



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - NO. 04

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 26 de abril de 1993

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:	PEDRO PUMAREJO VEGA SECRETARIO GENERAL DEL SENADO	DIEGO VIVAS TAFUR SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
-------------	--	--

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 311 DE 1993
por medio de la cual se dictan normas en materia de vallas publicitarias.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Toda valla publicitaria instalada en el territorio nacional deberá contener un mensaje de carácter cívico, social, cultural o ambiental, etc., que por su contenido, constituya una promoción a los principios y valores consagrados en la Constitución Nacional.

Artículo 2º Las vallas publicitarias de que trata la presente ley, son aquellas que tienen una dimensión igual o superior a 8 mts² y el mensaje establecido en el artículo anterior no podrá ser inferior al diez por ciento (10%) del área total de la valla.

Artículo 3º No estarán obligadas a lo dispuesto en el artículo 1º de la presente ley, las vallas de propiedad de: la Nación, los departamentos, el Distrito Capital, los municipios, organismos oficiales, excepto las empresas industriales y comerciales del Estado y las de economía mixta, de todo orden; las entidades de beneficencia o de socorro y las vallas de partidos, movimientos políticos y candidatos; durante las campañas electorales.

Artículo 4º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dada en Santafé de Bogotá, a los ... días del mes de abril de 1993.

A consideración del honorable Congreso de la República,

Daniel Villegas Díaz
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

En una economía de mercado como la nuestra, la publicidad juega un papel fundamental y dentro de ella, durante los últimos años se ha desarrollado en forma considerable la publicidad visual a través de vallas.

Durante los últimos días se dio a conocer a la luz pública un estudio que indicaba las enormes cifras y rubros que dedicaron durante el año anterior las principales empresas del país, con el objeto de anunciar sus pro-

ductos, bienes y servicios. El mismo se indicaba que dicha inversión se incrementaría para el año 1993 por lo menos en un 30%.

Si bien es cierto el incremento de vallas publicitarias en los centros urbanos y en las carreteras del país se ha presentado en forma desorganizada y con escaso, por no decir, sin ningún control, lo cual se pretende subsanar expidiendo una reglamentación que evite en el futuro la contaminación visual, que ello puede ocasionar, y que a la fecha hace su curso en el Congreso, el presente proyecto de acuerdo está dirigido a aquellas vallas publicitarias que cumpliendo con todos los requisitos que se han establecido para su ubicación, además del objetivo publicitario que encierra un interés particular del anunciante, cumpla igualmente una función social, mediante el establecimiento de la obligatoriedad de incluir en el área total de la valla un mensaje a la sociedad y a la comunidad que, en términos de pedagogía constitucional, haga referencia y promueva los valores y principios que sirven de pilares fundamentales a la nueva Constitución colombiana.

Dichos mensajes deben hacer referencia a valores tan importantes para el modelo de República de que hablan los artículos 1º y 2º de la Constitución Nacional, consagrados a lo largo de la Carta, tales como:

"Los derechos fundamentales como la vida, la libertad, la salud, etc."

"Los derechos sociales, económicos y culturales como la protección a las personas de la tercera edad, la educación y la cultura, entre otros"

"Los derechos colectivos y del ambiente como la protección del espacio público y la defensa del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado"

"La democracia representativa"

"La participación ciudadana"

"La igualdad"

"La protección especial a quienes, por sus condiciones económicas, físicas o mentales, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta o indefensión"

"La familia como institución básica de la sociedad"

"La paz y la solidaridad"

"La convivencia pacífica"

"La prosperidad y el bienestar general"

"El respeto a la dignidad humana"

"El pluralismo ideológico con su consecuente respeto y tolerancia por las ideas ajenas"

"La protección de las riquezas culturales y naturales de la Nación"

"Las obligaciones y deberes de los ciudadanos"

Etc., etc.

Esta iniciativa busca compensar en parte la limitación que, mediante el uso del mencionado medio publicitario, se hace al paisaje natural en el país, y en consideración a que la Constitución Nacional consagra en varias de sus disposiciones y principalmente en su artículo 1º "La prevalencia del interés general", lo que implica que si la sociedad acepta una restricción al disfrute del paisaje natural, en virtud de garantizar a los individuos (personas naturales o jurídicas) el ejercicio de los derechos al trabajo, a la propiedad, a escoger profesión u oficio, a crear empresas y a utilizar libremente los medios de comunicación, bien puede igualmente exigir de éstos, que en el ejercicio de sus derechos, haya una retribución social y exista un beneficio para la comunidad y se contribuya al interés general.

Con el objeto de que se cumpla lo consagrado en el presente proyecto de ley y consultando la equidad, se propone que para que una valla contenga el mensaje indicado, ésta debe tener una dimensión igual o superior a 8 metros cuadrados, ya que es un tamaño razonable y común en este tipo de medio publicitario y en consideración a que, en una de menor dimensión, no se cumpliría ni se lograría la finalidad que se busca.

Igualmente se propone en esta iniciativa al establecer la obligación de incluir un mensaje, que éste ocupe un área equivalente, por lo menos, al diez por ciento (10%) del total de la valla, con la finalidad de que sea visible y legible y no limite la utilización del espacio restante en el objetivo publicitario para lo cual se adquirió, que bien puede llevarse a cabo en el noventa por ciento (90%) del espacio total de la valla.

Es preciso también señalar en el presente proyecto de ley y así se hace en su artículo 3º las vallas que por diferentes circunstancias no están destinadas a una finalidad publicitaria lucrativa, sirven para difundir mensajes

a la comunidad y cumplen una función social más que particular. Dentro de ellas se cuentan las de propiedad de la Nación, las entidades territoriales (departamentos, distrito capital y municipios) y los organismos oficiales, ya que su naturaleza y finalidad es la prestación de los servicios públicos en los diferentes niveles; las entidades de beneficencia y de socorro, como la Cruz Roja y la Defensa Civil; y las vallas de los partidos, movimientos políticos y candidatos, durante las campañas electorales, ya que, en este último caso, mediante ellas se están promoviendo los principios y valores constitucionales de la democracia representativa y de la participación ciudadana, pilares fundamentales de nuestra estructura republicana.

Por el contrario, no se exige de la obligación de incluir en los avisos publicitarios un mensaje de contenido social a las empresas industriales y comerciales del Estado de todo orden, para que en muchos casos, como por ejemplo, las licoreras de los departamentos cuando, mediante este tipo de publicidad, inviten al consumo de licor tengan la obligación de incluir igualmente un mensaje más positivo para la comunidad.

Se pretende entonces con esta iniciativa introducirle un contenido social a la importante actividad publicitaria que se desarrolla en el país mediante vallas, sin menoscabar la libertad de su uso que asiste a las empresas colombianas, pero teniendo en cuenta el mandato constitucional de la prevalencia del interés general.

A consideración del honorable Congreso de la República,

Daniel Villegas Díaz
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 22 de abril de 1993

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 311 de 1993, "por medio de la cual se dictan normas en materia de vallas publicitarias", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en sesión plenaria el día de ayer. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 22 de abril de 1993

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el proyecto 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,
TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

del Proyecto de ley número 269 de 1993, "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales".

Honorables Senadores:

El suscrito ponente, además de necesario y conveniente, encuentra ajustado a la Constitución el proyecto del epígrafe, razón por la cual recomienda su adopción, con las adiciones que más adelante se especifican.

Los motivos de la conformidad son los siguientes:

I. La puesta en vigencia de una ley que regule la parafiscalidad obedece a una necesidad de orden constitucional.

La expedición de una ley que reglamente las contribuciones parafiscales, no obedece a un capricho de la Rama Legislativa. Por el contrario, se trata de una necesidad, un imperativo insoslayable cuyo origen está en la misma Constitución.

En efecto, el numeral 12 del artículo 150 de la Carta, dice:

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

"12. Establecer contribuciones fiscales y excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley". (Se subraya).

Como se ve, el establecimiento de nuevas contribuciones parafiscales sólo es posible en "los casos" y bajo "las condiciones" que señale la ley.

En otras palabras, el desarrollo de la parafiscalidad no puede hacerse sin la existencia de una ley que indique cuáles son "los casos"

y "las condiciones" a que se refiere la norma constitucional. La Asamblea Constituyente de 1991, forzoso es aceptarlo, dejó como atribución del Congreso la de sentar los fundamentos de la contribución parafiscal.

Así, pues, desde la vigencia de la nueva Constitución, el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales, sólo podrían crear contribuciones parafiscales a partir del momento en que se dictada la ley de reglamentación de la parafiscalidad.

II. Las contribuciones parafiscales, por fin, han sido acogidas expresamente por nuestro derecho positivo.

Efectivamente, en tres artículos de la nueva Constitución se hizo referencia a ellas.

Está, en primer lugar, el artículo 150, numeral 12 ya citado.

Viene, luego, el artículo 179 que establece como inhabilitada para ser congresista, el haber sido "representante legal de entidades que administren tributos o contribuciones parafiscales, dentro de los seis (6) meses anteriores a la fecha de la elección". (Se subraya).

Finalmente, está el inciso primero del artículo 338 que dispone: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales". (Se subraya).

La circunstancia de que la parafiscalidad tenga ahora una presencia explícita en el derecho positivo colombiano, señala el fin de una etapa que podría denominarse como de "parafiscalidad empírica o de hecho". Ello hace necesario adecuar, hasta donde los derechos adquiridos lo permitan, los entornos parafiscales existentes de tiempo atrás.

Por ejemplo, el Fondo Nacional del Café, cuyo origen está vinculado a la ley 45 de 1940 y al Decreto 2078 del mismo año y la contribución cafetera de la Ley 9ª de 1991; la cuota de fomento arrocero creada por la Ley 101 de 1963; la cuota que, con destino a la protección y fomento del cultivo y comercio del cacao, creó la Ley 31 de 1965; la llamada cuota de fomento cerealista de la Ley 51 de 1986 y la cuota de fomento panadero contemplada en la Ley 40 de 1990 y el Decreto reglamentario 1999 de 1991.

III. La parafiscalidad instituida por el Proyecto de ley, corresponde a las formulaciones de los especialistas.

Lo dicho puede abonarse si se recuerdan algunas de las ideas que sobre el tema han expresado algunos doctrinantes.

De la constancia dejada por el constituyente, doctor Alfonso Palacio Rudas, que figura en la Gaceta de la Asamblea Constituyente número 89 de fecha 4 de junio de 1991, se extraen los siguientes conceptos:

"Maurice Duverger, en su tratado de Hacienda Pública, califica de parafiscales las exacciones efectuadas sobre sus usuarios por ciertos Organismos Públicos o semipúblicos, económicos o sociales, para asegurar una financiación autónoma.

"En síntesis: —agrega— la parafiscalidad está constituida por una serie de 'impuestos corporativos' que se perciben en provecho de instituciones públicas o privadas, que tienen el carácter de colectividades".

"Del otro lado, el profesor Lucien Mehl, en sus lecciones de Finanzas Públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de la parafiscalidad: 'Las tasas parafiscales son exacciones obligatorias, operadas en provecho de organismos públicos (distintos de las colectividades territoriales) o de asociaciones de interés general, sobre sus usuarios o aforados, por medio de los mismos organismos o de la administración y que no integradas en el Presupuesto General del Estado destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos.

Las tasas parafiscales han tenido un gran desarrollo, particularmente en Francia desde 1940. La extensión de la parafiscalidad ha sido tan considerable que el legislador ha debido proceder a su ordenamiento.

Pero, a decir verdad, las definiciones legales no engloban totalmente el concepto de parafiscalidad".

"Empero, transcurridos treinta años del inventario Shuman y examinado el fenómeno a través del lente de notables especialistas y, además, sometido al riguroso proceso legislativo en varios países de Europa y América Latina, aparece muy apropiada la definición del profesor J. E. Mérigot:

"La parafiscalidad es una técnica, en régimen estatal de intervencionismo económico y social, tendiente a poner en marcha y hacerlos viables, una serie de recursos de afectación (destinación especial), fuera del presupuesto, exigidos con autoridad, por cuenta de órganos de la economía dirigida, de organización profesional o de previsión social y que se destinan a defender y estimular los intereses de tales entidades. Los recaudos pueden verificarse directamente por las entidades beneficiadas o por las administraciones fiscales".

"El Consejo de Estado francés, en muy célebre decisión del 11 de mayo de 1954 define las tasas parafiscales como 'las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado, instituidas autoritariamente, generalmente con un objetivo orden económico, social o profesional y que escapan total o parcialmente a las reglas de la legislación presupuestaria y fiscal por lo que respecta a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y tipo del procedi-

miento de recaudación y de control de su empleo'. (Cit. por Maurice Duverger en Instituciones Financieras, Bosh, Barcelona, 1960, página 90)".

Podría decirse, en resumen, que las características de las contribuciones parafiscales son estas:

1. Son creadas por ley, lo cual hace posible su recaudo mediante el uso del poder coercitivo del Estado.
2. Se exigen de un sector de la sociedad, el cual es el único que debe soportarlas.
3. Tanto su determinación como su recaudo, se hacen por procedimientos especiales, diferentes a los que se emplean generalmente en el régimen impositivo y no se incluyen en los presupuestos estatales.
4. Están destinadas a satisfacer finalidades propias del mismo sector de población que las genera, sin perjuicio de la atención eventual de intereses sociales generales.

IV. Deben despejarse ciertos equívocos e imprecisiones alrededor de la parafiscalidad.

Como el artículo 359 de la Constitución prohíbe las rentas nacionales de destinación específica, no ha faltado quien confunda esta clase de conceptos con las contribuciones parafiscales. Argumentos de este calibre muestran la conveniencia de que una ley reglamentaria introduzca las aclaraciones del caso.

Igualmente, resulta de gran utilidad integrar a la nueva normatividad las instituciones parafiscales de origen anterior a la Constitución de 1991, no solamente para reconocer su "legitimidad", sino para regular su futuro desarrollo.

Además, es de enorme interés precisar quién ejerce el control fiscal de la administración de los recursos parafiscales, respecto de los cuales el Estado, obviamente, no puede desentenderse.

Así mismo, debe destacarse que la inversión de las contribuciones parafiscales en el mismo sector económico que las suministra no es principio que prohíba que con esos recursos se pueda contribuir al bien común, satisfaciendo necesidades o intereses generales.

V. Adiciones y modificación.

Por lo expuesto en el punto anterior, sugiero que el proyecto se apruebe con dos artículos adicionales y la modificación de los artículos cuarto y noveno, así:

"Artículo adicional. Las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica".

"Artículo adicional. Todas las contribuciones parafiscales existentes con anterioridad a la vigencia de la Constitución Política, quedan sujetas a lo que ordena esta ley, sin perjuicio de los derechos adquiridos y las disposiciones de los contratos legalmente celebrados".

"Artículo cuarto. Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector económico que los suministra. Lo anterior no obsta para que, con tales recursos se pueda contribuir al bien común mediante la satisfacción de intereses generales".

"Artículo noveno. La vigilancia de la administración de los recursos derivados de las contribuciones parafiscales, será ejercida por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales y municipales, según la entidad territorial donde tengan origen las correspondientes contribuciones".

Dése el debate reglamentario.

Luis Guillermo Vélez Trujillo
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D.C., veinte (20) de abril de mil novecientos noventa y tres (1993).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 269 - Senado - 1993, "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales".
Con pliego de modificaciones.

El Secretario General de la Comisión Tercera del Senado, Asuntos Económicos,
Rabén Darío Henao Orozco.

PROYECTO DE LEY NUMERO 269 DE 1993 por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Son contribuciones parafiscales todos aquellos pagos obligatorios que por fuera del Sistema Fiscal ordinario, impone excepcionalmente el Estado a un sector determinado de la población, destinados a defender y estimular los propósitos y actividades de organismos públicos o de organismos privados, para el aprovechamiento primordial de quienes contribuyen.

Artículo 2º La facultad para establecer contribuciones parafiscales compete al Congreso, las asambleas y los concejos distritales y municipales.

Artículo 3º El recaudo por concepto de contribuciones parafiscales podrá realizarse directamente por las entidades beneficiadas o por la Administración Tributaria del orden al que éstas pertenezcan.

Artículo 4º Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector económico que los suministra.

Artículo 5º Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales pertenecen a quienes los generen como colectividad.

Su producido debe aplicarse al fin específico que señale la ley, ordenanza o acuerdo que establezca la contribución, sin que pueda éste ser modificado por los miembros de la colectividad respectiva.

Artículo 6º Las contribuciones parafiscales no forman parte del Presupuesto General de la Nación ni de los presupuestos de las entidades territoriales, y se rigen por la ley, ordenanza o acuerdo que les crea.

