratorias de “ilegalidad” de los movimientos huelguísticos, que en la práctica hicieron nugatorios los derechos de huelga de las siempre en aumento organizaciones vinculadas a la actividad laboral que prestaban servicios de utilidad pública.

Ya vimos atrás cómo ésta exagerada restricción, provocó el desbordamiento por encima de la norma constitucional y sus correspondientes desarrollos de orden legal y por eso los señores constituyentes de 1991, decidieron elaborar el artículo 56 de la Carta actual que afirma en sus dos primeros incisos:

“Se garantiza el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales definidos por el legislador”.

“La ley reglamentará este derecho”.

Como puede apreciarse del simple cotejo entre la norma constitucional anterior y la vigente, existe una diferencia sustancial. En la actualidad la huelga tan sólo está prohibida cuando se trate de los “servicios públicos **esenciales**, definidos por el legislador”.

En consecuencia, ya no se trata de la totalidad de los servicios públicos de carácter general como prescribía la Constitución de 1936, ahora se requiere que se trate de un “Servicio esencial”, según posterior definición legislativa. Y a conseguir esta apreciación, es a lo que apunta el proyecto de ley que nos ocupa.

Tenemos entonces, que la Asamblea Nacional Constituyente reunida el año pasado, dentro del Derecho de Huelga, creó una institución nueva que denominó Servicio Público Esencial, cuya definición corresponde hacerla a la rama legislativa del poder público.

NATURALEZA DE LOS DERECHOS ESENCIALES

No consideramos necesario remontarnos a la formulación de toda la teoría del Servicio Público, descrita y analizada por diferentes tratadistas del Derecho Constitucional Administrativo, en todos sus desarrollos.

Para efecto de la presente ponencia sobre el Derecho de Huelga, entendemos que sólo es necesario recabar sobre los principios de “regularidad” y “continuidad” en la prestación de un servicio que beneficia a buena parte de los asociados y por eso la abrupta suspensión de éste, históricamente ha provocado el rechazo de los funcionarios públicos.

Pero debe entenderse también, que la huelga es una situación de hecho que se presenta cuando han fracasado otros mecanismos de defensa de las clases trabajadoras y por eso su inevitable presencia ha llevado a los países a formular normas de reglamentación y como en el caso que nos ocupa a otorgarle garantía constitucional.

Y ocurre que dentro de los nuevos esquemas institucionales, la huelga que carece de garantía constitucional, es la paralización de los Servicios Públicos, pero sólo en el caso en que éstos revistan el carácter de esenciales. Lo cual quiere decir, que el cese de actividades ahora se encuentra permitido en todos aquellos servicios que no se encuentren definidos como esenciales.

¿Pero cuál es la verdadera diferencia entre los servicios públicos esenciales y aquéllos que no lo son? Sobre el particular y lo establece el propio artículo 56 de la Nueva Carta, correspondiente al legislador establecer esa definición.

Y sucede que por tratarse de una institución totalmente nueva, en Colombia no existen antecedentes legales ni constitucionales que permitan buscar una aplicación analógica.

Esto hace indispensable acudir al derecho constitucional comparado y a la doctrina precisada por organismos laborales de carácter internacional.

Las distintas Constituciones Políticas de América atina reconocen y garantizan el Derecho a la Huelga aunque casi todas remiten al legislador la facultad de reglamentarlo. Sobre el cese de actividades en los servicios públicos además de Colombia, tan sólo el artículo 92 de la Carta venezolana hace referencia a esta posibilidad cuando establece: “En los servicios públicos este derecho se ejercerá en los casos que la ley determine”.

Como en el caso nuestro, corresponde al Congreso hacer las precisiones correspondientes.

La situación del Derecho de Huelga en la Constitución de Chile es bien curiosa. El numeral 16 del artículo 19 establece:

“No podrán declararse en huelga los funcionarios del Estado o de las municipalidades. Tampoco podrán hacerlo las personas que trabajen en corporaciones o empresas, cualquiera que sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a **la salud**, a la economía del país, al abastecimiento de la población o de **la seguridad nacional...**”.

Decimos que es curiosa esta disposición, pues a la vez que prohíbe la paralización de actividades a la totalidad de los empleados del Estado, hace extensiva esta restricción a todos los particulares que trabajen en empresas privadas que presten servicios de utilidad común.

Pero también aquí se incluyen los conceptos que hemos subrayado y que según veremos luego, son reconocidos por organismos internacionales, como verdaderos servicios públicos esenciales.

En este aspecto, es tal vez la doctrina española la que puede darnos alguna luz sobre el tema que nos ocupa. El artículo 28.2 de la Constitución de España promulgada en 1978, establece el precepto de excluir el derecho de huelga a los servicios esenciales, aunque todavía no existe formulación normativa que precise los alcances de este concepto constitucional.

Esto ha obligado a los tratadistas españoles a construir una teoría para distinguir los servicios esenciales de los servicios públicos comunes, para llegar a la conclusión que el primero de estos conceptos reviste las características de un servicio imprescindible, cuya interrupción puede poner en peligro la vida del individuo o provocar un colapso en la sociedad.

Al respecto el profesor español Juan José Sánchez Díez, escribe en su libro “El derecho de huelga de los funcionarios públicos”, publicado por la Universidad de Alicante:

“Creemos posible sostener que los servicios públicos no son **per se** esenciales. Y que, en consecuencia, sólo aquellos servicios públicos que posean esta característica han de ser garantizados con base a la limitación constitucional.

Naturalmente esta aseveración hace quebrar uno de los axiomas del Derecho Público: la continuidad y regularidad de los servicios públicos. Pero puede aceptarse que ello es coherente con el respeto de un derecho constitucional: el de la huelga de los funcionarios públicos. El ejercicio de este derecho puede considerarse preponderante, hasta el punto de permitir la paralización de aquellos servicios que no se consideren esenciales”.

Pero hay más todavía. Organismos internacionales como la Organización Internacional del Trabajo, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Expertos, han venido trabajando en la elaboración de una definición sobre el servicio público esencial, hasta llegar a la conclusión que estos son “los servicios cuya interrupción, podría poner en peligro la vida, la seguridad o la salud de la persona, en toda o parte de la población”. Esta precisión, sin duda inspira la definición que trae el proyecto que nos ocupa.

LOS SERVICIOS PUBLICOS EN COLOMBIA

Determinados los alcances del concepto de servicio público esencial, en el ámbito del derecho comparado y de las definiciones elaboradas por organismos internacionales especializados en la materia, los cuales coinciden en todas sus partes con la definición acogida por el proyecto de ley en comento, lo cual lo refuerza de gran autoridad, debemos ahora estudiar los alcances que esta precisión puede tener en Colombia.

Los autores de la iniciativa parlamentaria, sin duda basados en doctrinantes españoles, aunque no lo precisan en la Exposición de Motivos, aceptan la concepción de que los Servicios Públicos Esenciales, son aquellos imprescindibles para evitar un colapso en la sociedad y para salvaguardar la vida de los ciudadanos.

Por eso llegan a la conclusión de que tales servicios esenciales pueden enumerarse en forma taxativa y los reducen a "urgencias y cuidado intensivo hospitalario, suministro de agua potable, atención de desastres y calamidades públicas y seguridad nacional".

Sobre el particular, es indudable que los autores del proyecto de ley en discusión, se ciñeron de manera rigurosa a las definiciones que sobre servicio público esencial, han precisado importantes entidades internacionales del trabajo. Además de los autorizados doctrinantes españoles, quienes sin duda, son los que más han profundizado en la materia.

Analizamos por separado, cada uno de los aspectos que en forma taxativa, se presentan en esta iniciativa parlamentaria, como servicios públicos esenciales.

Aquellos servicios sin cuya prestación se pondría en peligro la vida de las personas en todo o en parte de la comunidad, se ha circunscrito a los servicios de urgencias y a las unidades de cuidados intensivos de todos los centros hospitalarios que funcionen en el país. Y es natural que así quede precisado, pues es indudable que su abrupta suspensión sí coloca en grave peligro la vida de quienes en el momento de producirse la suspensión colectiva de actividades, por la gravedad de su estado clínico, se encuentran sometidos a unos tratamientos de emergencia, los cuales en ningún caso pueden interrumpirse.

