



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 325

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 20 de septiembre de 1993

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Señor
Presidente Comisión Tercera Senado
E. S. D.

Cumplo con el deber reglamentario de rendir ponencia para primer debate, en tiempo oportuno, en el proyecto de ley "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales", lo cual hago de la siguiente manera:

La Constitución Política introdujo como nueva institución jurídica la "parafiscalidad" en Colombia, la cual venía siendo admitida desde hace muchos años, por vía doctrinaria y jurisprudencial. En efecto, se refieren concretamente a ese nuevo concepto los artículos 150, ordinal 12, el 179 y el 338 de la Constitución de 1991.

Aun cuando no soy muy amigo de largas exposiciones orales o escritas, considero imprescindible para una mejor comprensión del contenido conceptual de la "parafiscalidad", acudir a los antecedentes doctrinarios y académicos de esta figura, que aparecen magistralmente reseñados por la sabiduría y profundidad del Hacendista y Constituyente de mil novecientos noventa y uno (1991), Alfonso Palacio Rudas, en la "Gaceta Constitucional" del día 4 de junio de 1991, página 7ª, de donde extraigo los siguientes planteamientos:

Francia fue el primer país donde se habló de "Parafiscalidad" con el objeto de separar ciertos recursos financieros de los conceptos tradicionales de la hacienda pública. El origen de la palabra "parafiscal" se le atribuye al ex-Ministro francés Robert Schuman, quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del Estado francés, habiendo designado como parafiscales algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado.

En España hizo carrera institucional el término mencionado en el año 1958, cuando se aprobó por las Cortes la Ley de Tasas y Exacciones Parafiscales.

Según el maestro Alfonso Palacio Rudas, Constituyente de 1991, y una de las primeras autoridades vivas que tiene el país en Ha-

cienda Pública, después de Esteban Jaramillo, el término "parafiscalidad" es un tanto ambiguo y, por consiguiente, ha sido motivo de muchas discusiones y aclaraciones en las cátedras, las academias y los tribunales. "Por ejemplo, se han confundido con lo que podría llamarse extrafiscalidad, es decir los recursos distintos de las contribuciones, como son los ingresos provenientes de empréstitos, o del dominio eminente, o del poder de policía, o de las empresas comerciales e industriales del Estado, etc.". En Colombia se han establecido de tiempo atrás cuotas o tasas parafiscales, aun cuando nunca se incorporaron en el vocablo constitucional o legal de nuestros ordenamientos jurídicos o fiscales. Como ejemplos concretos tenemos: La retención cafetera, las cuotas de los seguros sociales, la cuota de fomento arrocero, etc.

La "parafiscalidad" es un fenómeno intermedio entre la tasa y el impuesto, más cercano a éste que a aquélla, sin embargo el eminentísimo profesor de la Universidad de Ferrara, Manuel Marselli, ha venido sosteniendo que existe una manifiesta disparidad entre el impuesto y la "parafiscalidad", ya que según su criterio el primero tiene un carácter fundamentalmente político mientras que la segunda tiene una naturaleza primordialmente económica y social.

Por su parte, 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 —dice— 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". Para Duverger las cuotas pagadas a la seguridad social constituyen el ejemplo más importante de esa clase de recursos.

De otro lado, el profesor Lucien Mehel en sus lecciones de Finanzas Públicas en la Universidad de Burdeos, configura la siguiente definición de "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, se destinan a financiar ciertos gastos de dichos organismos".

Considero oportuno transcribir la definición del Profesor J. E. Merigot, sobre el tema que estamos analizando que dice: "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 su famosa decisión del 11 de mayo de 1954, definió las tasas parafiscales de la siguiente forma:

"Las exacciones obligatorias, afectadas a un fin determinado, instituidas autoritariamente, generalmente con un objetivo de 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 procedimiento de recaudación y de control de su empleo" (Cita hecha por Duverger en "Instituciones Financieras". Bosch. Barcelona 1960. Página 90). El tratadista colombiano Isaac López Freyle en su obra

NOTA ACLARATORIA

Por error involuntario, la edición de la GACETA DEL CONGRESO número 324 se publicó con fecha viernes 17 de agosto de 1993.

La FECHA CIERTA corresponde al VIERNES 17 de septiembre de 1993.

IMPRENTA NACIONAL.

"Principios de Derecho Tributario", Lerner, Bogotá 1962, página 301, nos define varios casos colombianos de parafiscalidad así:

"Ejemplos típicos de gastos parafiscales son los aportes que hacen los patronos al Sena, al Fondo de Transporte, a las cajas de compensación familiar, a las cajas de previsión social, a los Seguros Sociales, al IFI, etc., e igual cosa sucede cuando el aporte lo hace el empleado. Todos estos gastos constituyen expensas necesarias para quienes los pagan, pues son gastos coactivos impuestos por el Estado".