Artículo 7º Las contribuciones parafiscales no están sometidas a las disposiciones sobre ejecución presupuestal y manejo del Tesoro.

Artículo 8º Los fondos recaudados así como los bienes adquiridos por medio de contribuciones parafiscales, gozan de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Artículo 9º La vigilancia de las entidades que administren o manejen contribuciones parafiscales será ejercida por los respectivos órganos de Control Fiscal, según el orden al que éstas pertenezcan.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentada a consideración del Senado de la República por el Senador Gabriel Melo Guevara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Dentro de la literatura sobre Hacienda Pública, el concepto de contribuciones parafiscales, es común desde hace años cuando se quiere hacer referencia al conjunto de recursos extraídos en forma obligatoria de un sector económico, para ser invertidos en el propio sector.

Francia fue el primer país en donde se habló de parafiscalidad, con el objeto de separar ciertos recursos financieros del encasi-

llamiento tradicional de la hacienda pública. Autores como Maurice Duverger, Jean Rivero y André de Laubadere incorporaron a sus textos la noción de parafiscalidad, como una manifestación de las concepciones dinámicas del presupuesto nacional.

Aún cuando en nuestro medio, desde hace mucho tiempo, se vienen cobrando cuotas o tasas parafiscales, nunca se utilizó el término. La evolución doctrinaria que hubiera podido volverlo corriente, tropezó con la posición de la Corte Suprema de Justicia, que siempre se negó a considerarlo.

La teoría subyacente alegaba que la Constitución anterior no permitía exacciones impuestas con carácter obligatorio por el Estado, a las cuales no se aplicarían las normas del presupuesto público. El artículo 206 de la Carta de 1886, ordenaba "en tiempo de paz no se podrá percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, ni hacer erogaciones del Tesoro que no se hallen incluidas en el de gastos".

Por esta razón, el simple término parafiscal, que en sí mismo conlleva la idea de "paralelo", no podía ser de recibo frente al ordenamiento constitucional.

Por el contrario, la Constitución de 1991, al utilizar repetidamente la expresión contribuciones parafiscales, le dio aceptación plena a tal denominación. Tres artículos de la nueva Carta Política utilizan expresamente el término parafiscal: El 150, ordinal 12, el 179, ordinal 3º y el 338. Pero ninguno de ellos, como es explicable en la técnica constitucional, intentó definir o delimitar el concepto o explicar su naturaleza.

Dichos artículos se limitan a señalar el órgano o los órganos competentes, para establecer contribuciones parafiscales (artículos 150, ordinal 12 y 338), y a determinar inhabilidades electorales e incompatibilidades para los representantes legales de entidades que administren contribuciones de esta clase (artículo 179, ordinal 3º).

El proyecto de ley que me permito someter a su consideración, trae el desarrollo legal de la nueva Constitución, al definir lo que debe entenderse por contribuciones parafiscales. Precisan su naturaleza, creación, recaudo, manejo, destino, propiedad y control de los recursos que por esa vía se obtengan.

El artículo 150 ordinal 12 de la Carta Política, al referirse a las funciones del Congreso, lo faculta para "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley".

El Constituyente dejó para un desarrollo legislativo, los aspectos inherentes a su identificación y delimitación, a la luz de los nuevos textos constitucionales. Esto es de vital importancia habida cuenta de que no existe todavía un desarrollo doctrinario ni jurisprudencial que pueda aprovecharse.

Sobre los debates que se adelantaron en el interior de la Asamblea Constituyente, existen tres fuentes de especial valor:

Primera. La ponencia de los constituyentes Alfonso Palacio Ruda, Luis Guillermo Nieto Roa y Antonio Galán Sarmiento, presentada a la Comisión Tercera sobre Función Legislativa.

Segunda. El informe y proyecto de articulado para primer debate sobre la Rama Legislativa del Poder Público presentado a la Plenaria por la Comisión Tercera, y

Tercera. La constancia dejada por el Constituyente Alfonso Palacio Ruda ante la Corporación en pleno una vez fue aprobado el texto constitucional, que luego sería el artículo 150, ordinal 12.

La ponencia presentada a la Comisión Tercera en la cual, por primera vez, se propone el tema, el informe de esta Comisión para primer debate de Plenaria y la constancia de Palacio Ruda, no definen la parafiscalidad. Sin embargo, coinciden en afirmar que la esencia de estas contribuciones radica en el hecho de gravar solamente a un sector determinado de la sociedad, diferenciable por

los intereses comunes de sus integrantes, con exclusión de los restantes miembros de la sociedad, para quienes sería injusto sufragar lo que beneficia solamente a un grupo.

De acuerdo con el pensamiento del Constituyente Palacio Rudas, los tres dominios mayores en cuyos linderos actúa la parafiscalidad, o mejor, presta servicios esenciales, son:

- a) La parafiscalidad al servicio de la economía dirigida;
- b) La parafiscalidad al servicio de las organizaciones profesionales;
- c) La parafiscalidad al servicio de la seguridad social.

Las contribuciones parafiscales reciben diferentes denominaciones en el derecho positivo, tales como tasas, derechos, contribuciones y aportes. Características y definición propia que es necesario resaltar.

Las contribuciones parafiscales, si bien han sido creadas por el Estado, no figuran en el presupuesto general. La parafiscalidad se da como algo paralelo. Está al lado de la actividad del Estado, ya que tales tributos son creados en favor de grupos o entes públicos o privados, económicos o sociales que les aseguren una financiación autónoma.

En todo caso, es básico señalar que las contribuciones parafiscales se obtienen en forma coactiva. La obligatoriedad en el pago se deriva de la aplicación al caso concreto del poder de coerción del Estado, ya que éste interviene para que los interesados o beneficiarios no puedan negarse al pago de los que le corresponde.

Así las cosas, bajo la denominación de "parafiscalidad", existen contribuciones destinadas a la previsión social, cámaras agrícolas, a fondos forestales, bolsas de comercio y, en el caso particular de Colombia, la retención cafetera, los aportes que hacen los patronos al SENA, a las cajas de compensación familiar, a las cajas de previsión social, las cuotas para los seguros sociales, las cuotas de fomento arrocero, cerealistas y paneles por ejemplo.

Todas estas erogaciones constituyen expensas necesarias para quienes los pagan. Son erogaciones coactivas, impuestas por el Estado. Reconocido por la nueva Constitución el término parafiscal, se ve con claridad que en Colombia, desde, hace tiempo existen tributos de esa naturaleza.

En este punto consideramos necesario diferenciar las contribuciones parafiscales de las rentas de destinación específica, prohibidas por la Constitución de 1991.

El concepto de rentas de destinación específica se relaciona, explícitamente, con la posibilidad de que determinados ingresos del presupuesto puedan quedar disponibles para las formulaciones generales del gasto o la inversión del Estado, sino que vayan atados a un destino especial, por fuera del cual no existe la posibilidad de aprovecharlos.

Las rentas de destinación específica, y consiguientemente, no miran el origen del recurso, sino el gasto. Las contribuciones parafiscales atan el origen y el destino, por cuanto sólo recaen sobre un universo determinado que es, a su vez, el que se beneficia por la utilización de los fondos.

Por su parte, las rentas de destinación específica financian actividades o inversiones propias del Estado. Las contribuciones parafiscales financian actividades o inversiones propias del sector que las genera.

Por las diferencias anteriores no existe contradicción en la Constitución de 1991, que permite establecer contribuciones parafiscales y, al mismo tiempo prohíbe las rentas de destinación específica.

En el primer caso, se trata de una autorización al Legislativo para hacer obligatoria la clase o naturaleza de los contribuyentes o por la causa que les da origen, se estipula que el destino de los recursos no puede ser sino el beneficio de los mismos tributarios.

citiva, los obliga a contribuir para que ese núcleo desarrolle una actividad que, si bien beneficia a los mismos contribuyentes, tiene efectos sobre la comunidad en general. Esas repercusiones justifican la intervención del Estado.

En el segundo caso, las rentas de destinación específica pertenecen a un grupo y, por consiguiente, es propio de su esencia que la inversión o la actividad que con ellas se financie, corresponda a utilidad común.

Así mismo, deben distinguirse las contribuciones parafiscales de las contribuciones fiscales especiales como la de valorización. Si bien tienen una gran similitud, se diferencian en que las fiscales corresponden siempre a inversiones públicas de interés general que el Estado ejecuta por virtud de su obligación con la comunidad y las cobra por vía universal; en razón de la plusvalía que genera la inversión dentro de una zona determinada.

Los recursos de estas contribuciones son fiscales, por cuanto corresponden a la recuperación por el Estado de una inversión pública. Las parafiscales, en cambio, tienen origen en actividades que no corresponden al Estado sino a los miembros del sector que se beneficia con ellas. El producto de sus recaudos no es un recurso público.

Mucho más obvia, resulta la diferencia entre tasas y contribuciones parafiscales. El hecho generador en la tasa es un servicio público. No así en la contribución parafiscal que, por definición, corresponde a un servicio que se presta solamente a un núcleo determinado, relacionado entre sí por vínculos particulares, generalmente económicos.

Además, la tasa es pagada por quien demanda el servicio. La contribución parafiscal se causa por pertenecer al núcleo que la origina.

Finalmente no existe tasa cuando la contribución que recibe quien paga corresponde a un servicio no inherente al Estado, así sea éste quien lo suministra. La contribución parafiscal, en cambio, recae sobre servicios no inherentes al Estado, incluso fuere éste quien los presta.

Lo anteriormente expuesto ratifica la necesidad de un desarrollo que regule las contribuciones parafiscales y precise los aspectos involucrados en esta figura jurídica. El presente proyecto de ley busca definir técnicamente la naturaleza de las contribuciones parafiscales, determinando sus efectos y límites dentro de nuestra normatividad fiscal y presupuestal.

El articulado establece una definición que contiene los elementos antes analizados:

1. No se trata de recursos públicos, puesto que solamente los generan unos individuos en su propio beneficio.
2. El Estado interviene para hacer obligatoria la contribución.
3. No corresponden al sistema fiscal ordinario.
4. El servicio o beneficio que reciben los contribuyentes puede generar en un ente público o en uno privado, sin que uno u otro caso alteren su naturaleza.

Conforme lo establece la Constitución en el artículo 338, el Congreso, las Asambleas y los Concejos Distritales y Municipales pueden imponer contribuciones parafiscales. Se prevé que su recaudo pueda hacerse directamente por las entidades beneficiarias o, en su defecto, por la Administración Tributaria del orden al que pertenezca la contribución.

Por tratarse de contribuciones que proceden de una colectividad específica, limitada por la clase o naturaleza de los contribuyentes o por la causa que les da origen, se estipula que el destino de los recursos no puede ser sino el beneficio de los mismos tributarios.

De la misma manera, se define que son recursos privados, pero afectados en su destino y en su manejo por la ley, ordenanza o acuerdo que crea la contribución. Los particulares no pueden disponer a su voluntad de ellos, sino dentro de las condiciones fijadas por el legislador.

El proyecto establece que se trata de contribuciones que, por no pertenecer a la estructura tributaria, no forman parte de los presupuestos ordinarios del orden nacional o territorial y a las que, por consiguiente, no se les aplica la normatividad fiscal general.

Tal como lo establece la ley de Control Fiscal, se contempla que la vigilancia de las entidades que administren o manejen contribuciones parafiscales, corresponde al respectivo órgano de Control Fiscal del orden al que pertenezca la contribución.

Con este proyecto de ley, además, se garantiza que los recursos provenientes de contribuciones parafiscales, las inversiones hechas y los bienes adquiridos con ellos no podrán ser destinados a finalidades distintas, ni por los particulares ni por el Gobierno. Habrá no sólo garantía de buen manejo, sino parte de sus administradores, sino la seguridad de que el Estado no se entrometerá indebidamente para apropiarse de ellos, malgastarlos o desviarlos de sus fines precisos, los cuales están destinados.

Esto garantiza una mayor transparencia y responsabilidad en el manejo de entidades, sectores y actividades que tienen contribuciones parafiscales, como:

- Cajas de compensación familiar.
- Fondo Nacional de Fomento Arrocero.
- Fondo Nacional de Fomento Cacaotero.
- Fondo Nacional de Fomento Cerealista.
- Fondo Nacional de Fomento Panelero.
- Fondo Nacional del Café.
- Fondo de Fomento Carbón.
- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
- Seguros Sociales.
- Cajas de Previsión Social.
- Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

Honorables Senadores,
Gabriel Melo Guevara:

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 9 de marzo de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 269 de 1993, "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha 9 de marzo ante Secretaría General.

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

El Secretario General, honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

9 de marzo de 1993.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese 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,
Tito Edmundo Rueda Guarín.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Pedro Pumarejo Vega.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO
NUMERO 251 DE 1993 CAMARApor el cual se erige al Municipio de Mitú
en Distrito Ecoturístico y Etnico.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Adiciónase el siguiente inciso al artículo 328 de la Constitución Política: "Se instituye como Distrito Ecoturístico y Etnico al Municipio de Mitú en el Departamento del Vaupés, el que conservará sus actuales jurisdicciones político-administrativas".

Artículo 2º Al Distrito Ecoturístico y Etnico del Municipio de Mitú se le aplicará lo concerniente del artículo 356 de la Constitución Política Nacional.

Artículo 3º La ley se encargará de establecer un estatuto especial que regule las materias fiscales y administrativas de acuerdo con sus peculiares características ecológicas y culturales.

Artículo 4º El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Alfonso González Vargas, Representante por el Departamento del Vaupés; Guillermo Brito G.; Alvaro Vanegas M., Representante por el Departamento de Antioquia, y siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La conversión del Municipio de Mitú en Distrito Ecoturístico y Etnico tiene profundas razones de índole social, económica, política y cultural. Es la posibilidad para que el Municipio como núcleo de desarrollo del Departamento, acceda a otros recursos que le permitirían responder a las necesidades de la población allí asentada que según el censo de 1985 es de 18.000 habitantes, un 80% de ellos indígenas.

Desde su creación en el año de 1974, el Municipio ha estado en el olvido total por parte del Gobierno Central, siendo por tanto imposible la prestación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, energía eléctrica y saneamiento ambiental, carencias que se acentúan en el área urbana.

El área urbana del Municipio tiene una extensión aproximada de 3.327 hectáreas y una población de 5.000 habitantes en constante aumento. Está integrado por 15 barrios que en su mayoría albergan pobladores indígenas; los no indígenas son una minoría y trata principalmente de colonos que llegaron a raíz de las bonanzas o de gentes expulsadas por la violencia de la década de los cuarenta en el interior del país.

El territorio municipal, mucho antes de estar constituido como tal, ha soportado el paso de las denominadas "bonanzas", que se inician con la del caucho en 1942, le sigue la de las pieles en 1970, continúa con la bonanza del oro en 1986.

Cada una de ellas ha contribuido con factores que ocasionan graves choques culturales a los pueblos indígenas, pues como se trata de procesos de aparente bienestar que obedecen a hechos circunstanciales sin ningún arraigo dentro de la población nativa, han dejado a su paso graves problemas sociales

como el desempleo y la prostitución que por la violencia que les es inherente y la desorientación que ocasionan se transforman en elementos de descomposición social y desarraigo cultural.

El sector no urbano del Municipio congrega cerca de 80 comunidades indígenas, que en la actualidad carecen de los más mínimos servicios básicos en razón a que las distancias y la ausencia de los recursos económicos han impedido la realización de programas que mejoren su nivel de vida, dentro del respeto a sus tradiciones culturales.

La privilegiada situación geográfica del Municipio, se ha convertido en un impedimento para su desarrollo sirviendo como argumento para no incluirlo en las políticas y proyectos que le hubieran permitido evolucionar de manera acorde con el resto del país.

Estos distanciamientos institucionales agravados con el paternalismo y la ausencia de planes de desarrollo adecuados a su realidad, han acentuado las verdaderas distancias geográficas creando una barrera entre las comunidades indígenas asentadas en el Municipio y el resto del país, que como consecuencia ignora los valores y las posibilidades de esas culturas.

El Municipio de Mitú alberga la mayor diversidad cultural y étnica que existe en el mundo en un mismo territorio, allí se encuentran 14 de los 18 pueblos indígenas que existen actualmente, el Departamento del Vaupés, se trata de los Cubeo, Guanano, Siriano, Desano, Yurutí, Carapaná, Tucano, Tuyaca, Cobiari, Taiwano, Tatuyo, Currupaco, Pisamira y Barasano, cada uno poseedor de una estructura organizativa social determinada, y de una particular concepción filosófica de la vida, que tiene como expresión los mitos, las leyendas, los cantos y las danzas transmitidas de generación en generación oralmente, constituyéndose en una verdadera forma de literatura de gran belleza y riqueza poética.