No ocurre lo mismo con otra clase de servicios asistenciales. La Consulta Externa, la Cirugía Programada, la Hospitalización Común, el Tratamiento Ambulatorio, que si bien buscan la recuperación de la salud del paciente, también es evidente que su aplazamiento, no coloca en inminente peligro la vida del enfermo y por tanto no caben dentro de la definición de servicios públicos esenciales, tal como está precisado por los tratadistas y los organismos internacionales. Si acaso se presentan casos de cirugía o de tratamientos que de pronto requieren de atención inmediata, pueden ser evacuados a través de los Servicios de Urgencias o de las Unidades de Cuidados Intensivos que siempre deberán estar funcionando.

En cuanto a los servicios públicos cuya intempestiva suspensión pondría en serio peligro la salubridad de las personas, los autores en forma acertada han propuesto que el suministro permanente de agua potable adquiere la entidad de un servicio de carácter esencial.

Pero también existen otros servicios cuya paralización pone en inminente peligro no sólo la vida, sino también la salubridad de uno o varios miembros de la comunidad. Se trata de la actividad laboral de aquellas personas dedicadas a la atención de desastres o calamidades públicas. Es apenas natural que ante la presencia de una catástrofe natural o de cualquier tipo de conflagración, quienes tienen a su cargo la atención no pueden suspender su actividad profesional, pues con esto no sólo se pondría en grave riesgo la vida de los sobrevivientes, sino que también, al desatenderse las condiciones de higiene, podría afectarse la salubridad de las personas cercanas al lugar de la tragedia.

En cuanto a seguridad nacional, encontramos sin embargo que este concepto debe precisarse más en el presente proyecto. En efecto con el pretexto de salvaguardar la seguridad nacional desde la segunda década del siglo, fueron perseguidos, encarcelados y algunas veces muertos los líderes sindicales, aborígenes y agrarios.

Desde aquella época, todo conato de protesta étnica o laboral fue reprimida como sediciosa y antes de la Reforma Constitucional de 1936, cuando el Derecho de Huelga recibió reconocimiento institucional, los "protestarios" eran tratados como "cuadrilla de malhechores", tal como ocurrió cuando la matanza de las bananeras en 1928.

Luego de la reforma del '36, como vimos atrás, el Derecho de Huelga, a pesar de encontrarse instituido como una garantía constitucional, poco a poco fue perdiendo espacio, pues cada cese de actividades era considerado por el gobierno de turno, como atentatorio contra el orden público y capaz de poner en peligro la seguridad nacional.

Por esta vía y con la herramienta del artículo 121 de la Carta anterior, se acosó a los sindicatos, se les canceló el reconocimiento de las Personerías Jurídicas, los dirigentes fueron despedidos y los movimientos huelguísticos aplastados. Por eso consideramos indispensable, precisar el concepto de seguridad nacional que trae este proyecto.

En un país como el nuestro donde desde hace más de cuarenta años las instituciones se debaten en medio de un fuego cruzado y se vive en un estado crónico de "guerra civil no declarada", resulta cuando menos irónico pretender que son los sindicatos los

responsables del caos económico, político y social y que con sólo reprimirlos, las cosas regresan a la normalidad.

Es indudable que los movimientos huelguísticos en cierto tipo de actividades laborales, puede dar ocasión a trastornos en el normal desenvolvimiento del proceso social, pero de ahí a que estas huelgas coloquen al borde del colapso toda la seguridad nacional, hay una inmensa distancia.

Por eso cuando los doctrinantes y los organismos de carácter internacional afirman que son servicios públicos esenciales solamente aquellos cuya interrupción colapsaría a la sociedad, no pueden estar haciendo referencia sino a la huelga en los organismos del Estado cuya misión específica es la de salvaguardar la seguridad nacional.

En efecto, nadie concibiría una cesación de actividades de los miembros del Ejército Nacional, pues esto sí pondría en serio peligro la seguridad del país como nación soberana.

Pero nada de esto ocurre, cuando la huelga se decreta en otros campos de la vida social, por importante que sea la empresa paralizada.

Claro que acatando el espíritu de la Nueva Constitución que garantiza el derecho de huelga salvo en los servicios públicos esenciales, esto quiere decir, que no se trata de una prohibición, sino de que cuando lleguen a presentarse estos "paros" como fenómenos sociales incontenibles, no gozan de garantía constitucional.

Además, y para evitar que por la vía de las interpretaciones especiosas, con el tiempo se vaya transformando en servicios públicos esenciales otras actividades distintas a las enunciadas de manera taxativa en el artículo primero del proyecto en discusión, consideramos importante introducir un inciso nuevo aclarando esta situación.

De otra parte, como en otros artículos del Código Sustantivo del Trabajo se mantienen disposiciones que hacen referencia a la prohibición de las huelgas en la totalidad de los servicios públicos al tenor de lo dispuesto en la Constitución derogada, tales normas deben derogarse de manera expresa, para facilitar la misión del intérprete que debe aplicarlas.

Por último, también consideramos adecuada la modificación del título del proyecto, para hacerlo más acorde con la norma constitucional que se está desarrollando.

REFORMAS PROPUÉSTAS AL PROYECTO

Sobre el Proyecto de Ley número 101 de 1992, consideramos que deben discutirse las siguientes reformas:

a) En el artículo primero del proyecto, quedarían intactos los dos primeros incisos y el tercero, a pesar de conservarse en toda su concepción original, pasaría a completar la definición de servicio público esencial;

b) En cuanto al artículo segundo además de derogar las que sean contrarias a este proyecto, de manera expresa se mencionan la totalidad del Decreto Extraordinario 753 de 1956, el cual modificó el artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo y de conformidad con la Constitución política vigente por entonces, prohibía la huelga en la totalidad de los servicios públicos y procedía a discriminar detalladamente, cuáles eran éstos.

En igual forma se deroga de manera expresa el numeral a) del artículo 450 del mismo Código Laboral, donde se determina que es ilegal la huelga en cualquier servicio público. Y por último, se procede en igual forma con los artículos 464 y 465 del mismo estatuto por hacer referencia a la suspensión de labores de las empresas particulares que prestan servicios públicos;

c) Además, de acuerdo con la argumentación de párrafos anteriores, se propone nuevo título al presente proyecto de ley.

En razón de todo lo anterior, me permito presentar la siguiente:

PROPOSICION

Dése primer debate al proyecto de Ley número 101 de 1992, "por la cual se reglamenta parcialmente el artículo 56 de la Constitución Nacional, definiendo los servicios públicos esenciales", con los cambios que se proponen en el pliego de modificaciones adjunto.

Manuel Espinosa Castilla

Representante a la Cámara

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre 4 de 1992

PLIEGO DE MODIFICACIONES

(Nueva presentación del proyecto)

PROYECTO DE LEY NUMERO 101 DE 1992

por la cual se precisan los servicios públicos esenciales, en desarrollo del artículo 56 de la Constitución Nacional.

DECRETA:

ARTICULO PRIMERO. El artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 430. De conformidad con la Constitución Nacional, está garantizado el derecho de huelga, salvo en los servicios públicos esenciales.

Para el anterior efecto, se consideran como servicios públicos esenciales, aquellos sin cuya prestación se pondría en peligro la vida, la seguridad o la salubridad de las personas, en todo o en parte de la comunidad y en consecuencia, no se garantiza el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos esenciales de urgencias y

cuidado intensivo hospitalario, suministro de agua potable, atención a los desastres o calamidades públicas, ni en las Fuerzas Armadas encargadas de la salvaguarda de la seguridad nacional.

ARTICULO SEGUNDO. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga el Decreto Extraordinario 753 de 1956, el numeral a) del artículo 450 del Código Sustantivo del Trabajo, los artículos 464 y 465 del mismo estatuto y todas las otras normas que le sean contrarias.

Manuel Espinosa Castilla

Representante a la Cámara

Santafé de Bogotá, D.C., noviembre 4 de 1992

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 109 de 1992 (Cámara) por medio de la cual se sancionan conductas que violen las normas sobre monopolios de arbitrio rentístico.

Doctor

JUAN CARLOS VIVES M.

Presidente

Comisión Primera

Cámara de Representantes

En cumplimiento de la designación que usted nos ha señalado, procedemos a rendir el respectivo informe de ponencia sobre el Proyecto de Ley número 109 "por medio de la cual se sancionan conductas que violen las normas sobre monopolios de arbitrio rentístico".

I. CONTENIDO

Esta iniciativa comprende la creación de dos tipos penales orientados a castigar las conductas que afectan el desarrollo de programas de asistencia social -en las áreas de salud y educación especialmente- las cuales consisten en la omisión de efectuar las transferencias legales de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico y en ejercer, sin cumplimiento de los requisitos legales, una actividad que posea dicha categoría.

Se pretende con ello dotar a las autoridades de mecanismos punitivos para controlar el pago oportuno y eficiente de las transferencias que se destinarán a la asistencia social y a la prestación de los servicios públicos de educación y salud, como también, entregarle a la administración de justicia instrumentos para reprimir la realización ilegal y clandestina de actividades establecidas como monopolios rentísticos, esto es, aquellas relacionadas con juegos, loterías, rifas, producción y venta de licores, etc.

La restricción penal de tales conductas no ha sido, hasta el momento, considerada como delito y únicamente se ha delimitado a normas de carácter policivo en el ámbito local de los municipios y departamentos. Además, como adelante nos permitiremos explicar, su régimen sancionatorio impide, conforme a los nuevos mandatos constitucionales, imponer penas privativas de la libertad a quienes incurran en estos comportamientos. Se hace prioritario entonces que el legislador subsane dicho vacío, lo cual redundará en beneficio exclusivo de la colectividad, única beneficiaria de los recursos captados por el erario en la explotación de los monopolios, y por ende, la única perjudicada con la ocurrencia de las infracciones que son objeto del proyecto que nos ocupa.

II. ANTECEDENTES

En nuestra memoria histórica registramos el establecimiento de varios monopolios controlados por el Estado respecto a diversas actividades, como lo fueron en la colonia el cultivo y explotación de tabaco o la producción y venta del aguardiente y pólvora (1).

En el período que sigue a la independencia, v. gr. a mediados del siglo XIX, bien podemos verificar la continuidad de los monopolios sobre los dos primeros productos junto con el de la sal, de los cuales el Gobierno obtenía recursos para su funcionamiento (2).

Es interesante resaltar cómo hasta la actualidad, el Estado se ha reservado la explotación y control de ciertas actividades, a las cuales les ha otorgado la condición de monopolios, estableciendo, de paso, medidas de castigo para quienes de una y otra forma incurren en comportamientos que defraudan la captación de las rentas que éstos producen. De hecho, en el momento presente, se encuentran constituidos como monopolio de arbitrio rentístico las loterías, todos los juegos de suerte y azar y la producción de licores, cuyas rentas, por mandato del artículo 336 de la Carta Política, deben destinarse a los servicios de salud y educación, preferentemente.

II.1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

A) LOTERIAS Y JUEGOS DE AZAR

En un singular estudio, refiere M. Parménides Salazar, que "las loterías en el Nuevo Reino de Granada fueron reglamentadas por la Corona de España, mediante el Decreto Real de septiembre 3 de 1763. La primera lotería organizada oficialmente fue la de Santafé de Bogotá que realizó su primer sorteo 'el día de todos los santos', primero de noviembre de 1801" (3).

Fácil es observar que, por cierto desde épocas no muy reciente, en el decurso de nuestra historia las autoridades han manifestado interés por reglar y encauzar el hecho socio-cultural del juego, de la atracción por lo contingente o por el riesgo que se asume ante la posibilidad incierta y apenas probable de obtener una ganancia. Así, ya en la etapa republicana que se inicia en 1886, se expidió la Ley 98 de 1888 y posteriormente a través del artículo 4º del Acto Legislativo número 3 de 1910, se consagró el establecimiento de monopolios, previa indemnización a quienes con dicha medida pudieran resultar afectados, como quedó definido en el texto del artículo 31 de la extinta Constitución.

En desarrollo de tal precepto se promulgó la Ley 64 de 1923, algunos de cuyos mandatos se encuentran aún vigentes, la cual regula el marco reglamentario del juego de loterías y concede su monopolio a los entes departamentales que, con fines de beneficencia principalmente, quedaron obligados a destinar las rentas producidas por éstas.

Otras disposiciones referidas a la misma materia son, entre las más importantes, la Ley 133 de 1936, reformativa de la anterior, que permitió la libre circulación y venta de las loterías de todos los departamentos en el territorio nacional; la Ley Primera de 1982 que otorgó categoría legal al juego de apuestas permanentes, conocido como

"chance", reconociendo no sólo el ejercicio lícito de esta actividad, sino también dotando al Gobierno de un extraordinario instrumento de servicio social, por cuanto el Estado por medio de sus loterías y beneficencias desde entonces capta las regalías producidas por dichas apuestas, disponiendo de nuevos y considerables recursos para invertir en programa de salud pública. Esta ley ha sido reglamentada considerablemente y de manera especial por los Decretos 386 de 1983, 33 de 1984, 1988 de 1986, 2557 de 1987 y 1821 de 1990. La Ley 15 de 1989, creadora de la Superintendencia de Salud y el Decreto 1472 de 1990 le otorgan dicha entidad facultades para asumir el control, la vigilancia e inspección de los arbitrios rentísticos que se obtengan de los monopolios de las loterías, apuestas permanentes y demás modalidades de juegos de suerte y azar, intervenir a los establecimientos públicos y a las personas jurídicas de Derecho Privado que tengan como objeto la titularidad o explotación de estas actividades, e incluso autorizar su funcionamiento, aprobar sus estatutos y sancionarlas cuando sea pertinente. La Ley 10 de 1990 declara como arbitrio rentístico de la Nación la explotación monopólica, en beneficio del sector salud, todas las modalidades de juegos de suerte y azar y crea, con el objeto de generar recursos para la salud, una sociedad especial de capital público conformada por la Nación y las entidades territoriales titulares o explotadoras de monopolios rentísticos, que inicialmente se dominó Coljuegos y que luego se convirtió en Ecosalud, conforme al Decreto 271 de 1991. La Ley 53 de 1990, reforma el artículo 201 del Código de Régimen Departamental al definir los parámetros de contratación con los concesionarios explotadores de dichos monopolios y faculta al Gobierno Nacional para fijar el monto de las regalías que éstos se encuentran obligados a pagar. Finalmente, el Acuerdo número 18 del Consejo Directivo de la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud, Ecosalud, dispone el marco general de los requisitos, condiciones y procedimientos que rigen la explotación de todas las modalidades de juegos y apuestas de suerte y azar a través de terceros.

B) LICORES

La historiadora Margarita González, reseña que en el Nuevo Reino de Granada se estableció "el monopolio del proceso de destilería y comercio del aguardiente" junto con el de otros productos (sal y tabaco) con el objeto de que el Estado obtuviera el beneficio de "las operaciones productivas y comerciales sostenidas con productos cuyo consumo en el reino garantizaba el más amplio grado de circulación ..., (pues) al arrogarse el Estado una posición de exclusividad en la producción y en el comercio de los productos monopolizados, eliminaba la competencia proveniente de cualquier sector social y, aprovechando esta circunstancia, podía imponer al público precios elevados. El Estado escogió, sistemáticamente, campos de monopolización en donde los costos de producción fueran mínimos ...(para lucrarse) de la diferencia existente entre los costos y los precios de venta" (4).

Aparece de esta manera, como una de nuestras más antiguas instituciones, el establecimiento del monopolio de licores, justamente por encontrarse respaldado en una alta demanda colectiva y generalizada y, obviamente, por el interés del Estado de preservar para su arbitrio exclusivo el control y beneficio de una industria que genera significativa rentabilidad.

Esta tradición, controvertida y polémica por cierto, conserva un respaldo legal desde la Colonia que se extiende hasta nuestros días y que se expresa en varias normas de las cuales podemos citar el Decreto-ley 41 de 1905 que consagró el monopolio estatal sobre la producción y venta de licores destilados; la Ley 8 de 1909, que determinó como rentas departamentales aquellas provenientes de la producción y venta de licores; la Ley 4 de 1913, Código de Régimen Político y Municipal, que en su artículo 97 dispuso entre las funciones de las asambleas "monopolizar en beneficio del tesoro, si lo estima conveniente y de conformidad con la ley, la producción, introducción y venta de licores destilados embriagantes o gravar esas industrias en la forma en que lo determine la ley si no conviene el monopolio"; la Ley 28 de 1919 asimiló la producción de vinos nacionales a varias disposiciones atinentes al régimen de licores; la Ley 88 de 1923 dispuso que la producción, expendio y comercio del alcohol imponible serían libres en el territorio de la República; la Ley 34 de 1925 fijó los porcentajes para los impuestos a los licores, limitando la autonomía de los departamentos para establecer tarifas; la Ley 83 de 1925 autorizó a los departamentos para monopolizar la producción de alcohol imponible; por medio de la Ley 47 de 1930 la Nación cedió la administración del monopolio de licores a los departamentos; el Decreto-ley 131 de 1958 estableció tarifas para el impuesto al consumo de vinos extranjeros; el Decreto-ley 803 de 1966 incrementó el impuesto al consumo de licores y vinos extranjeros; la Ley 14 de 1983, derogó y modificó la mayoría de las anteriores disposiciones, reafirmando el monopolio sobre dicha actividad, regulando la competencia de las asambleas y gobernadores en esta materia y fijando gravámenes en todo el país para los licores y vinos extranjeros; el Decreto número 7 de 1983 modificó el impuesto al consumo de licores, vinos y vinos espumosos o espumantes, aperitivos y similares nacionales y extranjeros; el Decreto 1222 de 1986, recopiló y unificó las normas sobre monopolios departamentales e impuestos al consumo de licores.