Pero además se trata de culturas que comportan la valiosa capacidad de convivir pacíficamente en la diversidad.

Son pueblos que habitan el territorio del Municipio desde épocas que se pierden en la noche de los tiempos y que han logrado establecer complejas interrelaciones básicas en su cotidianidad, permitiendo la coexistencia dentro del respeto a la diversidad para transformarse en lo que son hoy: un complejo cultural.

Igualmente, como elemento cultural han logrado convivir integralmente con el ambiente que los rodea, relacionándose con él de manera respetuosa y conservacionista, adquiriendo así verdaderos conocimientos científicos respecto del mismo para lograr adaptarse y sobrevivir en un medio caracterizado por fuertes cambios y contrastes.

Su íntima relación con la tierra en particular y la naturaleza en general, tiene orígenes míticos que definirán toda su existencia, así la tierra es la madre, y ellos mismos son parte integrante de la naturaleza, no son sus dueños, ni sus manipuladores, de allí su disposición a interpretarla, comprenderla y preservarla.

Se trata de culturas ancestrales que aún aguardan ser tenidas en cuenta como parte integrante de la Nación colombiana multiétnica y pluricultural.

De otra parte, abundan las razones por las cuales se propone la conversión del Municipio de Mitú en Distrito Ecoturístico, pues sus selvas guardan verdaderos ecosistemas plenos de diversidad biótica en el campo de la fauna y la flora.

En lo que hace referencia a la flora, a pesar de la deforestación que ha venido sufriendo el Municipio de Mitú desde la década de los cuarenta, conserva multitud de especies que conforman el delicado ecosistema de reciclaje que lo caracteriza y hace posible la dualidad de la exuberancia que ofrece a la vista al lado de la fragilidad de su capa vegetal protegida por la hostilidad del medio.

Entre las especies arbóreas más conocidas están, por ejemplo: El Acaricuara, El Palo de Arco, El Arrayán, El Mirapiranga, El Balso, El Yarumo, El Loiro, El Yacayaca, El Caucho, etc., son ejemplos de las palmas: Wasai, Cumare, Ibacaba, Pupuña y Corombolo, entre otras. Además de las innumerables especies de plantas medicinales cuyos efectos son desconocidos para la cultura occidental pero que constituyen la base de la medicina tradicional indígena.

Sin contar con que durante todo el año se producen diversidad de frutas que son verdaderos complementos en las dietas alimenticias de los habitantes de la selva.

En cuanto a la fauna existen variadas especies animales que van desde insectos hasta grandes mamíferos, pasando por las aves, los peces, las culebras y los reptiles; entre los que se cuentan por ejemplo, el puma o el león americano, el tigre, el tigrillo, la paca, el venado negro, el araguato, la danta, la tortuga; gran diversidad de loros y pericos, la guacamaya, la garza, el pato, la gallineta, el paujil y el chajoco o tucán.

Se trata de una región que ofrece ante todo grandes posibilidades para la investigación científica, y por tanto el turismo que allí se realice debe de observarse y ha de enmarcarse dentro de los límites de un infinito respeto al delicado ecosistema de la selva y las culturas allí asentadas.

El turismo es fuente de ingresos para un Municipio en el que el desarrollo no se puede pensar en términos de grandes industrias o de grandes centros de producción agrícola, sino que debe pensarse dentro de parámetros que permitan la preservación de sus fragiles ecosistemas, para las generaciones futuras no sólo del Municipio de Mitú, o del Departamento del Vaupés, sino del país y del mundo.

Atentamente,

Alfonso González Vargas, Representante por el Departamento del Vaupés; Guillermo Brito G.; Alvaro Vanegas M., Representante por el Departamento de Antioquia, y siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de abril de 1993 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Acto legislativo número 251 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Alfonso González Vargas y otros.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 248 DE 1993 CAMARA

por medio de la cual se dictan normas generales para que el Gobierno amplíe líneas de crédito y favorezca el cupo de redescuento para pequeños y medianos empresarios y para la agroindustria.

El Congreso de Colombia,

Con fundamento en el literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

Artículo 1º El manejo de la política económica del Gobierno Nacional, deberá estar orientada a la consecución de los siguientes objetivos:

—Al crecimiento y recuperación, según el caso, de la industria nacional, trátese de pequeña, mediana o grande industria productora y del sector agropecuario.

—Al crecimiento y recuperación de las ventas y de la demanda de sus productos.

—Al ajuste gradual en la tasa de cambio que se aplique, para hacer menos competitivas las importaciones frente a la producción nacional; y,

—A la estabilidad de la política económica desplegada por el Gobierno Nacional para garantizar la rentabilidad de las inversiones, tanto del sector industrial como del agropecuario.

Artículo 2º Sobre la especial protección. El Gobierno Nacional está obligado a brindar especial protección al sector industrial (grande, mediano y pequeño), al sector agropecuario y al sector procesador de materias primas agrícolas. Para tal efecto, velará por el cumplimiento eficiente de los objetivos señalados en esta ley y por el desarrollo de las normas que estimulan el acceso a la producción de los empresarios en cada uno de los sectores expresados.

Artículo 3º Desarrollo empresarial y agropecuario. En virtud de los objetivos y orientaciones expresados en esta ley, y del mandato constitucional que prevé la empresa como base del desarrollo, el Estado debe fortalecer y estimular las organizaciones solidarias, empresariales y agropecuarias, por medio de su intervención en el otorgamiento de créditos de condiciones favorables. Para ello, velará porque recursos importantes del sector financiero se canalicen para el préstamo de desarrollo empresarial y agropecuario, dentro de una política de costos bajos y de impuestos razonables.

Artículo 4º Para el cumplimiento de la obligación estatal de promoción al desarrollo empresarial y agropecuario por medio del otorgamiento de créditos en condiciones favorables, encárgase al Gobierno Nacional de unificar los trámites, requisitos y procedimientos para su consecución. El intermediario financiero no podrá rechazar solicitudes que cumplan cabalmente con las normas generales de otorgamiento señaladas por el Gobierno Nacional, y deberá conceder los créditos dentro de especiales condiciones de costos, intereses e impuestos, también dictadas previamente y en forma general por el Gobierno Nacional.

Artículo 5º Corresponde al Gobierno Nacional la adecuada promoción de los productos que las grandes, medianas o pequeñas empresas y el sector agrícola en general, producen, con el propósito que el aumento de la demanda genere el crecimiento económico esperado e incentive en mayor medida el desarrollo de los sectores industriales de la Nación.

Artículo 6º Destinanse recursos de la Corporación Financiera Estatal (IFI), directamente o a través de delegación de recursos en el porcentaje que esta ley establece, en los diversos intermediarios financieros, para apoyar la actividad de pequeños o medianos empresarios, con las condiciones de préstamo que el Gobierno Nacional y las autoridades monetarias y crediticias impongan, atendiendo:

—Las cartas de crédito sobre el exterior con destino a capital de trabajo o compra de activos fijos.

—La reestructuración de pasivos.

—El desarrollo tecnológico e innovación por medio del Fondo Rotatorio de Apoyo a las microempresas.

—La capacitación, por medio del Fondo de Asistencia Técnica y Desarrollo Tecnológico.

Adicionalmente, destinanse también recursos para atender las siguientes líneas de crédito:

—La compra de inventarios.

—La financiación de cartera.

—La financiación de cartas de crédito.

—Estudios y diseños.

—Capitalización de empresas.

—Libre inversión.

Todas estas líneas de crédito se otorgarán de conformidad con las condiciones generales establecidas por la autoridad monetaria y crediticia correspondiente y de no estar reglada la destinación de los recursos, deberá realizarse por parte de la misma autoridad.

Artículo 7º Las cooperativas o asociaciones cuyo objeto sea la comercialización de bienes de origen nacional producidos por la pequeña o mediana industria y la agroindustria, pueden obtener financiación de la Corporación Financiera Estatal (IFI), la que se otorgará dentro de las mismas condiciones señaladas para la pequeña o mediana industria y la agroindustria.

Artículo 8º La pequeña o mediana industria y la agroindustria deberá seguir contando con financiación de la Corporación Financiera Estatal, en un porcentaje mínimo equivalente al 7% de sus recursos disponibles.

Estos recursos se canalizarán de conformidad con las operaciones de línea de redescuento que realiza la Corporación con los intermediarios bancarios y financieros en general.

Artículo 9º Las operaciones realizadas por la Corporación Financiera Estatal (IFI), con los intermediarios bancarios y financieros en general por medio de la línea de redescuento, deberán contener un margen de intermediación de 3 a 5 puntos de utilidad con relación al otorgamiento que del crédito se haga para el pequeño o mediano empresario o para la agroindustria.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Presentado por:

Lucas Lébolo Conde
Representante a la Cámara
Circunscripción Electoral del Atlántico.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Sobre la necesidad de atender a sectores productivos "diezmados" por el proceso de apertura económica.

No obstante encontrarnos con resultados positivos en materia económica, referida a la actividad de los pequeños y medianos empresarios del país, es un hecho indiscutible que este sector se encuentra con un "talón de aquiles" respecto del manejo liderado por el Gobierno Nacional: la escasez del crédito que

permita la implementación de nuevas empresas ha sido la constante.

El proyecto que se presenta busca orientar la política económica del Gobierno Nacional a la adopción de medidas que se compadezcan de esta difícil situación, todavía más si se tiene en cuenta que el sector financiero (que es en últimas quien otorga los recursos) se encuentra pasando por un excepcional estado de liquidez y las tasas de interés presentan el nivel más bajo de los últimos años: dinero hay para estimular los procesos productivos e industriales, pero desafortunadamente se canaliza para las grandes empresas a las que en ningún momento afecta el hecho que el crédito se dé en condiciones onerosas (costosas) y con altas tasas e imposiciones. Corresponde, entonces, al Gobierno Nacional desmentir el argumento según el cual los pequeños y medianos industriales y el sector agrícola en general no están lo suficientemente preparados para competir en un mercado abierto, dentro de un marco de importaciones libres. Así, la ley entra a señalar unos objetivos generales que el Gobierno debe realizar dentro de la actividad industrial y agropecuaria de los pequeños y medianos empresarios.

Necesidad de unificar las condiciones generales de los créditos exigidas por los intermediarios financieros.

Sobre el crédito en sí mismo, se ordena la unificación de los trámites, requisitos y procedimientos para su otorgamiento, de tal manera que el Gobierno Nacional sea quien dicte las medidas o normas generales de otorgamiento, y el intermediario, una vez verificadas éstas, conceda sin ninguna otra consideración, el crédito solicitado.

Sobre las condiciones de pago, corresponde al Gobierno Nacional igualmente, reglamentar unas excepcionales condiciones favorables en cuanto al pago del crédito, a los impuestos prescritos y a la determinación de tasas bajas y períodos de gracia en la amortización del mismo, de manera amplia y razonable. Igualmente, corresponde al Gobierno permitir que el crédito se otorgue en principio, para su libre disposición en los sectores referidos, sin entrar a calificar como riesgosa tal o cual actividad; así lo hace la ley que se presenta, bajo el firme respaldo del artículo 333, incisos 3º y 4º de la Constitución Nacional.

Normas generales al Gobierno Nacional en favor de los pequeños o medianos empresarios y del sector agrícola en general.

El proyecto busca revertir las actuales condiciones de olvido y desinterés para tan importantes sectores económicos, dándoles, mayor estímulo y apoyo, mediante la perentoria normatividad general que deberá desarrollar el Gobierno Nacional para su eficaz observancia y cumplimiento. Esta "acción oblicua" es necesaria por cuanto que el propio engranaje constitucional en principio, obstaculiza las pretensiones de desarrollo legal, al establecer que solamente el Congreso puede dictar normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional en la regulación de las actividades financieras, bursátiles y aseguradoras: cualquier otra "relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público" [literal d), numeral 19 del artículo 150]: la iniciativa parlamentaria sobre esta materia es demasiado estrecha, todavía más si se tiene en cuenta que el mismo estatuto constitucional prescribe que la Junta Directiva del Banco de la República es la absoluta autoridad monetaria, cambiaria y crediticia.

El propósito de consolidar un cuerpo normativo nuevo e innovador que dote a los pequeños o medianos empresarios y agroindustriales de fórmulas de crédito blandas, con amplios plazos de gracia, con montos importantes, para destinaciones específicas y también para la libre destinación, cobra especial fuerza por medio de esta ley, que atribuye normas generales al Gobierno, para que sea él el que reglamente y realice una a una las disposiciones de este cuerpo normativo.

De no ser así, todo un vasto y potencial sector económico vería frustradas sus intenciones de obtención de créditos para el desarrollo de sus empresas. Un grupo importante de colombianos, diezmados por la ausencia, real de patrocinio por parte del Estado, se verán beneficiados por tan valiosa gestión y decisión normativa.

La inclusión del sector agropecuario.

La iniciativa legislativa que se somete a consideración del Congreso de la República, además de dictar normas generales que deberá observar el Gobierno Nacional para favorecer créditos especiales y estímulos al sector empresarial pequeño y mediano, se hace extensiva en todo al sector agroindustrial, agropecuario y procesador de materias primas agrícolas, en respuesta a la difícil situación que afronta en la actualidad estos sectores, fuertemente afectada en la reducción de las áreas sembradas y en el extravío de créditos ante la indiferencia de los intermediarios financieros.

Sobre el origen mismo de los recursos para el crédito.

De otra parte, y con relación a las particulares medidas que la ley adopta sobre el origen de los recursos crediticios, digamos que con las últimas modificaciones consagradas en la denominada reforma financiera se buscó hacer de las corporaciones financieras unas reales entidades que cumplieran funciones de banca de fomento y de inversión.

Las empresas productivas, comerciales y de servicios necesitan ajustarse a las nuevas circunstancias de calidad, productividad, competitividad, costos y precios que exige la apertura económica, no interesando que dentro del mercado sean grandes o pequeñas industrias. Lo cierto es que para estas últimas, obtener los niveles de optimización que propone el proceso de apertura económica liderado por el Gobierno Nacional, resulta en los actuales momentos, supremamente difícil por cuanto que el acceso a los recursos se hace cada día más oneroso, limitando así las posibilidades del pequeño industrial.

Se trata entonces de lograr para el pequeño o mediano empresario y para la pequeña o mediana agroindustria el otorgamiento de créditos en condiciones más favorables y menos costosas en cuanto al reembolso o pago de los préstamos. Adicionalmente, se hace indispensable estimular mayor inversión en tecnología, capacitación, infraestructura y automatización que requieren necesariamente del apoyo financiero de entidades como la Corporación Financiera Estatal (IFE), con estímulos (créditos) monetarios en el corto y mediano plazo.

De conformidad con las normas constitucionales vigentes [literal d) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Nacional], el articulado que se presenta dicta normas generales que fijan criterios básicos al Gobierno Nacional para que realice algunas precisiones financieras en favor de los pequeños y los medianos empresarios y la agroindustria.

Esas normas generales se refieren especialmente a la mayor destinación de recursos monetarios para el crédito, a cargo de la Corporación Financiera Estatal, la que tradi-

cionalmente ha venido prestando, no en forma directa, a los pequeños industriales por medio del sector bancario y financiero en general. Con ocasión de la privatización de muchas de sus empresas vinculadas (como la reciente venta de su participación en la Corporación Financiera de Desarrollo), las cuales estaban llamadas al otorgamiento de esta clase de créditos, se acentúa la necesidad de implementar el sistema vigente, con la anotación que el IFI presta en forma directa solamente a empresas con activos superiores a ochocientos millones de pesos (\$ 800.000.000).

Perfeccionamiento en la "línea de redescuento".

De otra parte, la normatividad propuesta se involucra en el campo del sistema de otorgamiento del crédito, por medio de la línea de redescuento, para disminuir la utilidad en la intermediación, situación que lo que hace es generar mayor onerosidad en el crédito. Si la Corporación desembolsa a unas tasas de interés razonables, estas se elevan por los niveles de intermediación, pues la entidad financiera que intermedia siempre buscará el favorecimiento económico. De ahí que, en la práctica, la utilidad de 5 puntos que gana los bancos con el otorgamiento de estas líneas de crédito a través de la figura del redescuento, se sugiera disminuir en 2 puntos, de tal manera que dicho nivel de intermediación oscile entre los 3 y 5 puntos, hasta que se logre el acceso directo de los pequeños empresarios a las líneas de la Corporación Financiera, sociedad mixta vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico.

Así, la norma activa mayores recursos en condiciones menos onerosas para el otorgamiento de créditos para el pequeño o mediano empresario y para la agroindustria, de suerte que corresponda al Gobierno Nacional implementar en forma debida, y por medio de la participación de las autoridades monetarias y crediticias pertinentes, las normas generales propuestas en la presente ley.