III. RECONOCIMIENTO CONSTITUCIONAL

Intensos debates en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente procedieron a la aprobación final del artículo 336 de la nueva Carta, el cual prevé el establecimiento de monopolios en favor del Estado con la finalidad exclusiva de desarrollar obras de interés

público y social por medio del recaudo de los dineros que obtenga como arbitrio rentístico.

La Delegataria María Teresa Garcés señalaba que "se han hecho críticas al monopolio de licores afirmando que es inconveniente y contradictorio que las entidades territoriales con el propósito de aumentar sus ingresos fomenten el consumo de licores destilados el cual se traduce en problemas como el bajo rendimiento en el trabajo, accidentes mortales y conflictos familiares. ...es necesario tener en cuenta que el consumo de licores es una costumbre arraigada en el pueblo colombiano y en la humanidad entera y que el hecho de dejar su fabricación y distribución en manos de los particulares no la va a cambiar ni a disminuir... el monopolio de alcoholes y licores es una fuente de recursos básica para los departamentos, hasta el punto que su suspensión podría crear un caos económico en los mismos" (5).

Este criterio fue el que finalmente predominó en el órgano Constituyente y "como resultado de esta postura se institucionalizaron (también) los monopolios de suerte y azar (junto con el de licores), señalando destinación específica a las rentas generadas por ellos y **elevando a la categoría de delito la evasión fiscal en materia de rentas provenientes de ellos**, constituyéndose en la primera penalización de este tipo de conductas" (6). (subrayamos)

De una parte, se reconoce el hecho sociológico del consumo de licores y de los juegos de suerte y azar como elemento de la conducta colectiva, asumiéndose una posición desprovista de anacrónicos moralismos y de prejuiciados conceptos que pretenden el ocultamiento de una realidad insoslayable; y de otra parte, el Constituyente impone el mandato de proveer al Estado de recursos para el desarrollo de la asistencia social, al prescribir de manera expresa que "las rentas obtenidas en el ejercicio de monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de la salud" y "las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación", según reza la letra de los incisos cuarto y quinto del artículo 336 de la Norma Suprema.

Estas disposiciones poseen su correlato en el espíritu e intención manifestados por el artículo 366 de la Carta en donde se le otorga al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de la vida de la población la categoría de finalidades sociales del Estado, y se precisa, que será objetivo fundamental de la actividad estatal la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. "Para tales efectos -concluye el artículo citado- en los planos y presupuestos de la Nación, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación".

No tendría entonces ningún sentido que la Constitución señalara como tan rotundo mandato la prevalencia del aspecto social, preceptuara el establecimiento de los monopolios en favor del desarrollo de este imperativo y consagrara la destinación específica de las rentas que éstos producen, si no hubiese, concomitantemente, señalado la prescripción de sanciones punitivas para las personas que defraudan al Estado y, en últimas, a la colectividad receptora de los servicios de educación y salud. Esta provisión quedó incorporada en el inciso sexto del artículo 336 en comento, el cual dispone que "la evasión fiscal en materia de rentas provenientes de monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley".

Empero la preceptiva constitucional que dispone sanciones penales para quienes desconozcan la normatividad que regula a los monopolios de arbitrio rentístico, aún no ha sido desarrollada por el legislador. Tal es el propósito del proyecto que ocupa nuestra atención, pues dicho vacío está produciendo cuantiosas defraudaciones para las cuales no existe ninguna herramienta punitiva, puesto que las conductas consistentes en ejercer, sin arreglo a la ley, actividades establecidas como monopolios rentísticos, o en omitir realizar las transferencias de las rentas que éstos producen, no tienen ninguna sanción privativa de la libertad.

IV. LEGISLACION PENAL RELACIONADA CON MONOPOLIOS DE ARBITRIO RENTISTICO.

IV.1. INAPLICABILIDAD DE PENAS PRIVATIVAS DE LA LIBERTAD

Prescribe el artículo 116 de la Constitución, en forma taxativa, que la Administración de Justicia será ejercida por la Corte Constitucional, la Corte Suprema, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces. También poseen dicha facultad la justicia penal militar, el Congreso de la República o los particulares, en los casos que señale la ley.

Con base en este mandamiento, las demás autoridades se encuentran imposibilitadas para ejercer dicha función, de suerte que en lo relativo a determinar penas privativas de la libertad, tan sólo poseen competencia los jueces, magistrados y tribunales, más nunca los servidores públicos a quienes se les encuentran asignadas atribuciones disciplinarias o policivas. Este criterio ha sido expuesto por la Corte Constitucional en su pronunciamiento de agosto 13 del presente año, en cuyo texto de manera inequívoca concluye que "en materia del derecho a la libertad personal", el Constituyente ha estructurado una serie de garantías sin antecedentes en nuestra tradición jurídica. La Constitución establece una reserva judicial en favor de la libertad individual, siendo indispensable el mandamiento escrito de autoridad judicial competente, con las formalidades legales y por motivo

previamente definido en la ley, para que una persona pueda ser reducida a prisión, arresto o detención (C.P. art. 28). **En adelante solamente las autoridades judiciales tienen competencia para imponer penas que conlleven la privación de la libertad. En consecuencia, a las autoridades administrativas les está vedado imponer motu proprio las penas correctivas que entrañen, directa o indirectamente, la privación de la libertad, salvo mandamiento escrito de autoridad judicial competente...** Si la autoridad administrativa tuviere potestad de imponer penas de arresto, sin intervención judicial que las autorice, la protección del derecho a la libertad personal confiada a ésta última se tornaría innecesaria y carecería de efectividad para cumplir su cometido" (7). (subrayados nuestros).

Queda claro entonces que las sanciones restrictivas de la libertad tan sólo pueden ser impuestas por autoridad judicial, lo cual, en últimas traduce, que las conductas no tipificadas en la legislación como delitos, cuya competencia sancionatoria se encuentre atribuida a funcionarios con exclusivas facultades disciplinarias, administrativas o de policía, únicamente pueden ser castigadas con medidas menores como la caución o la multa, etc.

Ahora, bien es cierto que el artículo 28 transitorio de la Carta prescribe que las autoridades de policía seguirán conociendo de los hechos punibles sancionables con pena de arresto mientras el Legislativo expida la norma que confiera a la rama judicial dicha potestad inherente de ésta. Sin embargo, la Corte Constitucional concluye a este respecto que "dado el carácter de derecho de aplicación inmediata que ostenta la libertad, corresponde al legislador, en un término breve, expedir la ley que atribuya a las autoridades judiciales el conocimiento de estas conductas, so pena de incurrir en inconstitucionalidad por vía omisiva" (8).

Ante esta perentoria advertencia de la Corte, se deriva el correlativo impedimento para castigar con privación de la libertad las conductas irregulares que con relación directa y específica a los monopolios de arbitrio rentístico, han proliferado con notorio detrimento de los recursos que se destinan a las áreas fundamentales de la salud y la educación de los colombianos, por cuanto quien desarrolla una actividad calificada como arbitrio rentístico (explotación de juegos, apuestas, o ventas de licores, v. gr.) sin el lleno de los requisitos legales, tan sólo se hace merecedor a una sanción que impone la autoridad local en el ámbito del municipio o departamento. Y como tales medidas no pueden contener la restricción de la libertad, la ausencia de una pena de dicha naturaleza produce el estímulo para la rentable industria que comporta, per se, el ilícito ejercicio de estas actividades.

IV.2. DELITOS RELACIONADOS CON LA EXPLOTACION DE MONOPOLIOS E INEXISTENCIA DE TIPICIDAD AUTONOMA.

El Código Penal no contiene disposiciones particulares, concretas y definidas en lo concerniente a esta materia. Se encuentran tipificadas conductas como la falsedad en sus modalidades de falsificación o uso fraudulento de sello oficial (art. 211), falsificación de efectos oficiales timbrados (art. 212), circulación y uso de efecto oficial o sello falsificado (art. 213) y falsedad marcaría (art. 217), observables en las estampillas, sellos y efectos que se colocan en los envases de licor adulterado o del que se comercializa evadiendo normas fiscales, y que también se utilizan en la emisión y venta de billetes de loterías o formularios de apuestas permanentes falsificados. La tenencia, fabricación y tráfico de sustancias u objetos peligrosos (art. 197), el uso ilegítimo de patentes (art. 237), las lesiones personales (art. 331) susceptibles de producir perturbación funcional (art. 334) o síquica (art. 335), son otros delitos en los que puede incurrir quien fabrica, venda o expida licor adulterado. También, la estafa (art. 356) sería aplicable a la persona que ilícitamente venda lotería o apuestas permanentes y aún, a quien además de ejercer irregularmente este oficio, se sustraiga al pago del premio.

Mas, nuestra legislación penal no contempla tipos definitorios que permitan calificar de manera autónoma la omisión de realizar las transferencias provenientes de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico, como tampoco establece en forma expresa la regulación punitiva para quienes ejercen, sin sujeción a la ley, actividades establecidas dentro de esta categoría. Ello ha permitido, especialmente en cuanto a la segunda conducta, que el ejercicio ilegal de la industria del juego y de las apuestas permanentes, por no encontrarse tipificado con precisión, prolifere sin control ni mecanismo coercitivo alguno, pues a quienes en forma irregular se dedican a esta práctica, como hemos visto, sólo es dable aplicarles medidas de policía en caso de que su comportamiento no sea susceptible de adecuarse a un comportamiento previsto como delito en el régimen penal.

En virtud de este vacío, el Constituyente por medio del inciso sexto del artículo 336 de la Carta, previo el establecimiento de sanciones contra quienes defraudan la captación de rentas provenientes de las actividades establecidas como arbitrio rentístico. Este deber señalado al Legislador tendría cabal cumplimiento con la aprobación de la iniciativa propuesta.

V. ANALISIS DEL PROYECTO Y PROPUESTAS DE MODIFICACION

V.1. PENALIZACION AL INCUMPLIMIENTO DE REALIZAR LAS TRANSFERENCIAS LEGALES.

El artículo primero del proyecto relaciona este nuevo tipo penal de la siguiente manera:

"Artículo 1o. Omisión de efectuar transferencias legales de las rentas producidas por monopolios de arbitrio rentístico. El que, encontrándose obligado a hacerlo, dentro del plazo que fije la ley, no efectúe las transferencias legales de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico, incurrirá por este solo hecho en prisión de uno a tres años y multa de diez a cien salarios mínimos legales mensuales. La pena se aumentará hasta en una tercera parte si este delito fuere cometido por un servidor público".

Con la finalidad de otorgarle mayor precisión técnico-jurídica a esta norma proponemos darle la siguiente redacción:

Artículo 1o. Omisión de efectuar transferencias legales de las rentas producidas por monopolios de arbitrio rentístico. El que, encontrándose obligado a hacerlo, dentro del plazo establecido legalmente, no efectúe las transferencias de las rentas producidas por los monopolios establecidos como arbitrio rentístico, incurrirá por este solo hecho en prisión de uno a cinco años y multa de diez a cien salarios mínimos mensuales.

Como se observa, además de incorporar algunas elementales enmiendas de orden formal, se incrementa la pena y se suprime el agravante referido al servidor público. Esta última modificación tiene fundamento en el hecho de que la redacción original es quizá redundante y podría dar origen a una previsible iniquidad, puesto que quien realiza las transferencias legales provenientes de los monopolios es siempre un servidor público, y por ende, se incurriría en un contrasentido al agravar la pena para quien en la actualidad es el único sujeto activo de la infracción. Empero, puede acontecer que en el futuro tal obligación sea atribuida a un particular, como cabe pensar de quienes en virtud de un contrato de fiducia o de concesión adquieran el deber de transferir las rentas monopolísticas.

En segundo lugar, aumento de la penalización no es arbitraria, pues se trata de la misma sanción prescrita para conductas similares como es el caso del prevaricato por omisión (art. 150 C.P.) y resulta apenas justo sancionar con severidad a quien con la comisión de este ilícito lesiona a un sinnúmero indeterminado de personas que se ven afectadas por la ausencia de los servicios que, en las áreas de salud y educación, principalmente, el Estado deja de prestar cuando alguien incurre en dicho comportamiento.

Proponemos también suprimir el inciso que agrava la pena para el servidor público, tanto porque este es, hasta ahora, el único sujeto activo posible, y además porque el juzgador siempre le asiste la facultad de imponer penas accesorias con arreglo al artículo 52 del ordenamiento penal, entre las cuales se encuentra la de interdicción de derechos y funciones públicas o de pérdida de empleo público u oficial (arts. 50 y 51 del C.P.), cuya aplicación es, de suyo, perfectamente viable, si el autor del hecho punible fuere un servidor público que en ejercicio de sus funciones cometiere este delito.

A) CARACTER DE ESTA CONDUCTA

El proyecto, en su artículo primero, establece un delito de aquellos que la doctrina cataloga como "de omisión", los cuales consisten en la abstención de ejecutar actos que para el agente son obligatorios en virtud de un mandato legal que así se lo impone. Es por eso pertinente la mención que se hace cuando se advierte en el texto que comete este delito quien "encontrándose obligado a hacerlo" no efectúe las transferencias legales. Así mismo podría calificarse esta conducta como un delito "de peligro colectivo", en razón de que es la comunidad, el conglomerado social, y no un ente individualizado susceptible de identificar, el que se ve afectado por esta conducta.

B) ELEMENTOS CONSTITUTIVOS

Para la configuración del tipo en comento aparecen dos aspectos definitorios de carácter descriptivo cuales son, primero, encontrarse el agente obligado a realizar las transferencias de las rentas producidas por los monopolios constituidos como arbitrio rentístico, esto es, tener dicha obligación estipulada en una norma o ser este deber contentivo de sus funciones en virtud del cargo o de la actividad que realiza; y, segundo, persistir en la omisión una vez cumplido el plazo máximo que le ha fijado la ley para efectuar dichas transferencias, en concierto con la letra del inciso segundo del artículo 20 del Código Penal que considera realizados los comportamientos de abstención "en el momento en que debió tener lugar la acción omitida".

El sujeto activo es entonces el ordenador del gasto de las entidades que transfieren las rentas de los monopolios (gerentes de loterías, beneficencias, licorerías o de la Empresa Colombiana de Recursos para la Salud, Ecosalud) y el particular que en virtud de un contrato de fiducia, de concesión o a causa de cualquier otra relación jurídica, deba transferir dichas rentas a los servicios seccionales correspondientes.

Por otra parte, cuando el artículo se refiere al perfeccionamiento de la conducta por haberse omitido dicho deber legal "dentro del plazo que fije la ley", se está remitiendo a los términos que se encuentran predeterminados en varias disposiciones, como por ejemplo, el establecido en el artículo 3º, de la Ley 1ª de 1982, cuyo inciso final dispone que "la lotería o beneficencia trasladará al Servicio Seccional de Salud correspondiente, dentro de los diez primeros días de cada mes, los ingresos a que se refiere esta ley"; similar previsión quedó estipulada en el artículo 59 del Decreto 33 de 1984, el cual reza que "los ingresos provenientes del juego de apuestas permanentes, previa deducción de los gastos de administración, se destinarán exclusivamente a los programas de salud y

deberán ser transferidos a éstos por las entidades concedentes dentro de los diez primeros días del mes siguiente a aquél en que se causen"; el Código de Régimen Departamental, Decreto-ley 1222 de 1986, en su artículo 200 señala el mismo plazo a estas entidades; la Ley 15 de 1989 en su artículo 47 dispone que "las empresas o fábricas de licores departamentales o a quienes se haya concedido la explotación del monopolio deberán girar a los servicios seccionales de salud, en los primeros quince días de cada mes, el valor liquidado del impuesto correspondiente al mes anterior"; y en el mismo sentido podrían citarse los artículos 42 y el numeral 9º del artículo 43 del Acuerdo 18 del 17 de septiembre de 1981 expedido por el Consejo Directivo de Ecosalud, que se refiere a la obligación de los concesionarios consistente en cumplir a cabalidad los plazos para pagar las contribuciones y tarifas derivadas del respectivo contrato de explotación.