Lucas Lébolo Conde
Representante a la Cámara
Circunscripción Electoral del Atlántico.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de abril de 1993, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 248 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos; por el honorable Representante Lucas Lébolo Conde.

El Secretario General, Diego Vivas Tafur.

PROYECTO DE LEY NUMERO 249 DE 1993 CAMARA

por la cual se desarrolla los artículos 47 y 68, inciso final, de la Constitución Nacional para adelantar una política de previsión y educación a personas con limitaciones físicas y mentales.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar tendrá bajo su responsabilidad, adelantar una política de atención y educación de los niños menores de 18 años con limitaciones físicas, mentales y psíquicas.

Artículo 2º El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar para cumplir con dicho objetivo deberá:

1. Organizar una división dentro de sus propias dependencias que adelante la política

de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos sensoriales y psíquicos.

2. Atender por sí misma o contratando con personas naturales o jurídicas especializadas en este tipo de menesteres, a los menores que requieran dicha atención.

3. Del presupuesto total del ICBF se destinará no menos de un 5% para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 3º El Ministerio de Salud Pública, a través de la Superintendencia Nacional de Salud, será la encargada de vigilar el estricto cumplimiento de estas normas a nivel nacional, departamental y municipal.

Parágrafo. Los Alcaldes Municipales y las autoridades de salud donde existieren, serán los encargados de coordinar con las autoridades locales del ICBF el cumplimiento que se le esté dando a esta ley que desarrolla los artículos 47 y 68, inciso final de la Constitución Nacional.

Artículo 4º El Ministerio de Salud Pública, coordinará con el ICBF, para que los beneficiarios al llegar a la mayoría de edad, sigan siendo objeto de la atención del Estado de acuerdo con la estructura y organización de la salud pública en el país.

Artículo 5º Esta ley rige desde su sanción.

Graciela Ortiz de Mora
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución de 1991 se caracteriza por hablar de derechos y derechos dejando la responsabilidad al legislador de que estos se vuelvan una realidad.

Desafortunadamente el factor dinero convierte en una "utopía" el pretender encontrarle una solución normal a la respuesta de esas inquietudes de los señores constituyentes plasmadas en leyes de la República.

Consideramos que el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar debe tener entre sus objetivos la atención de la población infantil con limitaciones físicas, sensoriales y psíquicas, para no establecer una discriminación con la atención que le merece la niñez colombiana.

Entendemos las dificultades que ello significa, pero afortunadamente el ICBF cuenta con un equipo humano profesional muy capacitado, que en nuestro concepto, es el único capaz de una responsabilidad de esta naturaleza.

Al problema del adulto con esos mismos defectos, nos ha parecido que es el Ministerio de Salud, la entidad que debe asumir la solución de acuerdo con las entidades y recursos humanos de que disponga el país.

Se ha vinculado a los Gobernadores y a los Alcaldes Municipales dentro del programa, siguiendo la política de descentralización inspirada en la misma Constitución, pero sobre todo para evitar que muchos niños campesinos y habitantes de la periferia puedan excluirse por carencia de instrumentación legal que les dé acceso a los servicios del Estado en esta materia.

De la honorable Representante,

Graciela Ortiz de Mora
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 21 de abril de 1993, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 249 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Graciela Ortiz de Mora.

El Secretario General, Diego Vivas Tafur.

PROYECTO DE LEY NUMERO 247 DE 1993

por la cual se modifican algunos de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política; se adicionan otros, especialmente, el Decreto 2151 de 1992, sobre adaptación laboral y se derogan algunos de ellos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Modificaciones. Modifícase la reestructuración de entidades que realizó el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, en los decretos a que se refiere el presente artículo. En consecuencia, se reforman los siguientes decretos:

1. Instituto de Seguros Sociales, ISS. Modifícanse los artículos 1º, 2º y 12 del Decreto 2148, de diciembre 30 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto de Seguros Sociales, ISS, (publicado en el Diario Oficial 40.406, de enero 2 de 1993). Deróganse los artículos 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 37 y 38 del mismo decreto. Las derogaciones tienen como fundamento el haber el Gobierno delegado las facultades recibidas en la Junta Directiva y adicionar el término conferido por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, con lo cual se estaría modificando ese precepto. Igualmente, por autorizar despidos masivos de funcionarios desbordándose la misma norma. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 1º Naturaleza. El Instituto de Seguros Sociales, ISS, funcionará como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social".

"Artículo 2º Objeto. El Instituto dirigirá, administrará, controlará, vigilará y garantizará tanto la prestación directa o contratada de los servicios de seguridad social, como la afiliación y el recaudo de los aportes, en los términos que establecen la Constitución y la ley".

"Artículo 12. De la prestación de los servicios médicos asistenciales. El Instituto de Seguros Sociales garantizará, a través de los mecanismos previstos en este artículo la prestación de los servicios médico-asistenciales a su cargo. Para tal efecto procederá así:

"1. Por regla general, el Instituto prestará directamente los servicios a su cargo.

"2. En los eventos en los que estime que resulta más conveniente, contratará con entidades públicas o privadas especializadas en servicios de salud y de acuerdo con la ley, aquellos servicios que no pueda prestar directamente.

"Cuando se contratara con entidades privadas, se buscará estimular la organización de microempresas en servicios de salud.

"3. En aquellos sitios donde no exista una oferta de servicios asistenciales el Instituto fomentará la creación de instituciones, asociaciones o sociedades especializadas en servicios de salud, con o sin ánimo de lucro, que suplan dicha deficiencia.

"4. En caso de no darse los eventos anteriores y mientras subsistan deficiencias en la oferta de servicios asistenciales, el Instituto los prestará directamente o a través de sistemas de fiducia o cualquier otro mecanismo que garantice la eficiencia y oportunidad de los servicios".

2. Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL. Refórmanse el artículo 1º del Decreto 2120 de 1992, por el cual se modifican los estatutos básicos del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, (publicado en el Diario Oficial número 40.406 de 1993). Deróganse a la vez, los artículos 24 y 11 del citado decreto; así como las demás normas transitorias que autorizan la remoción de funcionarios de la entidad. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 1º Naturaleza jurídica. El Instituto Colombiano de Energía Eléctrica, ICEL, funcionará como un establecimiento público del orden nacional,

con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Minas y Energía".

3. Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca. Modifícase el artículo 1º del Decreto 2121 de 1992, por el cual se reestructura la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca. A la vez, deróganse los artículos 35 y 20 del citado decreto; así como las demás normas transitorias que autorizan la remoción de funcionarios de la entidad. El artículo que se modifica, quedará así:

"Artículo 1º Naturaleza jurídica. La Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica, Corelca, funcionará como establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Minas y Energía".

4. Administración Postal Nacional, Adpostal. Modifícase el artículo 1º del Decreto 2124 de 1992, por el cual se reestructura la Administración Postal Nacional, Adpostal. Derógase el artículo 10 del mismo decreto; así como las demás normas transitorias que autorizan la remoción de funcionarios de la entidad. El artículo que se modifica quedará así:

"Artículo 1º Naturaleza jurídica. La Administración Postal Nacional, Adpostal, funcionará como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Comunicaciones".

5. Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade. Modifícanse los artículos 1º, 2º, 3º y 12 del Decreto 2168 de 1992, por el cual se reestructura el Fondo Nacional de Desarrollo, Fonade, derógase el artículo 15 del mismo Decreto; así como las demás normas transitorias que autorizan la remoción de funcionarios de la entidad. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 1º Nombre y naturaleza. El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade, funcionará como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Nacional de Planeación".

"Artículo 2º Objeto. El Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade, tiene por objeto principal elaborar proyectos de desarrollo y ser agente en el ciclo de esos proyectos mediante la financiación y administración de estudios, la coordinación y financiación de la fase de preparación de proyectos de desarrollo, cuando no le fuere posible elaborarlos directamente".

"Artículo 3º Funciones. En desarrollo de su objeto el Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade, podrá realizar las siguientes funciones:

"1. Elaborar proyectos de desarrollo.

"2. Celebrar contratos de financiamiento y descontar operaciones para estudios y proyectos de desarrollo, cuando no le fuere posible hacerlos directamente.

"3. Realizar operaciones de crédito interno y externo, con sujeción a las normas pertinentes.

"4. Captar ahorro interno mediante la emisión de bonos; celebrando los contratos de fideicomiso, garantía y agencia o pago a qué hubiere lugar para estos efectos.

"5. Celebrar contratos de fiducia y encargo fiduciario para administrar recursos que transfieran a terceros para financiar la ejecución de programas relacionados con su objeto social.

"6. Otorgar avales y garantías para créditos destinados a la fase de preparación de proyectos según prioridades y condiciones determinadas por la Junta Directiva.

"7. Vender o negociar su cartera o efectuar titulación pasiva de la misma.

Impulsar el desarrollo de las firmas consultoras nacionales en sectores críticos para el desarrollo económico según los mecanismos que determine la Junta Directiva.

"8. Organizar, actualizar y divulgar el Registro Nacional de Consultores.

"9. Celebrar contratos de fomento de actividades científicas, tecnológicas y ambientales y los demás contratos necesarios de los límites de su objeto.

"Artículo 12. Régimen legal. El Fondo se registrará por las normas que regulan la naturaleza de los establecimientos públicos".

Parágrafo. Para todos los efectos relacionados con el nombre de Fonade, se aclara que el nombre que aparece en el Decreto 2168 de 1992, que se modifica en este numeral, no es el de Fomento Financiero de Proyectos de Desarrollo, sino el de "Fondo Nacional de Proyectos de Desarrollo, Fonade".

6. Telecom. Modifícanse los artículos 1º, 6º y 8º del Decreto 2123 de 1992, por el cual se reestructura la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom (publicado en el Diario Oficial número 40.704). Deróganse los artículos 9º y 10 del citado decreto; los artículos que se modifican quedarán así:

"Artículo 1º Naturaleza jurídica. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, funcionará como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Ministerio de Comunicaciones".

"Artículo 6º Contratos. Salvo el contrato de empréstito, todos los demás contratos que celebre Telecom para el cumplimiento de sus objetivos y funciones, se someterán al derecho privado y no requerirán autorizaciones o conceptos previos ni posteriores de organismos distintos a los de la entidad. El procedimiento para la formación, celebración, ejecución y terminación de los contratos se sujetará a las disposiciones comerciales y civiles pertinentes.

"No obstante lo anterior para los contratos cuya cuantía exceda los quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales, se pactarán las cláusulas exorbitantes, con excepción de los contratos de obras públicas y suministro".

"La competencia para la celebración de los contratos de la entidad corresponde a su representante legal, quien podrá delegar dicha facultad de acuerdo con lo previsto en sus estatutos".

"La delegación no exime al representante legal de su responsabilidad en materia de contratación. Esta delegación se efectuará preferencialmente con relación a las oficinas seccionales o regionales".

"Artículo 8º Derechos y obligaciones. Los derechos y obligaciones que tenga Telecom, a la fecha de su reestructuración, mantendrán su carácter y efectos".

7. SENA. Modifícanse los artículos 3º, numeral 7º y 17 del Decreto 2149 de 1992, por el cual se reestructura el Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA. Deróganse los artículos 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 36, 37 y 39 del mismo decreto, por autorizar la remoción indiscriminada y masiva de funcionarios, por lo cual se exceden las facultades otorgadas al Gobierno en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 3º Funciones. El Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, tiene las siguientes funciones:

"1. ...

"7. Contratar cuando fuere necesario o resultare más conveniente para los fines pertinentes al objeto de la entidad, las acciones de formación profesional integral y la prestación de servicios tecnológicos y de empleo que demanden la ejecución de los proyectos operativos del Instituto, con entes, colaboradores, corporaciones y otras personas jurídicas especializadas:

"En la celebración de contratos de que trata este numeral, se preferirá a los organismos o microempresas formadas por personal que haya estudiado en el SENA y que se organice con el fin de prestar los servicios de capacitación tecnológica respectiva. En estos casos, la contratación se limitará al mínimo de los requisitos legales".

"8. ...

"9. ...

8. Cajanal. Modifícanse los artículos 2º, en su parágrafo; y 3º del Decreto 2147 de 1992, por el cual se reestructura la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal. Deróganse los artículos 7º, 8º, 9º, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 22 del mismo decreto por autorizar despidos masivos de funcionarios con los cuales se desbordan las facultades otorgadas. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 3º Funciones. La Junta Directiva. ...
"Parágrafo. La Junta Directiva dentro de sus funciones regulares y cuando fuere necesario enajenar activos de la entidad, establecerá condiciones especiales para que puedan acceder a su propiedad los exemplares de Cajanal. Para los efectos pertinentes, se preferirá a quienes se hayan organizado como microempresas de prestación de servicios de los que corresponden al Instituto".

"Artículo 3º Prestación de servicios. Para el cumplimiento de sus funciones la Caja podrá contratar, con sujeción al régimen previsto en la Ley 10 de 1990, la prestación de servicios integrales de salud, cuando no pueda prestarlos directamente, cuyos recursos se manejarán por el sistema de fiducia o cualquier otro mecanismo que garantice la eficiencia y oportunidad de los mismos".

9. Prosocial. Modifícase el artículo 3º del Decreto 2146 de 1992, por el cual se reestructura la Promotora de Vacaciones y Recreación Social, Prosocial, adicionándosele un parágrafo, como seguidamente se indica. Deróganse los artículos 4º, 5º, 6º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16 y 17 del citado decreto. El parágrafo que se incorporará al artículo 3º es del siguiente tenor:

"Artículo 3º De sus funciones. ...
"Parágrafo. Los servicios que constituyen el objeto de Prosocial serán prestados fundamentalmente por la respectiva entidad. La contratación de que trata este artículo sólo procederá cuando no le fuere posible prestarlos directamente o resultare más conveniente a sus fines".

10. ICA. Modifícanse los artículos 2º y 3º, en su parágrafo primero del Decreto 2141 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA. Deróganse los artículos 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30 y 32 del mismo decreto por autorizar despidos masivos de funcionarios con lo cual se desbordan las facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. Los artículos que se modifican, quedarán así:

"Artículo 2º Objetivos. El Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, tiene como objetivo contribuir al desarrollo sostenido del sector agropecuario mediante la investigación, la transferencia de tecnología y la prevención de riesgos sanitarios, biológicos y químicos para las especies animales y vegetales".

"Las actividades de investigación y transferencia de tecnología serán cumplidas principalmente por la entidad. Para estos efectos podrá buscar la colaboración de personas naturales o jurídicas dedicadas a estas labores.

"Artículo 3º Funciones. ...
"Parágrafo 1º Las funciones de que trata este artículo, serán cumplidas fundamentalmente por la entidad, cuando fuere necesario contratar, será requisito establecer previamente la imposibilidad del Instituto prestar directamente la función o en su defecto, cuando resulte más favorable a los intereses del mismo".

"Las decisiones administrativas y las medidas de prevención sanitaria o de control de insumos que el Instituto Colombiano Agropecuario, ICA, expida o adopte se dirigirán exclusivamente a velar por la seguridad colectiva de la producción agrícola y pecuaria sin atender a situaciones particulares o subjetivas".

"Parágrafo 2º ...

Artículo 2º Derogatorias. Deróganse los Decretos 2171 de 1992, 2157 de 1992, 2112 de 1992, 2162 de 1992, 2135 de 1992, 2164 de 1992, 2152 de 1992, 2127 de 1992 y 2122 de 1992, por los cuales se reestructuraron los Ministerios de Obras Públicas, Justicia, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Agricultura, Salud Pública, Desarrollo Económico, Educación Nacional y Comunicaciones, respectivamente. Igualmente se derogan los Decretos 2139 de 1992, 2140 de 1992 y 2142 de 1992, por los cuales se reestructuraron a Vecol S. A., las Corporaciones o Centrales de Abastos y Almagreros S. A., respectivamente. En los últimos decretos se utiliza inadecuadamente la facultad de reestructuración

que no extiende sus efectos a la exclusión de la Nación como accionista de esos organismos.

Artículo 3º Derogatorias. Deróganse los artículos correspondientes a los decretos que se citan a continuación:

1. Deróganse los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18 y 20 del Decreto 2138 de 1992, por el cual, se reestructura parcialmente la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero por conferir un término adicional al de los 18 meses que otorga al Gobierno el artículo 20 transitorio de la Constitución Política y delegar sin estar autorizado, la facultad recibida de reestructuración, en la Junta Directiva, con lo cual se modifica la norma de facultades. Así mismo, por promover el despido masivo de empleados con lo cual se desborda el ordenamiento de armonizar la reestructuración limitándola solamente a las competencias conferidas por la Constitución Política.

2. Emcooper S. A. Derógase el artículo 1º del Decreto 2144 de 1992, por el cual se reestructura la Empresa de Comercialización de Productos Perecederos, Emcooper S. A., por que la facultad de reestructurar extiende sus efectos para hacer cesar la participación de la Nación en ese organismo.

3. Deróganse los artículos 21, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36 y 39 del Decreto 2113 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", por el Gobierno, delegar y atribuir un nuevo término al conferido por el artículo 20 transitorio de la Constitución Política, a la Junta Directiva para hacer la reestructuración que debió efectuar el Ejecutivo. Igualmente por propiciar despidos masivos de funcionarios con lo cual se desbordan las facultades conferidas.

4. Himat. Deróganse los artículos 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28 y 30 del Decreto número 2135 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, Himat, por las mismas razones expuestas en el numeral anterior.

5. Idema. Deróganse los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 del Decreto 2136 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto de Mercadeo Agropecuario, Idema, por las razones expuestas en los numerales anteriores.

6. Incoara. Deróganse los artículos 4º, 5º, 6º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 y 22 del Decreto 2137 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incoara, por las mismas razones expuestas en el numeral anterior.

7. Dane. Deróganse los artículos 38, 39, 40, 41, 43 y 44 por las mismas razones indicadas en los numerales anteriores.

8. Colcultura. Deróganse los artículos 19, 20, 21, 22, 24 y 37 del Decreto 2128 de 1992, por el cual se reestructura el Instituto Colombiano de Cultura, Colcultura.

Artículo 4º Reubicación de funcionarios. Los servidores públicos vinculados a las entidades reestructuradas no podrán ser removidos de sus empleos. En los organismos o entidades fusionadas o suprimidas, se deberán trasladar los empleados y trabajadores que queden cesantes por razón de la supresión de los cargos. Para este fin se reemplazan los empleos respectivos.

En los eventos en los cuales no se reemplace el empleo suprimido, las apropiaciones presupuestales destinadas a dichos cargos, serán trasladadas a los Ministerios de Justicia, Salud y Educación con el fin de mejorar su cobertura y su capacidad de gestión en beneficio de la comunidad. Para este fin se crearán los nuevos cargos que se requieran para reubicar a los funcionarios de otras entidades que hayan perdido su empleo por causa de los decretos expedidos en uso del artículo 20 transitorio de la Constitución Política.

Artículo 5º Adaptación laboral. Modifícase y adiciónase el Decreto 2151 de 1992, por el cual se dictan disposiciones para la adaptación laboral de los servidores públicos a quienes se les supriman el empleo como consecuencia del desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política, en el siguiente sentido:

Primero. El artículo 5º a partir del numeral 7º del Decreto 2151 de 1992, quedará así:
Artículo 5º Funciones del Comité Interministerial de Coordinación. El Comité Interministerial de Coordinación tendrá las siguientes funciones:

1. ...
7. Definir las políticas, los procedimientos y medidas en general, que deban seguirse con el fin de reubicar en los sectores en los que se requiera ampliar la capacidad de acción y gestión del Estado, a los servidores públicos que se les supriman sus empleos por razón de la vigencia de las normas que motivaron este decreto.

8. Los trasladados a que se refiere el numeral anterior se harán preferencialmente a los sectores de la Justicia, la Seguridad, Salud, Educación, Vigilancia Administrativa, etc. en atención a que en estas áreas se demanda una mayor presencia e intervención del Estado.

"9. Vigilar e impartir las instrucciones para que se cumpla el procedimiento establecido en este decreto en la remoción de los servidores que no fuere posible reubicar en la Administración Nacional.

Segundo. El artículo 14 del Decreto 2151 de 1992, quedará así:

Artículo 14. Reubicación de Servidores Públicos. Los funcionarios que se les suprima su empleo por causa de los decretos expedidos en desarrollo del artículo 20 transitorio de la Constitución Política serán reubicados en entidades o dependencias distintas con preferencia en los sectores de la Justicia, la Seguridad, la Salud, la Educación, la Vigilancia Administrativa y en los que estime necesario el Gobierno Nacional, para cuyo fin podrá ordenar los traslados de las apropiaciones respectivas, crear los empleos que sustituyan a los que fueron suprimidos y originarles las funciones correspondientes.

Tercero. Artículos nuevos. Adiciónase el Decreto 2151 de 1992, con los siguientes artículos:

Artículo 15. Procedimiento para la reubicación de funcionarios. La reubicación de los servidores públicos que se les suprima su empleo, se hará trasladándolos a los nuevos cargos que fueren creados en sustitución de los suprimidos, para la cual se mantendrá el nivel salarial, no así las funciones, la dependencia o la entidad.

Artículo 16. Procedimiento para la remoción de funcionarios no reubicados. Para todos los eventos relacionados con la aplicación de este Decreto la regla será la reubicación del servidor público a quien se le suprima su empleo. La excepción será la remoción, para lo cual se procederá así:

a) Se ordenará la pensión de quienes reúnan los requisitos para la pensión de jubilación o la de vejez;
b) Quienes acrediten haber cotizado a las entidades de Previsión Social o al Instituto de Seguros Sociales en forma continua o no, durante 25 años o más para la pensión de jubilación, podrán optar por recibir esa pensión, cualquiera sea su edad, disminuido en un 25%, con relación a la pensión normal hasta cuando cumplan la edad legal.

c) Agotado el procedimiento anterior, los funcionarios serán trasladados a otras dependencias o entidades, si los empleos en los cuales prestaban sus servicios fueron suprimidos y no se reemplazaron. Las apropiaciones presupuestales correspondientes a esos empleos serán trasladadas a los Ministerios de Justicia, Salud y Educación para mejorar su cobertura y capacidad de gestión, creándose los nuevos empleos que para el efecto se requieran a los que serán trasladados los funcionarios que estuvieren cesantes.

Artículo 17. Comité evaluador. El examen y la calificación de las calidades y antecedentes de cada funcionario para su reubicación o remoción se hará por una comisión que se organizará en cada organismo o entidad, integrada por dos representantes de la administración, dos del sindicato, y un representante de la Contraloría o de la Auditoría Fiscal.

2. En las entidades descentralizadas, este comité se complementará con dos miembros de la Junta o Consejo Directivo.

Este comité hará la evaluación o aprobará por mayoría de votos el informe que corresponda.

Artículo 18. Suspensión del servicio. En los eventos que se transfiera la propiedad de los elementos de una entidad o sus funciones a los particulares se deberá conceder el derecho preferencial de su adquisición y la prestación de los servicios respectivos a los empleados de la entidad que se suprima o fusione. El Gobierno señalará el procedimiento y modalidades de pago para perfeccionar dicha operación.

Si no es posible a los empleados asumir estas obligaciones, el Gobierno quedará en libertad de realizar la operación con el sector privado.

Artículo 19. Vigencia. El presente Decreto rige a partir de la fecha de su publicación.

Artículo 6º Dentro de los treinta (30) días siguientes a la vigencia de esta ley se organizará una comisión especial con participación de cada una de las Cámaras del Congreso, con duración de tres meses que tendrá como función esencial estudiar las materias reguladas en los decretos derogados o modificados y elaborar los proyectos de ley que sustituyan a dichos decretos, recogiendo las innovaciones que procedan con el fin de adecuar la Administración Nacional a las reformas de la Constitución Política.

Artículo 7º La Comisión de que trata el artículo anterior se integrará así:

a) Cinco (5) representantes del Ejecutivo Nacional que serán designados por el Presidente de la República;

b) Cinco (5) Congresistas de cada una de las Cámaras, designados por las mesas directivas correspondientes;

c) El Director de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP;

d) Tres (3) representantes de los trabajadores del sector público nacional que serán designados por su organismo principal.

Artículo 8º La Comisión Especial tendrá un presidente elegido entre los Congresistas, por el período que convengan, quien presidirá las reuniones.

Igualmente tendrá un secretario, remunerado, cuyas funciones principales serán: Llevar las actas, copiar, archivar y velar por la custodia de distintos documentos de la comisión; dirigir el trabajo de elaboración de los proyectos de ley y las demás que le asigne el Presidente.

Artículo 9º La Comisión Especial tendrá las siguientes funciones:

1. Repartir entre sus miembros para su estudio, los distintos decretos expedidos por el Gobierno Nacional en desarrollo de las facultades que le confirió el artículo 20 transitorio de la Constitución Política con miras a que se presenten a la consideración de la Comisión las propuestas y proyectos de ley que procedan con relación a los mismos, previo examen de las derogaciones, modificaciones o adiciones que se hacen en esta ley.

2. Preparar los proyectos de ley que estime convenientes para ser presentados a la consideración del Congreso, respecto a los referidos decretos.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proyecto de ley presentado a la consideración de la honorable Corporación, por:

Marco Tulio Gutiérrez, Jairo Ruiz, Luis Fernando Rincón López, Manuel Vargas Cepeda, Francisco José Jattin Safar, Julio Vanegas Bahamón, Arjaid Jesús Rodríguez Artunduaga, Jesús Angel Franco Carrizosa, Arlén José Márquez Uribe, Mario Pérez Rincón. (Siguen firmas ilegibles).

EXPOSICION DE MOTIVOS

Se presenta a la consideración de la honorable Corporación el proyecto de ley, "por la cual se modifican algunos de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política; se adicionan otros, especialmente, el Decreto 2151 de 1992, sobre adaptación laboral y se derogan algunos de ellos.

La iniciativa emerge como una respuesta del Congreso de la República a los innumerables cuestionamientos y dudas que sobre los efectos de los decretos respectivos se han generado; adicionalmente, por las impredecibles y profundas implicaciones que los mismos conllevarán para la vida institucional del país, por lo cual se hace imperativa la gestión congresional para acometer el inmediato estudio de esa normatividad y mientras se adoptan las definiciones del caso evitar que su vigencia pueda ocasionar mayores e innecesarias dificultades a la grave crisis nacional.

El Congreso no se opone al cambio y la modernización del aparato administrativo. Al contrario, está trabajando con empeño y dedicación para que este objetivo conjuntamente con el de la moralización se logre a cabalidad, jalonados por un procedimiento soportado sobre bases bien definidas y no a riesgo de un abrupto "revolcón" que aflija más la grave situación del país.

Son muchas las razones que pueden aducirse respecto a la conveniencia del proyecto, nos limitaremos, entre otras, a las siguientes:

Razones de orden Constitucional.

1. **Facultades del Gobierno.** El Ejecutivo actuó por vía de excepción, como legislador especial, en mérito a las potestades otorgadas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política. En tal virtud, ejerció funciones que el artículo 150 ibídem, adscribe al Congreso.

Bajo estas condiciones, el Gobierno debía someterse estrictamente a las precisas facultades conferidas. El no hacerlo así, configura el desbordamiento de esas atribuciones y el convertirse en legislador ordinario. El examen de los decretos impone entonces la necesidad jurídica de establecer si se obró o no bajo esas limitantes. Lo excepcional, como en el caso de los decretos expedidos, comporta el actuar de manera restrictiva. No hay discrecionalidad, sino sujeción estricta a los precisos parámetros que demarquen las facultades otorgadas.

2. **Facultades otorgadas.** Se limitan exactamente a tres, a saber: suprimir, fusionar o reestructurar "las entidades de la Rama Ejecutiva, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta del orden nacional".

Las dos primeras no ofrecen dificultad. Se sabe cuándo se suprime; o se fusiona una entidad.

La tercera facultad, la de reestructurar, es la que de hecho, se ha interpretado en dos sentidos por el Gobierno.

En los Decretos 2126 de 1992; 2157 de 1992; 2112 de 1992; 2113 de 1992; 2136 de 1992, etc., en los que "reestructura" ministerios y entidades descentralizadas aplica esa potestad bajo el entendido que la acción de "reestructurar" opera hacia el interior del organismo o entidad, conservando su naturaleza o personalidad jurídica. Es decir, que se hacen los cambios al interior, sobre su estructura, pero se mantiene o no desaparece el ente como tal. (Diario Oficial números 40.703, 40.704 de diciembre de 1992 y 40.706 de enero de 1993).

Cosa distinta acontece por ejemplo con los Decretos 2148 de 1992 y 2123 de 1992, en los que se pretende reestructurar al ISS y a

Telecom. Acá, el Gobierno inicia su acción sobre un Establecimiento Público y conluye reestructurando una empresa industrial y comercial. La acción ya no opera hacia la estructura o el interior de la misma entidad, sino sobre la estructura de un ente distinto. Vale decir, se reemplaza el ente existente por otro nuevo. O sea, se crea un ente de naturaleza, personalidad y objetivos distintos. Esa potestad de "crear" no le fue otorgada al Presidente, por lo cual actuó como legislador ordinario en desarrollo del artículo 150-7 de la Carta y desbordó sus atribuciones.

Para entender mejor el alcance de la facultad de "reestructurar", lo mejor será ir a su fuente. Establecer su real significado. La Real Academia de la Lengua la define como acción y efecto de reestructurar. Proceso por el que un sector productivo reconvierte parte de sus factores de su producción para hacerla más rentable. Reestructurar, modificar la estructura de una obra, disposición, empresa, proyecto etc.

En el evento que nos ocupa, se trata de "reestructurar" una "entidad", por lo cual la acción respectiva debe darse hacia su interior o estructura. Conservándola y no "creando" otra. En ese caso el constituyente habría incluido esa atribución y habría dicho: Suprimir, crear, fusionar o reestructurar "entidades".

3. **Infracción a la Constitución.** El Gobierno en forma extravagante hace una generosa interpretación de las facultades conferidas, al punto que por ejemplo no hace la "reestructuración" del ISS (que anuncia en el título del Decreto 2148 de 1992), sino que transfiere esa atribución al Consejo Directivo en los artículos 18 y 19 con lo cual de plano desplaza al Congreso del ejercicio de las potestades que le atribuye el artículo 150-7 de la Constitución Nacional. La situación es clara y evidente, si el Ejecutivo no ejerció la función dentro del término de excepción (18 meses contados desde la vigencia de la nueva Constitución julio/91), el Congreso ha retomado esas atribuciones conforme al artículo 150-7 ibídem. No puede el Gobierno entonces trasladarlas a la Junta o Consejo Directivo, porque ello implicaría reformar la norma de facultades.

La situación sin embargo, no concluye allí. El Gobierno dentro de la especial y "generosa" interpretación de la norma de facultades, decidió en el artículo 19 del precitado Decreto 2148 de 1992, doblar el término de excepción, ampliándolo en 18 meses adicionales para que el Consejo Directivo del ISS, haga esa "reestructuración" que anuncia el decreto y no hizo. Acá, ya el Gobierno no se conforma con asumir la función de legislador ordinario, sino que va más allá, pasa a convertirse en Constituyente y modifica el término para ejercer las facultades concedidas, en 18 meses más. Es decir, reforma el artículo 20 transitorio de la C.P.

Lo mismo se hace en los Decretos 2123/92 (respecto de Telecom, véase art. 9); Decreto 2138/92 (Caja Agraria, Arts. 2, 3, 5, a 9) Decreto 2115 de 1992, (Arts. 16 y 21); Decreto 2137/92, etc. La regla, en la generalidad de los decretos de reestructuración de entidades descentralizadas fue la de no ejercer el Gobierno esa potestad, sino trasladarla a los Consejos o Juntas Directivas, con el agravante de hacerlo cuando estaba vencido el término de facultades, por lo cual *motu proprio*, concedió un nuevo término (18 meses, 3 meses etc.). Véanse decretos precitados.

4. **Infracción al derecho de trabajo.** El artículo 25 de la Constitución regula este derecho. Las facultades se confieren al Gobierno para que dentro del término de 18 meses organice, adecúe y ajuste a la nueva normatividad constitucional los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva del orden nacional, "con el fin de ponerlas en consonancia con los mandatos de la presente refor-

ma constitucional y, en especial, con la redistribución de competencias y recursos que ella establece". (Art. 20 transitorio C. N.).

El Gobierno en su equivocado criterio entendió por ejemplo que el desarrollo del artículo 25 de la C.N. dentro del ejercicio de esas facultades era el de transferir la mayor parte de las funciones estatales a la empresa privada, reduciendo o minimizando la capacidad de gestión y acción del Estado. Con el resultado de lanzar al flagelo del desempleo a miles de funcionarios, bajo el sofisma de creer que un Gobierno es mejor, cuando menos empleados tiene. No, lo acertado es ubicar al funcionario donde se le requiere, exigir calidades y brindarle capacitación para que sea cada día mejor. Los sectores de la Seguridad, la Justicia, la Salud, la Educación, etc., reclaman no una reducción, sino una mayor cobertura de acción y gestión, lo cual se debe lograr con mayor personal.