En el mismo sentido, el verbo rector "no efectuar" comprende la regulación de la conducta omisiva, que conforme a la definición de autoridad que la Real Academia de la Lengua establece, significa "no poner por obra", "no ejecutar", "no cumplir", "no hacer efectivas" las transferencias legales de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico. El comportamiento del infractor se tipifica por la abstención, por el no hacer o no cumplir, dentro del término legal, con la obligación de realizar tales transferencias.

C) TIPICIDAD AUTONOMA

El delito definido en el artículo primero aparentemente podría ser catalogado como una conducta de cuya comisión se derivaría un concurso con el prevaricato por omisión en el caso de que fuera cometido por un servidor público. En efecto, el artículo 150 del Código Penal tipifica esta última conducta para "el empleado oficial que omite, rehusa, retarde o deniegue un acto propio de sus funciones", estableciendo para el infractor una pena de prisión de uno a cinco años e interdicción de derechos y funciones públicas hasta por el mismo término. (subrayamos)

En consecuencia podría decirse que el servidor público que no efectúe las transferencias legales dentro del término establecido en la ley de hecho está omitiendo "un acto propio de sus funciones", determinándose así el clásico concurso formal de delitos consistente en que con una sola acción u omisión se infringen varias disposiciones penales, que en nuestro caso, serían prevaricato por omisión y omisión de efectuar las transferencias legales de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico, situación prevista por el artículo 26 del Código Penal, el cual dispone que quien con una sola acción u omisión infrinja varias disposiciones penales, quedará sometido a la que establezca la pena más grave, aumentada hasta en otro tanto. El concurso formal se determina por dicha unidad de acción y pluralidad inseparable de lesiones jurídicas, es decir, la acción o abstención es única y las infracciones a la ley son múltiples, como al parecer acontece en el caso estudiado.

Sin embargo, tal observación no es aplicable a este particular asunto por cuanto los dos hechos punibles, prevaricato omisivo y abstención de efectuar las transferencias legales, son conductas autónomas en la medida que la segunda se describe con una tipicidad más abundante de elementos y se refiere específicamente a las transferencias de rentas producidas por monopolios de arbitrio rentístico, además de que no sólo puede ser el infractor un funcionario público, como ocurre en el prevaricato por omisión, sino que también existe la posibilidad de que sea un particular. Así, pues, el concurso es sólo aparente y si se diera el caso de que un servidor público dejara de efectuar, en el término en que se encuentra obligado a hacerlo, las transferencias de las rentas monopolísticas, incurriría únicamente en este último delito y no en el de prevaricato por omisión y no sería aplicable la citada norma del artículo 26 del Código Punitivo, por cuanto no se darían los presupuestos del concurso formal en virtud de la aplicación del principio de **non bis in idem** que permite subsumir o absorber el tipo de menor espectro descriptivo en la conducta determinada con mayor autonomía, tal como lo han reiterado insistentemente la Corte Suprema de Justicia y los estudios doctrinales.

El principio de la consunción (como solución al problema del concurso aparente de tipos) -afirma la Corte- existe cuando se presentan tipos de estructura típica compleja (sic), que contienen íntegramente a otro u otros, de composición típica más simple, situación que exige para efectos de respetar el **non bis in idem** la aplicación del tipo de mayor riqueza descriptiva que contiene integralmente a otro (en este evento, abstenerse de efectuar transferencias subsume al prevaricato por omisión si el sujeto activo es servidor público) y que en definitiva lleva a la conclusión de que el tipo de mayor relevancia jurídica y mayor riqueza descriptiva es el aplicable pues subsume o absorbe al de mayor jerarquía. Este principio no está expresamente declarado por la ley, pero sí aparece ínsito en la misma y debe deducirse de la interpretación racional del principio latino antes descrito (9).

De esta manera, el ilícito contemplado en el artículo primero de la iniciativa estatuye una conducta típica con una entidad particularizada y específica, de naturaleza jurídica autónoma y de aplicación eminentemente preferencial sobre cualquier otro hecho punible.

V.2. EJERCICIO ILÍCITO DE ACTIVIDAD MONOPOLÍSTICA DE ARBITRIO RENTÍSTICO

El artículo segundo del proyecto reza: "**Ejercicio indebido de actividad monopolística de arbitrio rentístico.** El que de cualquier manera o valiéndose de

cualquier medio ejerza una actividad legalmente establecida como monopolio de arbitrio rentístico, sin sujeción a las normas que la reglamentan, será condenado a pena de prisión de uno a cinco años y al pago de una multa de diez a cien salarios mínimos mensuales legales.

La pena se aumentará hasta una tercera parte cuando este delito fuere cometido por el particular que sea representante legal, empresario o concesionario legalmente autorizado para la explotación de un monopolio rentístico, y hasta la mitad, si el infractor fuese un servidor público de cualquier entidad cuyo objeto sea la explotación de un monopolio de arbitrio rentístico".

Para efectos de lograr una mayor precisión, consecuente con la redacción que utiliza el Código, proponemos suprimir el término "será condenado", que aparece en el inciso primero, por la palabra "incurrirá", la cual es de usual aplicación en la determinación de las penas.

Así mismo, únicamente con el objeto de obtener mayor claridad, sugerimos que en el inciso segundo se inviertan los términos que aluden a los particulares infractores, de la siguiente manera: En primer lugar deberá señalarse al Concesionario, por ser éste el sujeto de mayor responsabilidad, luego al representante legal y finalmente al empresario.

Igualmente, se hace recomendable modificar la redacción de las frases finales relativas a la entidad que explota un monopolio, otorgándole a ésta, en primer lugar, el carácter de "titular", pues las loterías, beneficencias o licoreras en ocasiones, antes de ser explotadoras de un arbitrio rentístico, son titulares que conceden la explotación o administran el monopolio. Se trata de unos correctivos, aparentemente elementales, pero de hecho necesarios, para que la aplicación de la norma no provoque equívocos de ninguna naturaleza.

El texto íntegro de las enmiendas referidas, se incorpora en el pliego de modificaciones que aparece adjunto al presente informe.

A) OBJETIVO DE LA PROPUESTA

Como inicialmente observábamos, la Ley 1ª de 1982 regularizó y otorgó respaldo legal al juego de apuestas permanentes conocido como "chance", generando cuantiosos recursos para la salud y poniendo fin a la ilegalidad de una actividad que sin sustento normativo se había generalizado en los hábitos del común de las gentes en todo el territorio nacional. La legislación expedida con posterioridad, cuya relación hemos registrado, encauzó y reglamentó el ejercicio de los demás juegos de suerte y azar, especialmente a partir de la creación de Ecosalud, entidad que desde 1991, controla, fiscaliza y determina el ejercicio de estas actividades.

Se instauró así un marco legal para que los particulares, con arreglo a la ley, pudieran explotar actividades establecidas como monopolios rentísticos, obligándolos a cumplir con una serie de requisitos, cauciones y garantías que aseguraran la observancia de sus compromisos.

No obstante, continúan actuando indiscriminadamente los empresarios ilegales dedicados a la explotación clandestina de las apuestas permanentes y de los juegos de azar, como también proliferan quienes defraudan a la comunidad y atentan contra la salud de ésta dedicándose a la producción y comercialización de licores adulterados. Y, como advertíamos, cuando estos comportamientos no son susceptibles de adecuación a una conducta como la falsedad, las lesiones personales o la estafa, no existe la posibilidad de imponer sanciones privativas de la libertad. La ausencia de un tipo específico que penalice el ejercicio de una actividad establecida como monopolio, ha tenido como consecuencia el estímulo de la clandestinidad, ciertamente rentable que, por las razones anotadas, se ampara en la absoluta impunidad y reduce de manera notoria los ingresos del erario, impide la prestación adecuada de la asistencia social y deprime, por la absoluta falta de garantías que genera la competencia ilegal, el ejercicio lícito de la explotación de una industria monopolística que el Estado concede a los particulares.