La reubicación y no la remoción, debe ser el principio rector de la modernización del Estado.

Aparejada a esa modernización, debe ir la moralización. Si esto último se logra, incuestionablemente los recursos que se salvarían de las garras de los deshonestos serían suficientes para pagar y doblar la nómina oficial.

El Decreto 2151/92, sobre adaptación laboral, a nada conduce. Se limita a crear un comité interministerial con funciones eminentemente retóricas como definir los lineamientos de una supuesta adaptación laboral (al desempleo; de quienes salen del servicio del Estado); aprobar el plan de trabajo del servicio de adaptación laboral, su cronograma, etc., dar sugerencias al Coordinador Nacional para conseguir recursos y aprobar el informe final. En síntesis, nada resuelve en concreto, para quienes sean removidos por razón de los decretos expedidos. Sólo la esperanza de "adaptarse" a su nueva tragedia, el desempleo.

Así el Gobierno desarrolla e implementa el artículo 25 de la Constitución Política, en sus decretos de modernización.

5. **Legislador ordinario.** Vencido el término de los 18 meses conferido al Gobierno Nacional en la norma de facultades, el Congreso ha retomado sus atribuciones ordinarias en esas materias, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 150-7 de la Carta. No importa para ello, que el Ejecutivo haya, por ejemplo, en el artículo 19 del Decreto 2148 de 1992, doblado ese término de 18 meses; así como en otros tantos decretos. El Congreso, puede modificar, derogar, adicionar, etc., dichos decretos en uso de las potestades ordinarias que le atribuyen los artículos 150 ss, ibídem, sin considerar para el evento las demandas que cursen contra los mismos, excepto que se produzca sentencia que deje sin vigencia sus efectos, por inexecutable, etc., pues ha expirado el término. La ampliación que hizo el Gobierno de ese término, en algunos decretos, es ilegal.

Criterios de los comisionados del Consejo de Estado en la etapa de formación de los decretos.

El artículo 20 transitorio de la Constitución Política creó una Comisión Asesora del Gobierno para el ejercicio de las facultades allí otorgadas. Dentro de sus integrantes se cuentan tres miembros del Consejo de Estado. Correspondió esta representación a los Magistrados, doctores Humberto Mora Osejo, Jaime Betancur Cuartas, Diego Younes Moreno.

Respecto al punto que ofrece mayor dificultad, relacionado con la facultad de reestructurar las entidades, señalan los tres Magistrados, en memorando de 5 de octubre de 1992:

"c) Reestructurar significa volver a 'estructurar'; es decir, nuevamente 'distribuir', 'ordenar las partes de una obra de un cuerpo'. De manera que el artículo 20 transitorio de la Constitución también faculta al Gobierno

Nacional para ordenar o distribuir nuevamente, mediante decretos con fuerza legislativa, las dependencias de la administración, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta de carácter nacional".

"En consecuencia, consideramos que el artículo 20 transitorio de la Constitución no confiere al Gobierno Nacional ninguna otra facultad y que, por lo mismo, jurídicamente no es posible, con fundamento en la mencionada disposición, transferir o enajenar a los particulares dependencias administrativas o entidades descentralizadas del Estado o las acciones de su propiedad en las sociedades de economía mixta de carácter nacional".

"La historia fidedigna del artículo 20 transitorio de la Constitución también demuestra que, como prescribe, se expidió para que la administración, las entidades descentralizadas y las sociedades de economía mixta de carácter nacional estén 'en consonancia' con la nueva Constitución, particularmente 'con la redistribución de competencias y recursos que ella establece' entre la administración nacional, departamental y municipal".

En el mismo memorando dicen los comisionados que: "restan tres (3) meses para que finalice el término prescrito por el artículo 20 transitorio de la Constitución sin que la Comisión, hasta la fecha, hubiera podido sesionar".

Se demuestra en esta forma que en los (15) meses anteriores no hubo reuniones de la Comisión Asesora.

En memorando noviembre 4 de 1992, los Consejeros de Estado se refieren a la facultad de reestructuración y señalan:

"Consideramos necesario agregar que las facultades para reestructurar las mencionadas entidades no autorizan para cambiar la naturaleza jurídica de una entidad sino para ponerla en armonía con la Constitución de 1991. Esas facultades, en consecuencia, sólo permiten modificar algunos aspectos relativos a la organización y al funcionamiento de cada entidad, para que sea más idónea y eficaz, para que se adapte mejor a la Constitución, pero no para transformarla en una persona jurídica diferente, como convertir un establecimiento público en una empresa industrial y comercial del Estado o ésta en aquél, o en una sociedad de economía mixta".

En efecto:

"1. Como expusimos en el memorando anterior 'reestructurar' denota volver a 'distribuir' o a 'ordenar las partes de una obra o de un cuerpo', sin cambiar su naturaleza".

"Finalmente reiteramos que es indispensable y urgente conocer la política laboral del Gobierno en relación con la reforma que adelanta con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución y tomar en consideración las inquietudes de la opinión pública".

Comentarios de la Comisión Asesora sobre los decretos que infringen la Constitución.

Los tres (3) Consejeros de Estado que integraron la Comisión Asesora del Gobierno, se refieren desde la etapa de formación de los decretos, en los siguientes términos, sobre los mismos:

— Sobre el Decreto que reestructura al Ministerio de Justicia, se dice, en memorando, noviembre 4 de 1992:

"4. Se propone transformar el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, que actualmente es un establecimiento público en empresa industrial y comercial del Estado para que asuma 'exclusivamente las funciones de Imprenta Nacional'. Aunque podría ser conveniente crear un medio idóneo de publicidad para el Ministerio de Justicia y la Rama Jurisdiccional, el artículo 20 transitorio de la Constitución no autoriza al Gobierno para transformar un establecimiento público en empresa industrial y comercial del Estado.

"Sin embargo, es posible trasladar la Imprenta Nacional al Fondo Rotatorio del Minis-

terio de Justicia, para que éste asuma sus funciones".

"5. Se propone transformar la Dirección General de Prisiones en una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Justicia. Al efecto el artículo 2º del proyecto de decreto le reconoce 'personalidad jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa'. Esto significa la creación de una nueva persona jurídica de derecho público".

"Sin embargo, el artículo 20 transitorio de la Constitución no faculta al Gobierno para crear nuevas personas jurídicas de derecho público, ni para convertir en éstas algunas dependencias de los Ministerios".

— En relación con la reestructuración del Ministerio de Minas y Energía, señalan los Magistrados en memorando de noviembre 4 de 1992:

"1. El artículo 1º del proyecto de decreto, tras relacionar los establecimientos públicos adscritos, menciona las "empresas industriales y comerciales del Estado" y las "sociedades de economía mixta" vinculadas al Ministerio de Minas y Energía, entre las cuales menciona la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol), Financiera Eléctrica Nacional, Interconexión Eléctrica, ISA...

"Consideramos, en primer término, que el artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional no autoriza al Gobierno para cambiar la naturaleza jurídica de las mencionadas entidades y, además que no es conveniente hacer una mezcla equivocada entre empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta...

"En consecuencia, el artículo 1º del proyecto de decreto, sólo debe mencionar los establecimientos públicos y las empresas industriales y comerciales del Estado adscritos y vinculadas, respectivamente al Ministerio".

— Sobre la reestructuración del ICA, señalan los tres (3) Magistrados:

(Memorando noviembre 10 de 1992):

"1º Se mantienen las funciones de regulación y control y desaparecen prácticamente las de investigación

"3º De este modo no sólo se deroga la función esencial del ICA que constituye su razón de ser, la investigación, sino que se le prohíbe realizarla directamente, para que la asuman, sobre todo, entidades privadas. Consideramos que de este modo se mistifica la reforma hasta llegar a considerar que sólo es buena la investigación que no realice el ICA:

"4º De acuerdo con la Ley 29 de 1990 y los Decretos-leyes 393 y 591 de 1991 la Nación y las entidades descentralizadas de carácter nacional entre las cuales se cuentan el ICA pueden 'asociarse con los particulares en actividades científicas y tecnológicas, proyectos de investigación y creación de tecnología'. Pero ninguno de esos estatutos les prescribe que no podrán desarrollar directamente la investigación científica. En numerosos países del mundo como Canadá, Francia, los Estados Unidos o Alemania la investigación agropecuaria es principalmente realizada por entidades oficiales".

Agregan que el presupuesto para la investigación del ICA se tornaría en ayudas o auxilios para la investigación contratada y que lo conducente procede sólo respecto al Gobierno Nacional, departamental, distrital y municipal frente a lo previsto en el artículo 355 de la Constitución Política. Significa que ese tipo de contratación no sería viable para el ICA.

Finalmente señalan en el ordinal 8 que con fundamento en lo preceptuado en el artículo 65 de la Carta Política, la producción de alimentos gozará de especial protección del Estado y que se promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para esa producción de alimentos, que se infringe dicha norma al prohibir la investigación directa del ICA y por ello, tampoco será posible la transferencia de tecnología, que por esta razón

se estaría también infringiendo el artículo 20 transitorio de la Constitución que tiene por objeto hacer compatible o adecuar la Administración que tiene por objeto hacer compatible o adecuar la Administración Nacional con las nuevas normas constitucionales.

En nuevo memorando de diciembre 2 de 1992 los Magistrados resaltan el hecho del Gobierno haber aceptado su propuesta de mantener la función de investigación científica del ICA, pero a la vez cuestionar, el que se adscriba a la Corporación que se sugiere crear con base en la Ley 20 de 1990 y la función del ICA se limitaría financiar esa investigación. El ICA se convertirá en una entidad financiera de esos programas y concluyen indicando que:

"Las funciones que asignan a una entidad deben ser cumplidas por ella: de ahí que resulte singular, y hasta extravagante, atribuir al ICA la tarea de realizar investigación científica pero para que sea cumplida no directamente por su personal científico, sino 'principalmente' mediante la corporación privada que se trata de promover".

— Sobre la supresión de Prosocial, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 2 de 1992:

"1. Los proyectos de decretos no tienen motivación ni nos fueron entregados con una memoria explicativa de su causa y finalidad. En consecuencia, no conocemos los motivos de estas iniciativas que, como es obvio, tendrían muy graves consecuencias sociales. . .

"c). El artículo 1º de la Constitución define al país como 'un Estado social de derecho' que, según la doctrina y la jurisprudencia, correspondiente al 'Estado para el bienestar' cuya finalidad esencial consiste, en oposición al individualismo clásico, en propender por el bienestar de la comunidad y en especial de las personas necesitadas de escasos o exiguos recursos. No se rige por las leyes implacables del mercado, sino por el prevalente interés de la comunidad".

"Pero si suprimen las entidades y organismos administrativos creados para procurar la recreación de los servidores públicos y de sus familiares, en aras de un lefésismo anacrónico y opuesto al principio de la "solidaridad social", contraría los artículos 1, 20 transitorio y 52 de la Constitución.

"d) Los proyectos que glosamos, además de manifiestamente inconstitucionales, son inconvenientes, porque las entidades y el organismo de la administración que tienen por objeto la recreación de los servidores públicos, se suprimirán. . .

"En el régimen constitucional del Estado social de derecho las entidades y organizaciones que tengan por objeto el bienestar de los servidores públicos no se pueden suprimir sino incrementar con creces".

— Respecto a la Reforma del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", manifiestan los Magistrados, en memorando diciembre 9 de 1992, su conformidad con el decreto, pero agregan:

"d) Estimamos que sería de gran utilidad para el país que el Instituto realice, como uno de sus programas técnicos 'La Ficha Única de Información de Inmuebles' que unifique y tecnifique la dispersa y caótica información que actualmente existe sobre el particular".

— Con relación a la Reforma del DANE manifiestan los tres (3), Magistrados en memorando de diciembre 9 de 1992, que debe extender sus fuentes de información hasta los departamentos y municipios y agregan:

"b) Sin embargo, estimamos que los sistemas Estadísticos Nacional y Territorial SENT, y de Información Nacional SINT, son entre sí repetidos o redundantes y que, por lo mismo, es aconsejable instituir el primero y prescindir del segundo".

— Refiriéndose a la Reforma del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 14 de 1992:

"3º Consideramos que es posible realizar la transformación del Fondo Vial Nacional en el Instituto Nacional de Vías, porque no implicaría un cambio de naturaleza jurídica entre una y otra entidad: el Fondo Vial Nacional sería reemplazado por el Instituto Nacional de Vías".

"4. Sin embargo, consideramos manifiestamente inconveniente transferir la construcción y mantenimiento de carreteras y caminos nacionales a los departamentos y municipios, con toda la descoordinación que esto implicaría, sin que ni siquiera se piense efectuar las transferencias de recursos que al efecto contemplan el artículo 356 de la Constitución Nacional. Estimamos, a este respecto, que debe corresponder a la Nación, como tarea fundamental, la construcción y el mantenimiento de las principales carreteras del país".

"5º Las pocas carreteras que seguirán confiadas al Instituto Nacional de Vías no podrían ser mantenidas ni ampliadas por el mismo porque el artículo 40 del proyecto inexplicablemente le prohibiría adelantar construcciones directas. De este modo, el mal llamado Instituto Nacional de Vías se convertiría en un simple intermediario y financiador de los contratos de construcción y mantenimiento de obras públicas, que debería suscribir, obligatoriamente, con los particulares".

"6º La fusión que se propone del Departamento Administrativo de Aeronáutica Civil con el Fondo Aeronáutico Nacional para dar origen a "la unidad administradora especial de Aeronáutica Civil", con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonio independiente y adscrita al Ministerio de Transporte, desborda las facultades del artículo 20 transitorio de la Constitución que sólo contemplan la posibilidad de suprimir, fusionar y reorganizar la administración nacional para ponerla en armonía con la Constitución. Además, las unidades administrativas ni siquiera están contempladas en ésta y se les ha dado esa denominación porque son exóticas o extrañas a las categorías ordinarias de organización administrativa del país, como son los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales, las superintendencias, etc.". . .

— Sobre la Reforma al Ministerio de Justicia, dicen los Magistrados en memorandos de diciembre 14 y diciembre 16 de 1992:

"1º Se propone fusionar la Dirección General de Prisiones con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, en el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC".

"2º Consideramos que, bajo el supuesto de la fusión de las dos entidades, se trata, en realidad, de sustituir el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia por el Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario que reemplazaría a la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia. Pero esta posibilidad no se deduce del artículo 20 transitorio de la Constitución, que sólo concedió facultades al Gobierno para suprimir, fusionar y reorganizar la administración nacional a fin de ponerla a tono con la Constitución Nacional".

"3º Finalmente consideramos que el proyecto que glosamos prácticamente dejaría sin funciones al Ministerio de Justicia puesto que sólo quedarían como dependencias que lo integrarían la Dirección General de Investigaciones Socio-jurídicas, la Dirección General de Prevención y Conciliación y la Dirección General de Asuntos Internacionales. Los establecimientos públicos que figuran como unidades administrativas especiales, estarían adscritos al Ministerio de Justicia pero no harían parte del mismo".

— Finalmente indican que el señor Ministro de Justicia, manifestó que al efectuarse la fusión del Fondo Rotatorio con la Dirección General de Prisiones quedaría vigente la fa-

cultad de contratar la construcción de obras. Aceptan los Magistrados y agregan: "En esta hipótesis, estimamos, que la indicada fusión sería jurídicamente posible".

— Sobre la reforma del Ministerio de Defensa Nacional, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 14 de 1992:

"4º No estamos de acuerdo con la propuesta de suprimir la empresa industrial y comercial del Estado denominada Servicio Naviero Armada República de Colombia, SENARC".

"Esta entidad fue creada mediante el Decreto 10 de 1984, con base en las facultades de la Ley 19 de 1983 y tiene por objeto prestar el servicio de transporte fluvial y marítimo, particularmente realizar la integración del país con las zonas degradadas económica y socialmente. Nos parece que mediante esta empresa". Se trata de hacer presencia del Estado en las zonas de la Orinoquia y la Amazonia y, mediante el cabotaje, en las costas del país. La empresa en consecuencia simboliza la soberanía nacional".

— Concatenando este tema referido al transporte, se retoma el punto relacionado con el Ministerio de Obras Públicas y el Instituto de Vías, creado en su reestructuración.

Los Magistrados opinan en memorando de diciembre 17 de 1992, respecto al Ministerio y la planeación nacional:

"1º El artículo 341, inciso 3. de la Constitución prescribe que el Congreso debe expedir, mediante ley "el plan nacional de inversiones" para ejecutar el Plan Nacional de Desarrollo Económico, Social y de Obras Públicas".

"2º Las 'inversiones' nacionales para la construcción de vías (carreteras, caminos y líneas férreas) deben ser prospectadas, a manera de proyectos de opciones políticas fundamentales que deben someterse a la consideración del Congreso, por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte: el carácter político del Ministerio, cuyo jefe superior integra el Gobierno, lo hace indispensable e insustituible por un "Instituto de Vías" que, aunque idóneo desde el punto de vista técnico, no podría tener carácter decisorio a nivel gubernamental".

Señalan que la planeación y el sistema vial debe armonizarse con los departamentos y municipios. Igualmente, que los proyectos de planeación no pueden ser presentados sino por el Ministerio, que es el que tiene la gestión política, que no podría asumir el Instituto creado.

— Decreto de reestructuración del Ministerio de Hacienda. En memorando de diciembre 15 de 1992 dicen los Magistrados:

"4º Las fusiones, pues, de la Dirección de Impuestos de la (U.A.E.), de la Dirección General de Aduanas y de la Superintendencia de Control de Cambios, pueden realizarse dentro de la facultad que para fusionar otorga el artículo 20 transitorio de la Carta Política. Para solucionar el 'problema de la contratación administrativa, sugerimos la figura de la delegación', en vez de la personería jurídica, sobre la cual hemos expuesto nuestras dudas jurídicas".

— Sobre el decreto que reestructura al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 15 de 1992:

"Estos cambios caben dentro de los preceptos del artículo 20. No obstante preocupa a los Consejeros que la unidad encargada del trabajo informal, tan importante para los países subdesarrollados, pierda categoría. También la pérdida de especialidad en los casos del trabajo rural y de menores".

— Sobre el decreto que reestructura al Instituto de los Seguros Sociales (ISS), dicen los Magistrados en memorando de diciembre 15 de 1992.

"1. La primera gran idea en torno al proyecto de reestructuración del Seguro Social, comprende el cambio de naturaleza jurídica del ISS, de establecimiento público o empresa industrial y comercial...

"No hay autorizaciones para este particular, lo cual nos exige de ocuparnos a profundidad en el proyecto...

"4. Como la reestructuración presentada está en consonancia con el proyecto sobre nuevo régimen de pensiones, es conveniente aplazar esta reestructuración, hasta cuando haga tránsito en el Congreso...

"Igualmente vemos importante que se maneje por el Congreso de la República la totalidad de la materia, para efectos de la debida coherencia y armonía de los proyectos que no se tendría si se tramitan por separado".

— Sobre el decreto de supresión de Focine, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 17 de 1992:

"2º Consideramos que 'Focine' es una sociedad, formada exclusivamente por entidades públicas, y asimilada, por ser los aportes oficiales, a empresa industrial y comercial del Estado...

"3. Sin embargo, estimamos que su liquidación no puede disponerse de modo unilateral, menos con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución, sino conforme a las reglas pertinentes del Código de Comercio.

"La ley podría disponer el retiro del Estado, el cual implicaría, de conformidad con la misma, la cesión de su interés social.

"El fomento de la producción cinematográfica no contraría la Constitución de 1991 sino que, por el contrario, de acuerdo con ella, tiene por objeto fomentar la cultura nacional".

— Sobre el decreto de supresión de las Zonas Francas, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 17 de 1992.

"1. Las zonas francas, según la Ley 7ª de 1991, hacen parte del Ministerio de Comercio Exterior. En consecuencia su estructura administrativa no se contrapone a la Constitución y su supresión no tendría por objeto, según el artículo 20 transitorio de la misma carta-pólítica, remover un obstáculo para asegurar su vigencia.

"2. Pero, aún en la hipótesis de considerar que es posible suprimir las zonas francas con fundamento en el artículo transitorio de la Constitución, de esta disposición en modo alguno se deduce que faculte al Gobierno para enajenar los bienes que están asignadas a ellas: Sencillamente el artículo 20 transitorio de la Constitución no autoriza ninguna clase de enajenación de bienes".

— Sobre el decreto de reforma de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 17 de 1992.

"4. Consideramos que la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero es una sociedad de economía mixta asimilada, por razón de los aportes, a una empresa industrial y comercial del Estado. En consecuencia, la reforma de la entidad debe cumplirse conforme a las previsiones del acto constitutivo de la entidad y de acuerdo con las reglas pertinentes del Código de Comercio...

"3. También estimamos que la actual organización de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero está en perfecta armonía con la Constitución y que, aunque puede ser modificada por voluntad de los socios, ello puede suceder pero por motivos distintos de los de carácter constitucional.

"Además estimamos que las facultades que el artículo 20 transitorio de la Constitución confiere al Gobierno no tienen por objeto desconocer los pactos, convenios o contratos sino asegurar su efectividad".

— Sobre el Decreto de establecer y regular el control interno, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 17 de 1992.

"1. Como hemos expuesto, según el claro tenor literal del artículo 20 transitorio de la Constitución, sólo confiere facultades al Gobierno para suprimir, fusionar o reorganizar (reestructurar) la administración nacional para ponerla en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional".

"3. El proyecto de decreto contempla autorizar a las diferentes entidades administrativas nacionales para 'contratar con empresas privadas' (artículo 15) con el objeto de 'diseñar sus sistemas de control interno'...

"Consideramos que el artículo 20 transitorio de la Constitución en modo alguno faculte al Gobierno para autorizar a las entidades administrativas nacionales la celebración de cualquier clase de contratos".

— Sobre el decreto de reestructuración de la Caja Nacional de Previsión, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 18 de 1992:

"2. En cuanto al artículo 2. sobre las facultades de la Junta Directiva de la Caja Nacional de Previsión, se tiene que el literal a), estaría viciado de inconstitucionalidad porque no es a este cuerpo colegiado el que le corresponde reglamentar la liquidación de prestaciones sociales, puesto que esta atribución la confirió la Constitución de 1991 al Gobierno en el literal e), del número 19, del artículo 150, al disponer que el Congreso 'debe dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos... e) fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos...'.

"3. El literal b), del artículo 2. del proyecto atribuye la facultad a la Junta Directiva de la Caja para 'emitir concepto previo y favorable respecto de la contratación de la prestación de los servicios integrales de salud'.

"En relación con este aspecto, consideramos que la manera proyectada de prestar los servicios de salud es una forma de privatizar la entidad, lo cual riñe con los objetivos principales de este establecimiento público, que precisamente es una entidad descentralizada, con autonomía suficiente, que le permite cumplir con las prestaciones asistenciales previstas en la ley para sus afiliados...

"5. Los artículos 5 y 6 del proyecto prevén el sistema de planta global, pero el artículo transitorio no versa sobre esa materia, y por lo mismo los artículos 5 y 6 desbordan las facultades".

— Sobre el decreto de reestructuración del Departamento Administrativo del Servicio Civil, dicen los Magistrados (en memorando sin fecha):

"El artículo 130 de la Constitución Política, introdujo un cambio sustancial en la gestión de la carrera administrativa, pues sustrajo al departamento esa función y la colocó en manos de la Comisión. Dicha 'Comisión Nacional del Servicio Civil', es la responsable constitucionalmente hablando, de la administración y vigilancia de las carreras de los servidores públicos, con excepción de las que tengan carácter especial..."

"Frente al cambio sustancial de la nueva Carta Política, el Departamento Administrativo del Servicio Civil resultó reducido en estas funciones..."

"Se observa que las funciones genéricas sobre el servicio civil y específicas de vigilancia, desarrollo, cumplimiento y asesoría en las áreas de carrera administrativa general, asignadas al Departamento de la Función Pública, contrarían la Carta, pues dicho organismo frente a la nueva Carta no puede continuar

con la Dirección y vigilancia de la carrera general de los servidores públicos, ni con las áreas de manejo del recurso humano, propias, anexas y complementarias de ella".

— Sobre el Decreto de reestructuración de la Superintendencia del Subsidio Familiar, dicen los Magistrados en memorando diciembre 19 de 1992:

"1. El artículo 20 Transitorio de la Constitución no faculta al Gobierno para crear nuevas formas jurídicas. Por consiguiente, la Superintendencia de Subsidio Familiar que se pretende crear, con personería jurídica desbordaría las facultades del mencionado precepto constitucional..."

"2. Además las superintendencias, actualmente reconocidas por la Constitución, son entidades de Supervisión o Vigilancia, diferentes de los establecimientos públicos..."

"Y por su índole o naturaleza no pueden tener personería jurídica".

— Sobre el Decreto de la Reforma del Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 19 de 1992:

"2. Estimamos que el SENA, organizado como establecimiento público nacional, ejerce sus funciones en perfecta armonía con la Constitución. En efecto, el artículo 54 de la Constitución prescribe que 'es obligación del Estado... ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes la requieren'..."

"3. En consecuencia, como no existe oposición, sino armonía, entre la Constitución y la actual organización del SENA, no sería posible reformarlo con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución..."

"4. Además, consideramos que el SENA, como establecimiento público autónomo de carácter nacional, según la Constitución debe cumplir sus importantes funciones, como lo hecho, con éxito notorio, por sus propios medios sin resignarlas en entidades privadas..."

"8. En fin, el proyecto de reforma sugiere una extravagante medida: que el SENA entregue algunos de sus bienes en comodato a entidades particulares, para que puedan asumir sus funciones. Si la vinculación de los particulares para cumplir las funciones del SENA sería inconstitucional, como se ha indicado, con mayor razón ello sucedería con la disposición de entregarles en comodato sus bienes".

— Sobre el decreto de la Reforma de la Superintendencia de Sociedades, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 19 de 1992:

"1. El artículo 189, número 24, de la Constitución atribuye al Presidente de la República, entre otras facultades 'ejercer, de acuerdo con la ley, la inspección, vigilancia y control... sobre las entidades cooperativas y las sociedades mercantiles...'.

"En consecuencia, no existe ninguna discordancia entre la organización de la Superintendencia de Sociedades y la Constitución de 1991..."

"Esto demuestra que jurídicamente no es posible realizar esta reforma que implicaría, por lo mismo, infracción del artículo 20 transitorio de la Constitución, por indebida aplicación..."

"a) Las superintendencias, como entidades de vigilancia y control no tienen ni pueden tener personería jurídica..."

"c) El artículo 3. del proyecto de reforma contempla que, con fundamento en el artículo 83 de la Constitución, 'el Superintendente podrá expedir regímenes de autorizaciones generales para los trámites que deban surtirse ante la Superintendencia de Sociedades...'.

"Además, estimamos que el artículo 83 de la Constitución dispone que las entidades pú-

blicas y las particulares deben obrar de buena fe y que ella se presume 'en todas las gestiones' que éstos adelanten ante aquéllas...

"Con el criterio que sirve de fundamento al artículo 3º del proyecto no debería existir inspección, vigilancia y control sobre todas las sociedades mercantiles ni sobre ninguna otra persona particular porque todas sus actuaciones, aunque no sean gestiones ante las autoridades públicas, se presumirían de buena fe. Pero, el artículo 189, número 24, de la Constitución que sería infringido por la disposición que comentamos prescribe la inspección, la vigilancia y el control, sin excepción, sobre todas las sociedades mercantiles".

— Sobre el decreto de la reforma de Mineralejo, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 19 de 1992:

"La Ley 2ª de 1990 autorizó al Gobierno para transformar a Ecominas en Sociedad Anónima..."

"La Sociedad Anónima efectivamente se constituyó y actualmente cumple su objeto social..."

"2º En consecuencia, la reforma de la sociedad, para ampliar su objeto social, sólo puede efectuarse conforme a sus estatutos constitutivos y a las disposiciones pertinentes del Código de Comercio. No es posible realizarla unilateralmente, mediante decreto del Gobierno, sin desconocer los derechos de la sociedad y, en consecuencia, de los socios que están protegidos por la Constitución y las leyes..."

"También estimamos que si el artículo 20 transitorio de la Constitución autoriza al Gobierno para tomar medidas relacionadas con las sociedades, como Mineralejo S. A., que, por razón de los aportes, se asimila a empresa industrial y comercial del Estado, ello es para asegurar su eficacia, conforme a los derechos que les reconocen la Constitución y las leyes, no para desconocer su autonomía".

— Decreto de supresión Corfipesca. En memorando de diciembre 21 de 1992 dicen los Magistrados:

"4. Del mismo modo no encontramos relación alguna entre la nueva Constitución y el proyecto que propone suprimir Corfipesca. En todos los casos de los números 2, 3 y 4 las reformas infringirían el artículo 20 transitorio de la Constitución por indebida aplicación".

— Decretos de reorganización de Corelca, Adpostal, Telecom, Fonade, ICEL, en memorando sin fecha dicen los Magistrados sobre estos decretos; que en ellos se cambia la naturaleza jurídica del ente público y que ello como quedó plasmado atrás, es contrario al artículo 20 transitorio de la Constitución, ya que la potestad de reestructurar no puede extender sus efectos al punto de cambiar esa naturaleza jurídica de la entidad.

— Decretos de reorganización del Ministerio de Educación; Incora e Himat. Memorando de diciembre 26 de 1992, dicen los Magistrados:

"Sobre el Ministerio de Educación que se presentan traslados internos y se cambian los nombres de dependencias, lo cual no es negativa pero que no está incluido dentro de las facultades del artículo 20 transitorio de la Constitución Nacional.

"3. Incora. La legislación del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria está en armonía con la Constitución actual y, por lo mismo, no es necesario poner el instituto en consonancia con ella. En consecuencia, no procede aplicar el artículo 20 transitorio de la Carta para realizar la reforma que se propone".

Himat. Expresa igual criterio que en el Incora.

— Decreto de reorganización de la Superintendencia de Notariado y Registro. Dicen los Magistrados en memorando de diciembre 22 de 1992:

"1. El actual estatuto de la Superintendencia de Notariado y Registro se encuentra en perfecta armonía con la Constitución. En consecuencia, no precede cambiarlo con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución..."

"2º Sin embargo, el artículo 18 del proyecto propone regular el control fiscal interno que está prescrito por el artículo 268, numeral 6 de la Constitución. Consideramos que únicamente este aspecto del proyecto podría expedirse con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución".

— Decretos para suprimir las Residencias Femeninas y reformar la Superintendencia de Valores. Dicen los Magistrados en memorando de diciembre 22/92:

"1º No existe ninguna discordancia entre la Constitución y el Régimen Jurídico de las Residencias Femeninas que, de conformidad con el artículo 20 transitorio de la misma Carta, haga necesario suprimirlas. En consecuencia, si se suprimen con base en esta disposición, se la infringirá por indebida aplicación..."

"También sería contrario al artículo 1º de la Constitución, porque suprimirá un derecho social".

— Decretos de Reestructuración del Sector Agropecuario, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 23/92:

"El artículo 60 de la Carta que se invoca posteriormente, dice clara y perentoriamente que 'la ley reglamentará la materia' y no se ha expedido la citada ley..."

2. El artículo 150 de la nueva codificación preceptúa que corresponde al Congreso, mediante leyes, conceder autorizaciones al Gobierno para enajenar bienes nacionales, autorizaciones éstas que no existen".

— Decreto de reestructuración del Ministerio de Comunicaciones, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 23/92:

"3º En este orden de ideas, el proyecto sustancialmente versa sobre la propuesta de una reforma ordinaria del Ministerio de Comunicaciones, que desbordaría, por lo mismo, el alcance del artículo 20 transitorio de la Constitución..."

"5. El artículo 75, inciso 2 de la Constitución dispone que, 'para garantizar el pluralismo informativo y la competencia, el Estado intervendrá por mandato de la ley para evitar las prácticas monopolísticas en el uso del espectro electromagnético...'.

"El mandato de intervención debe provenir de la ley..."

"En consecuencia, consideramos que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones que, como 'unidad administrativa especial' del Ministerio de Comunicaciones se propone crear, para que ejerza las funciones prescritas por el artículo 75, inciso 2 de la Constitución no correspondería a las previsiones constitucionales, antes indicadas, sobre la intervención del Estado en el uso del espectro electromagnético..."

6º Además, consideramos que el artículo 75 de la Constitución no dispone que el Estado debe 'regular y promover la competencia'".

— Decretos para reorganizar la Corporación Nacional de Turismo, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 26/92:

"2. Consideramos que la actual legislación relativa a la Corporación Nacional de Turismo se encuentra en perfecta consonancia con la Constitución y que, por lo mismo, jurídicamente no es posible reformarla con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución".

— Decreto de Fusión de la Dirección Nacional de Estupefacientes con el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación de Estupefacientes, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 26/92:

"1º Según el claro tenor literal del artículo 20 transitorio de la Constitución, tiene por exclusiva finalidad poner 'en consonancia' la

administración nacional con la Constitución. En consecuencia, se trata de facultades especiales, conferidas directamente por la Constitución, con un objeto específico, que son muy diferentes de las extraordinarias y pro tunc que la ley puede conferirle al Gobierno..."