Ante esta situación se deriva la necesidad de crear el tipo penal que mediante el cual se sancione a todos aquellos que con su proceder impiden que los recursos económicos destinados al beneficio colectivo sean recaudados por el Estado.

Asistidos por las mismas consideraciones, en el seno del cuerpo legislativo han cursado durante el presente año dos proyectos de ley de iniciativa gubernamental que incorporaban normas de similar contenido y alcance, los cuales fueron presentados en su momento por los ministros de Hacienda y Salud. Infortunadamente, como esta propuesta se encontraba incluida en el texto de otras normas relativas a materias de índole fiscal, que no fueron acogidas por ninguna de las Cámaras, concomitantemente, se disolvió la posibilidad de castigar estas conductas.

B) ELEMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DE LA CONDUCTA TIPIFICADA

1. Acción objetiva.

Los aspectos descriptivos del hecho punible que se analiza concretan el principio de legalidad de la pena en forma genérica al contemplar una sanción para todo aquel que **de cualquier manera o valiéndose de cualquier medio** ejerza sin observancia de los requisitos legales una actividad establecida como árbitro rentístico.

La generalidad de la expresión resaltada incluye una pluralidad de conductas que serían idóneas para la comisión del ilícito. "Cualquier medio" o "cualquier manera" incorpora una multiplicidad de actitudes y acciones que permiten realizar la conducta descrita; de suerte que podría hacerse acreedor a la pena establecida quien, por ejemplo, produzca licor adulterado, sin que importe el hecho de haberlo comercializado o sin que se haya provocado daño en la salud de otro a causa de su consumo. De igual forma, sería también castigado quien fabrique bebidas alcohólicas que, aunque no sean nocivas para la salud, hayan sido producidas sin autorización legal. También se encontraría incurso en este delito la persona que sin el cumplimiento de los requisitos legales se dedique a la explotación de juegos de azar o apuestas permanentes y que, para lograr su cometido, haga uso de "cualquier medio" o emplee "cualquier forma" de operación apropiada en la consumación del hecho, tal como puede ser la ejecución de actos consistentes en imprimir, transportar, ofrecer, vender, etc.

En definitiva, la letra del artículo segundo del proyecto sanciona el simple hecho, la acción única y pura consistente en ejercer, con desconocimiento de la ley, una actividad establecida como arbitrio rentístico, sin que importe el medio, los instrumentos, la forma, las actitudes que concurren para el perfeccionamiento del hecho punible.

2. Verbo rector.

Como decíamos, no interesa para ningún efecto la modalidad de la cual el agente se valga en la comisión de la conducta sancionable. La determinación típica de su proceder se establecerá cuando se compruebe "el ejercicio" de una actividad monopolística sin sujeción a la ley. El verbo rector, **ejercer**, va acompañado del condicionante que se manifiesta en la expresión "sin sujeción a las normas que la reglamentan", de manera tal que quien, según la definición académica, "practique actos propios del oficio", o sea, quien se dedique a la realización de actividades consustanciales o exclusivas de la inmanencia de un arbitrio rentístico, sin cumplir con las exigencias de ley, incurre por este solo hecho en la conducta punible. Aquí no se particulariza ningún otro aspecto diferente, ni se requiere siquiera que de la práctica de los actos constitutivos de la infracción se derive un provecho, se obtenga un beneficio o se cause daño particularizado en alguna persona o cosa.

Bastará al juez confirmar la acción de "ejercer" sin sujeción legal una actividad considerada como monopolio, para adecuar el comportamiento del agente al tipo penal, sin que para dicha calificación requiera establecer cualquier otro elemento circunstancial o precise determinar las consecuencias del acto, que, además, pueden encontrarse en conexidad con otras conductas como la falsedad, la estafa o las lesiones personales, etc. Es, por tanto, un clásico delito "de acción" y no "de resultado", conforme a la clasificación usual que la doctrina hace de éstos.

3. Sujeto activo.

El autor de este hecho puede ser tanto en particular como un servidor público. Empero, el inciso segundo dispone la inclusión de sujetos especialmente calificados, agravando la pena para éstos en el evento de que si fuere un particular concesionario, representante legal o empresario legalmente autorizado para explotar un monopolio rentístico, la sanción se aumenta en una tercera parte; y si el infractor fuere un servidor público de una entidad titular de un monopolio de arbitrio rentístico cuyo objeto sea la explotación o administración de éste, el incremento de la pena podrá ascender hasta la mitad.

Es obvia y apropiada la anterior previsión, dado que los sujetos activos calificados (concesionarios, empresarios, servidores de loterías, beneficencias, etc.) por encontrarse en permanente contacto con el ejercicio de la actividad monopolística, les cabe mayor responsabilidad, pues prevalidos del conocimiento y de las circunstancias especiales que su ocupación les otorga, tienen mayores posibilidades, mejores medios y recursos más apropiados para cometer el delito.

Aparecen entonces varios probables sujetos activos que podrían relacionarse de la siguiente manera:

a) Cualquier persona individualmente considerada;

b) El particular que sea concesionario, representante legal o empresario legalmente autorizado para la explotación de un arbitrio rentístico. Debe tenerse en cuenta que el Concesionario es la persona natural o jurídica que contrata con una entidad titular de un monopolio (lotería, beneficencia, licorera, etc.) la explotación de una actividad privativa de ésta. En segundo término, se encuentra como sujeto activo calificado el representante legal, quien no necesariamente es el mismo concesionario, por cuanto puede ser una persona natural vocera de los intereses de éste en virtud de un contrato de mandato. Y, en tercer lugar, la iniciativa se refiere al empresario, quien por lo general es el individuo que participa como socio o miembro de una persona jurídica concesionaria de una actividad monopolística, o bien puede ser una persona natural que, autorizada legalmente, ejerce dicho oficio por su propia cuenta y riesgo;

c) **El servidor público de una entidad titular de un monopolio rentístico.** El proyecto incluye el término "servidor público" que conforme al artículo 123 del ordenamiento constitucional comprende a los empleados y trabajadores del Estado y de sus entidades descentralizadas territorialmente y por servicios.

De esta forma, la pena se puede aumentar hasta la mitad, si el delito fuere cometido por cualquier empleado o trabajador de una institución de cualquier nivel de la administración pública del orden nacional o territorial, la cual debe ser titular, explotadora o administradora de un arbitrio rentístico. Se puede decir que éste es un sujeto activo calificado de manera especial, por cuanto no sólo es servidor público, sino también debe serlo de una entidad que reúna las condiciones anotadas, es decir, que necesariamente debe encontrarse vinculado laboralmente a un ente de la índole de las loterías, beneficencias, licoreras, e incluso del carácter que le asiste a Ecosalud, como empresa industrial y comercial del Estado con funciones de titularidad, control y administración de arbitrios rentísticos.

VI. BIEN JURIDICO TUTELADO

El párrafo de artículo tercero, al cual proponemos otorgarle identidad como artículo, dispone que "la presente ley hace parte del título VII, 'Delitos contra el Orden Económico y Social', Capítulo Primero, del Código Penal Colombiano".

Se sugiere adicionar, como quedará inserto en el pliego de modificaciones, que esta norma se integra al Libro II, parte especial, de la legislación punitiva. Se trata de un aditamento puramente formal que hace más precisa la ubicación correspondiente de las disposiciones estudiadas dentro del cuerpo de la legislación penal.

Por otra parte, resulta obvio que los ilícitos así tipificados se incorporen al capítulo que comprende a los delitos contra el orden económico y social, pues el bien jurídico protegido es el tesoro público, las rentas del erario, los recursos económicos que éste capta, el cual, por causa de la comisión de las infracciones analizadas se ve defraudado y disminuido. Mas no son exclusivamente las finanzas públicas las que se efectan con la ocurrencia de tales conductas, sino también el orden social, dado que es la colectividad en su conjunto la que deja de percibir los beneficios que reporta la captación de ingresos con destino a los servicios de educación, salud y obras de asistencia pública, pues cuando se omite realizar las transferencias legales o se ejerce ilícitamente una actividad establecida como arbitrio rentístico, se está impidiendo la debida aplicación del gasto social y se atenta contra la comunidad destinataria de los servicios que por mandato constitucional debe prestar el Estado.

La incorporación de estos delitos en el Título VII de la parte especial del Código Penal, se encuentra en plena concordancia con la temática de la preceptiva que regula a los monopolios establecidos como arbitrio rentístico en el Capítulo Primero del Título XII de la Carta Política, el cual se refiere al régimen económico y a la Hacienda Pública.

VII. COMPETENCIA

En el articulado del proyecto no aparece señalada la competencia para conocer y juzgar los delitos allí tipificados. Este silencio es acertado por la sencilla razón de que basta el señalamiento de que los hechos punibles comprendidos en la iniciativa hacen parte del acápite correspondiente a los ilícitos contra el orden económico y social, para concluir sin ninguna dificultad, que de tales conductas conocerán los jueces del circuito, por ser dichas autoridades a quienes les está atribuida la competencia referente a esta clase de delitos, conforme a los preceptos que en esta particular materia consagra el Código de Procedimiento Penal.

VIII. CONVENIENCIA DEL PROYECTO.

A título puramente ilustrativo, podríamos relacionar algunas cifras que demuestran cómo la protección de la legalidad a las actividades monopolísticas y el castigo a los evasores redundaría en el beneficio colectivo de una manera por demás significativa.

Así, por ejemplo, el sector de las apuestas permanentes genera cerca de 200.000 empleos directos en el país, mientras que la industria alimenticia ocupa a 87.102 personas, el sector textil a 53.873, la actividad metalmeccánica 28.703, las manufacturas 492.672 y las confecciones 47.685, cifras tomadas de la encuesta manufacturera DANE 1989 (10).

Las regalías netas que captaron las beneficencias y loterías por concepto de esta actividad en el año de 1988 ascendieron a la cifra de tres mil quinientos cuarenta millones 144.385 pesos, y en 1991 fueron del orden de los siete mil doscientos sesenta y cinco millones 706.520 pesos. Se estima que en el curso del presente año tales regalías ascenderán a más de diez mil millones de pesos.

En cuanto a la explotación del arbitrio rentístico de las licoreras, es interesante observar cómo, para los fiscos departamentales, las rentas provenientes de este monopolio significan, por ejemplo, en el caso de Antioquia el 55% de sus ingresos corrientes totales; para Caldas la incidencia del monopolio se refleja por su contribución a los ingresos por encima del 52%; en el Cauca el impuesto al consumo y el ejercicio del monopolio de licores genera el 35% de los ingresos totales del presupuesto, mientras que en Cundinamarca equivale al 31% y en Nariño el 50%; en Risaralda el monopolio sobre la actividad comercializadora de licores genera el 36% de los ingresos corrientes del departamento, en el Tolima el 27% y en el Valle el 51%, de acuerdo a las cifras reveladas en el Encuentro Nacional de Secretarios de Hacienda realizado en Cali durante el mes de abril del pasado año (11).

En mayo del presente año, el hoy alcalde de Santafé de Bogotá, doctor Jaime Castro Castro, al resaltar la importancia de otorgar protección legal a las actividades monopolísticas cuyos cuantiosos recursos, como queda visto, son imprescindibles para el adelanto de programas sociales, afirmaba que es obligado combatir "todas las formas de ilegalidad y clandestinidad para que se preserven los valores y los intereses sociales que el Estado tiene la obligación de defender... no ahorraremos esfuerzo para que se combatan todas las formas ilegales de juego, para que desaparezca toda la clandestinidad que pueda haber en esta materia..." (12). Tan autorizado concepto nos exime abundar en los argumentos que respaldan la conveniencia de que el Organo Legislativo convierta en ley de la República la presente iniciativa.

IX. AUTONOMIA DEL LEGISLADOR EN ESTA MATERIA.

El inciso tercero del artículo 336 de la Constitución, restringe a la iniciativa del Gobierno Nacional los proyectos de ley concernientes al régimen de la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos.

Sin embargo, en los asuntos que penalizan la evasión fiscal relacionada con las rentas provenientes de tales monopolios, el inciso sexto de dicha norma permite que las disposiciones sancionatorias tengan origen en el Organo Legislativo. No existe entonces impedimento alguno para que el Congreso de la República asuma, por su propia iniciativa, la regulación de esta materia.

X. CONCLUSION.

Con base en las precedentes razones y fundamentos y por ser una norma necesaria y conveniente en beneficio de amplios sectores sociales del país, que permitirá la protección, el adecuado y más eficiente recaudo de los recursos que el Estado destina para la prestación de servicios de carácter fundamental, recomendamos a los miembros de la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes, darle el primer debate, con las modificaciones propuestas o sin ellas, al Proyecto de Ley número 109 de 1992 (Cámara) "por medio de la cual se sancionan conductas que violen normas sobre monopolios de arbitrio rentístico".

Ramiro Alberto Lucio Escobar, Marco Tulio Gutiérrez Morad,

Representantes.

NOTAS:

(1) Uribe Jaramillo, Jaime. Estado, administración y vida política en la Sociedad Colonial. Manual de Historia de Colombia. T.I. p. 374. Ed. Tercer Mundo. Santafé de Bogotá, 1992.

(2) Cfr. Melo, Jorge O. La Economía Colombiana, durante la Cuarta década del siglo XIX. Camacho Roldán, Salvador. Memorias. Bedout., Medellín, 1978.

(3) Salazar, M. Parménides. El juego del chance en el Derecho Colombiano. pp. 16 y 17. Andaquí Impresores, Bogotá, 1990.

(4) González, Margarita. Las rentas del Estado. Nueva historia de Colombia. T. 2., pp. 189-190. Editorial Planeta, Bogotá, 1989.

(5) Garcés Lloreda, María Teresa. Conservación de los monopolios estatales. Gaceta Constitucional número 103, 20 de junio de 1991.

(6) Lleras de la Fuente, Carlos; Arenas Campos, Carlos Adolfo y otros. Interpretación y génesis de la Constitución de Colombia. p. 559. Editorial Carrera Séptima, Santafé de Bogotá, agosto de 1992.

(7) Corte Constitucional. Sentencia T. 490, agosto 13 de 1992.

(8) Corte Constitucional. *ibid.*

(9) Corte Suprema de Justicia. Sentencia de Casación del 4 de junio de 1886. Cfr. también Corte Suprema de Justicia, Casación de septiembre 15 de 1983.

(10) Encuesta manufacturera DANE, 1989.

(11) Encuentro Nacional de Secretarios de Hacienda, Santiago de Cali, abril de 1991, pp. 2, 3 y 4.

(12) Castro Castro, Jaime. Clausura del IX Congreso Nacional de FECEAP, Medellín, mayo de 1992. Memorias, pp. 17 y 18.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de Ley número 109 de 1992 (Cámara) "por medio de la cual se sancionan conductas que violen las normas sobre los monopolios de arbitrio rentístico.

Se recomienda modificar el título y parte del articulado a efectos de introducir con relación a la materia sobre lo que versa el proyecto las correspondientes adiciones al Código Penal, así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 109 DE 1992

por la cual se adiciona parcialmente el Código Penal en el sentido de tipificar como delitos las conductas que omitan efectuar las transferencias de las rentas producidas por los monopolios de arbitrio rentístico y el ejercicio ilícito de actividades de ese orden.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTICULO 1o. Adiciónase el Libro Segundo, Título VII, Capítulo Primero, del Código Penal con dos artículos nuevos que se insertarán a continuación del artículo 241, de la siguiente manera:

ARTICULO 241A. **Omisión de efectuar transferencias legales de las rentas producidas por monopolios de arbitrio rentístico.** El que, encontrándose obligado a hacerlo, dentro del plazo establecido legalmente, no efectúe las transferencias de las rentas producidas por los monopolios establecidos como arbitrio rentístico, incurrirá por este solo hecho en prisión de uno (1) a cinco (5) años y al pago de una multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales.

ARTICULO 241B. **Ejercicio ilícito de actividad monopolística de arbitrio rentístico.** El que de cualquier manera o valiéndose de cualquier medio ejerza una actividad legalmente establecida como monopolio de arbitrio rentístico, sin sujeción a las normas que la reglamentan, incurrirá en pena de prisión de uno (1) a cinco (5) años y al pago de una multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos mensuales legales.

La pena se aumentará hasta en una tercera parte cuando este delito fuere cometido por el particular que sea concesionario, representante legal o empresario legalmente autorizado para la explotación de un monopolio rentístico, y hasta la mitad, si quien cometiere el hecho punible fuere un servidor público de cualquier entidad titular de un monopolio de arbitrio rentístico o cuyo objeto sea la explotación o administración de éste.

ARTICULO 2o. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Ramiro Alberto Lucio Escobar, Marco Tulio Gutiérrez Morad.