"2º La Dirección Nacional de Estupefacientes, como órgano del Consejo Nacional de Estupefacientes, fue creada por el Decreto legislativo 494 de 1990 (originado, por lo mismo, en las facultades del estado de sitio de la anterior Constitución) y el artículo 8º del 2272 de 1992, dictado con fundamento en el artículo 8 transitorio de la Constitución (para dar carácter permanente a los decretos de estado de sitio), le dio carácter permanente..."

"Esto significa que la Dirección Nacional de Estupefacientes y el Fondo Rotatorio de Prevención, Represión y Rehabilitación del Consejo Nacional de Estupefacientes están en completa armonía con la Constitución, en tal forma que su estatuto permanente se origina directamente en el artículo 8 transitorio de la misma Constitución..."

"3º En consecuencia, estimamos que jurídicamente no es posible fusionar las mencionadas entidades con fundamento en el artículo 20 transitorio de la Constitución".

— Decretos para reformar el Ministerio de Salud Pública, el Instituto Nacional de Salud y la Superintendencia Nacional de Salud, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 26/92:

"b) La reforma debe versar sobre la finalidad fundamental, prescrita por el artículo 20 transitorio de la Constitución, de 'poner en consonancia' el Ministerio de Salud Pública con la Constitución. En todo lo demás que no tenga relación directa o de conexidad con este aspecto esencial, se debe remitir a la legislación vigente, como sucede con varias disposiciones del proyecto, que hacen referencia al Decreto-ley 1050 de 1968, a la Ley 10 de 1990 o a otras leyes específicas vigentes..."

"3º Los proyectos de reforma del Instituto Nacional de Salud y de la Superintendencia de Salud no pueden ser expedidos con base en el artículo 20 transitorio de la Constitución, porque no tienen por objeto poner 'en consonancia' su legislación con la Constitución. Esta se encuentra en perfecta armonía con aquélla y los proyectos versan sobre reformas administrativas ordinarias de las mencionadas entidades, que se pueden expedir directamente por la ley o mediante facultades extraordinarias y pro tunc conferidas por la ley al Gobierno".

— Decretos de Fusión del Fondo Nacional, Hospitalarios y el Fondo del Ministerio de Educación: sobre los proyectos de creación del Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural y el Fondo de Cofinanciación para la infraestructura vial y urbana y sobre los Proyectos de Supresión de los Fondos de Desarrollo Comunal del Ministerio de Gobierno y vial y Reforma del Conpes, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 27/92:

"3º Se propone la reorganización de Findeter 'con el fin de que, sin perjuicio de las demás actividades que legalmente se le han asignado, administre los recursos de un Fondo de Cofinanciación para la infraestructura vial y urbana, que se manejará con un sistema especial de cuentas..."

"Consideramos que la entidad denominada 'Financiera de Desarrollo Territorial S. A.' - Findeter es una sociedad anónima..."

"En consecuencia estimamos que no es posible reorganizarla o reestructurarla, como reza el artículo 17 del proyecto unilateralmente, sino, conforme a sus estatutos y a la Ley 57 de 1989, por acuerdo de los socios..."

"4º Se propone suprimir el Fondo de Desarrollo Comunal y el Fondo Vial..."

"a) Aparte que esta propuesta se fundamenta en la reorganización de Findeter —y ya hemos expuesto que ello no es posible

realizar unilateralmente— consideramos que no proceden las supresiones porque los dos fondos están en perfecta armonía con la Constitución y, en consecuencia, no existe el prerrequisito jurídico que permita ejercer las facultades que el artículo 20 transitorio de la Constitución confiere al Gobierno, con la exclusiva finalidad de poner la administración nacional 'en consonancia' con sus disposiciones...

"a) Es importante armonizar las nuevas funciones que tendría el Conpes (con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo Económico, Social y de obras públicas), según el artículo 23 del proyecto de decreto, con las que se asignarían, en el artículo 21, numeral 4, a los Ministros de Educación, Salud, Desarrollo Económico y Transporte".

— Decretos de reorganización del Departamento Administrativo de Planeación, dicen los Magistrados en memorando de diciembre 22/92:

"e) El artículo 333 de la Constitución dispone que el Estado 'estimulará el desarrollo empresarial', pero esta disposición debe entenderse en relación con el artículo 334, ibídem, que dispone su intervención, sin excepción, en todos los procesos de la economía nacional, con carácter general o macroeconómico, también en interés general. De manera que el fomento o el estímulo a los diferentes sectores económicos deberían provenir, con carácter general, del Plan Nacional de Desarrollo y del de Inversiones...

"Consideramos que jurídicamente no es posible que una unidad o dependencia administrativa ejerza funciones delegadas. Según la Constitución (artículo 122), todos los empleos deben tener funciones determinadas por la Constitución, la ley o los reglamentos y ellas, de acuerdo con la Constitución o la ley, pueden ser delegadas. De manera que pueden delegarse las funciones de los empleados, no las de las entidades del Departamento Administrativo de Planeación".

— Aspecto final.

En memorando de diciembre 21/92 concluyen los Magistrados:

"Debemos lamentar que este proceso de análisis de los problemas y prospectación de la reforma no se hubiera iniciado inmediatamente después de promulgada la Constitución y que no hubiéramos tenido la oportunidad de examinar conjuntamente con los demás miembros de la Comisión, en el decurso de dieciocho meses, los problemas de la administración nacional y las posibles soluciones con fundamento en la Constitución..."

"Sólo fuimos convocados, ante nuestra insistencia, al cabo de cerca de quince meses de promulgada la Constitución, cuando diversas dependencias de la administración nacional, ante la insinuación que se les hiciera, ya habían elaborado proyectos de reforma, a manera de decretos, que en sucesivas reuniones fueron presentados al estudio de la Comisión..."

"Estas circunstancias fueron determinantes de los métodos de trabajo de la Comisión: recibió los proyectos y escuchó las explicaciones de sus autores, entre los cuales se cuentan algunos de los señores Ministros y los Comisionados, sin tiempo para examinarlos conjuntamente, han debido hacerlo separadamente. Los Comisionados del Consejo de Estado hemos estudiado varios proyectos y aún realizamos esa labor".

La Comisión Asesora no fue creada con carácter retórico.

El artículo 20 transitorio de la C.P. es claro y determinante en el sentido de establecer que la "evaluación y recomendaciones" de la Comisión serán tenidas en cuenta dentro del proceso previo a la expedición de los decretos. Es la razón por la cual el precepto señala: "El Gobierno Nacional... teniendo

en cuenta la evaluación y recomendaciones de una comisión... Suprimirá, fusionará o reestructurará..."

Pues bien, en memorando dirigido al Presidente de la República en octubre 5 de 1992, los tres Consejeros de Estado que hicieron parte de la Comisión Asesora indican que transcurridos los primeros 15 meses de los 18 otorgados por la Constitución para expedir los decretos, sólo se convocó a la Comisión para su acto inaugural y que no se le volvió a reunir, resaltando: "De manera que restan tres (3) meses para que finalice el término prescrito por el artículo 20 transitorio de la Constitución sin que la Comisión, hasta la fecha, hubiera podido sesionar".

En posteriores memorandos los Consejeros de Estado reiteran lo conducente y se acogen a este medio, ante la imposibilidad de sesionar, para expresar al Gobierno sus criterios sobre la ilegalidad de algunos de los decretos a expedirse.

Atrás se transcriben algunos de estos conceptos. Los que, como puede apreciarse, no se tuvieron en cuenta.

De lo anterior se infiere que no obedece lo realmente acontecido a lo afirmado en el encabezamiento de los decretos cuando señalan que "teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión". Es fácil hoy establecer que esas recomendaciones no fueron consideradas. Basta para ello confrontar los memorandos de los tres Consejeros de Estado, con los decretos observados por ellos, para deducir que se incurrió de modo manifiesto en las razones de ilegalidad oportunamente advertidas.

Faltó igualmente unidad de criterios en el mismo Gobierno.

En efecto, en Oficio 786 de febrero 19 de 1992, de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, dirigido al Superintendente de Sociedades, sobre la aplicación del artículo 20 transitorio de la C.P., se advierte al igual que lo hicieron los Consejeros de Estado:

— Que "dichas facultades tienen un objetivo preciso, que consiste en poner a tales entidades en consonancia con los mandatos de la nueva Constitución y en especial con la redistribución de competencias y de recursos que ella establece".

"Por consiguiente, para que puedan ejercerse las facultades a que se refiere el artículo 20 transitorio, suprimiendo, modificando o fusionando entidades administrativas, es necesario establecer previamente que las mismas no se encuentran en consonancia con la nueva Constitución, o que esta última efectuó una redistribución de los recursos o de las competencias que a ellas corresponden... Por lo anterior, en opinión de esta Secretaría no es posible modificar el régimen legal de las funciones que actualmente ejercen la Superintendencia de Sociedades y la Superintendencia de Valores, invocando el artículo 20 transitorio de la Constitución".

Puede establecerse que el Gobierno hizo en los decretos expedidos lo contrario. Reestructuró, en general, toda la Administración Nacional, sin tomar en cuenta que sólo podía hacerlo con relación, exclusivamente, a las "entidades" que debían ponerse "en consonancia con los mandatos de la presente reforma constitucional y, en especial..." con las entidades que fueron afectadas por la "redistribución de competencias y recursos" que estableció la nueva Carta (artículo 20 transitorio).

Iniciativa del Congreso para reconsiderar y reformar estos decretos.

Para el caso que nos ocupa, al Gobierno se le otorgan facultades especiales o extraordinarias, de las que en virtud del artículo 150

de la C.P. corresponden o están adscritas al Congreso, para que actúe como legislador extraordinario con los precisos fines y limitaciones señalados en el artículo 20 transitorio de la C.P.

La norma de facultades no señala el carácter y la naturaleza jurídica de los decretos. De todos modos, se trata de decretos con fuerza de ley, toda vez que emanan de funciones que derivan del artículo 150 de la C.P., que se materializan en leyes. En consecuencia se trata de decretos-leyes.

De lo anterior no cabe duda, si se estima que por las características, efectos y alcance; así como por el titular (Congreso) y el destinatario (Gobierno) de las facultades; y las facultades mismas, resulta evidente que lo acontecido con el artículo 20 transitorio de la Constitución se asimila en un todo a la situación jurídica proveniente del artículo 150-10 ibídem. La única excepción está referida al hecho circunstancial, que las atribuciones no las confiere el Congreso sino la Asamblea Nacional Constituyente. En lo demás, la situación es exacta o igual a la reglada en el artículo 150-10 precitado.

Otro resultado que se aparta con el evento en el que se hace uso de las facultades que se otorgan en el artículo 150-10 de la C.P., es el de que, una vez agotado o vencido el término que se confiere, el Congreso de la República retomará las potestades o funciones transitoriamente otorgadas al gobierno. Bajo este entendido, el Congreso actualmente ha retomado las facultades que el artículo 20 transitorio de la Constitución, confirió al Gobierno durante 18 meses.

Al examinar los diferentes elementos o componentes de las facultades otorgadas por el artículo 150-10 de la C.P. y el artículo 20 transitorio ibídem, habrá que concluir que esos elementos son similares. Adicionalmente, el producto o resultado en que se materializan esas facultades (decretos), tienen fuerza de ley.

Al retomar el Congreso el uso regular de sus potestades con relación a las facultades otorgadas (para el caso que nos ocupa a la expiración del término de los 18 meses de que trata el artículo 20 transitorio de la C.P.), la Corporación podrá conocer o asumir determinaciones frente a los citados decretos. Lo contrario implicaría que continuaría en suspenso indefinidamente el ejercicio de las atribuciones del Congreso, lo cual resulta inadmisiblemente jurídicamente. Si las situaciones generadas por las dos normas comentadas (artículo 150-10 y artículo 20 transitorio de la C.P.), se identifican o asimilan, igual resultado habrá que inferir respecto a las atribuciones que tiene el Congreso con posterioridad al momento en el que retoma el uso de las facultades otorgadas. Vaje decir, será para los mismos efectos que el inciso 2 del numeral 10, del artículo 150 establece. La norma en comento prevé:

"Artículo 150 ... 10 ... El Congreso podrá, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificar los decretos-leyes dictados por el Gobierno en uso de facultades extraordinarias".

Igual tratamiento al previsto en la norma deberá recibir o aplicarse a los decretos expedidos en uso de las facultades otorgadas por el artículo 20 transitorio de la Carta. No tendría explicación o aceptación el que se prediquen efectos y alcance similar para los decretos expedidos conforme al artículo 150-10 ibídem e igualmente que sus elementos o componentes también sean similares, como se explicó atrás y que el Congreso, cuando retome el uso de las potestades conferidas, no pueda considerar y asumir determinaciones con relación a dichos decretos, por iniciativa propia. Si para las decisiones que el Congreso estime convenientes sobre estos decretos fuese necesario o se requiriera la iniciativa del Gobierno, habría que colegir que esa iniciativa no se obtendría, pues el Ejecutivo no estaría en disponibilidad de darla, por una

lógica defensa a sus decretos. Bajo estas premisas, carecería de objeto y sentido el que el Congreso retomara el ejercicio de las potestades conferidas al Ejecutivo, si no puede asumir por su propia iniciativa ninguna determinación con relación a tales decretos. Así se consagraría el insólito caso de considerar que las referidas disposiciones serían inmodificables y prácticamente definitivas en el tiempo, si su autor no diese la iniciativa.

Procede tomar en cuenta que el artículo 154 de la Constitución Política regula los eventos ordinarios, en los cuales se emiten o expiden normas legales por el Legislador ordinario (Congreso). Bajo esta circunstancia, cuando los proyectos son de la iniciativa del Ejecutivo, el Congreso tiene la oportunidad de pronunciarse sobre estas iniciativas dentro del proceso o trámite de la ley. No sucede igual cuando se otorgan facultades extraordinarias al Gobierno, como acontece en el caso del artículo 150-10 y 20 transitorio ibídem. En estos eventos, el legislador extraordinario (Gobierno), expide los decretos sin la participación directa del Congreso. Por esta razón el inciso segundo del numeral 10 del artículo 150 de la C. P. permite al Congreso, al retomar el ejercicio o uso de las facultades otorgadas al Gobierno, modificar por su propia iniciativa los decretos que se emiten así garantizando que el Congreso expida: La razón es elemental, la Constitución participe de todas formas, en este caso con

posterioridad, respecto del contenido y vigencia de la ley.

Se garantiza así constitucionalmente, que el Congreso no quede al margen o no pueda tener injerencia en lo que es y deba ser el contenido y la vigencia misma de la norma legislativa, llámese ley o decreto con fuerza de ley.

Se concluye de este modo que con relación a los decretos que se han denominado de Modernización del Estado, el Congreso tiene hoy la atribución de modificarlos por su propia iniciativa.

Cordialmente,

Marco Tulio Gutiérrez, Jairo Raíz, Luis Fernando Rincón López, Manuel Vargas Cepeda, Francisco José Jattin Safar, Julio Vanegas Bahamón, Arjaid Jesús Rodríguez Artunduaga, Jesús Angel Franco Carrizosa, Arlén José Márquez Uribe, Mario Pérez Rincón. (Siguen firmas ilegibles).

**CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL**

El día 21 de abril de 1993, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 247 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Marco Tulio Gutiérrez Morad.

El Secretario General:

Diego Vivas Tafur.

CONTENIDO

GACETA número 94 - lunes 26 de abril de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

Proyecto de ley número 311 de 1993, "por medio de la cual se dictan normas en materia de vallas publicitarias"	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 269 de 1993, "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales"	2

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de Acto legislativo número 251 de 1993, "por el cual se erige el Municipio de Mitú en Distrito Ecoturístico y Etnico"	5
Proyecto de ley número 248 de 1993, "por medio de la cual se dictan normas generales para que el Gobierno amplíe líneas de crédito y favorezca el cupo de redescuento para pequeños y medianos empresarios y para la agroindustria"	6
Proyecto de ley número 249 de 1993, "por la cual se desarrollan los artículos 47 y 68, inciso final, de la Constitución Nacional para adelantar una política de previsión y educación a personas con limitaciones físicas y mentales"	7
Proyecto de ley número 247 de 1993, "por la cual se modifican algunos de los decretos expedidos por el Gobierno Nacional en uso de las facultades conferidas en el artículo 20 transitorio de la Constitución Política; se adicionan otros, especialmente el Decreto 2151 de 1992, sobre adaptación: laboral y se derogan algunos de ellos"	8