Con la Constitución de 1991 se le dió, por primera vez en Colombia, categoría constitucional al concepto y al término "parafiscal". En efecto, dispone el primer inciso del artículo 338 de la Carta vigente, lo que leeremos a continuación:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos.

"La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que le proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fiados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

"Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo".

Anteriormente la jurisprudencia colombiana había admitido la existencia doctrinaria y pragmática de las contribuciones parafiscales, dando muchos ejemplos de su existencia en el país, para lo cual me permito transcribir, a continuación, algunas síntesis de sentencias proferidas por la Corte Suprema de Justicia colombiana:

En sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 10 de noviembre de 1977, con ponencia del Magistrado Guillermo González Charis, se empleó por primera vez el vocablo y se admitió su vigencia en la Federación Nacional de Cafeteros. Posteriormente, ha sido frecuente en nuestra máxima corporación judicial referirse con mucha naturalidad a las contribuciones parafiscales, como si ellas tuvieran personería constitucional o legal. Por ejemplo, en sentencia del Consejo de Estado de 21 de septiembre de 1990, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Expediente 2395. A este propósito, vale la pena transcribir un párrafo de la sentencia de fecha 26 de octubre de 1990 del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Expediente 2485, que textualmente dice: "El pago de bonificaciones habituales a los trabajadores, no corresponde a la voluntad liberal del patrono y al no corresponder a tal calificación si era necesario cumplir con los requisitos de las contribuciones parafiscales para hacer viable su reconocimiento fiscal (Ejercicio Fiscal 1979)".

En igual sentido se pronunció el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, en sentencia de fecha 15 de noviembre de 1991. Expediente 3122.

También vale la pena, para mejor ilustración del novedoso tema que estamos tratando, reproducir una parte de la sentencia del Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, de 21 de septiembre de 1990, Expediente 2395 que dice:

"Bien sea que el gasto, imputable como costo o como deducción se solicite dentro del ejercicio en el cual se realiza, o bien que se active y difiera para solicitarlo en ejercicios fiscales posteriores, es imperativo, conforme al artículo 55 del Decreto 2053 de 1974, párrafo, que se acredite el pago de las contribuciones parafiscales, entre las cuales se encuentra el pago al SENA".

Para el articulado del proyecto de ley, propongamos el siguiente:

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 1º del proyecto original quedará así:

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 ese mismo sector de la población.

El artículo 5º, quedará así:

Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector que los aporte.

El artículo 9º quedará de la siguiente manera:

Cuando se trate de organismos públicos, el manejo de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales corresponderá a los estamentos directivos elegidos por las asambleas de corporados.

Los corporados a nivel municipal escogerán sus delegados, mediante reglamentación interna de cada organismo, a las asambleas nacionales.

Cuando se trate de organismos privados su manejo corresponderá a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva, siempre y cuando reúnan condiciones de representatividad nacional.

Fundamento de las anteriores modificaciones.

La modificación del artículo 1º tiene como finalidad consagrar el principio de **reciprocidad excluyente**, por cuanto la parafiscalidad es entendida como un "impuesto corporativo" en la medida que grava un sector o colectividad determinados, y la utilidad de las actividades que auspicia tienen como beneficiarios directos a los integrantes de las mismas.

Para el artículo 5º se aplica el mismo argumento anterior.

La modificación que propongo en el artículo 9º, persigue como finalidad, que sean los mismos corporados los que tengan el control del gobierno administrativo de cada uno de los organismos que reciben e invierten recursos parafiscales, porque son ellos precisamente, los más interesados en el mejor manejo de esos recursos y en su más eficiente aplicación.

Considero oportuno abrir el debate sobre la parafiscalidad como ente constitucional sui generis, una especie de fronterizo de los tributos, con destinación específica, y que yo considero debe ser manejado e invertido por quienes hacen, obligatoriamente, los aportes económicos a un fondo común, en beneficio exclusivo de un sector de la sociedad.

Por los motivos anteriormente expuestos, solicito a los honorables miembros de la Comisión Tercera del Senado de la República, aprobar la siguiente proposición:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 29 de 1993 del Senado de la República, "por medio de la cual se reglamentan las Contribuciones Parafiscales".

De los honorables Miembros de la Comisión Tercera del Senado,

Fuad Char Abdala
Senador Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 1993.

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA:

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de septiembre de 1993.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 29 Senado de 1993, "por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales", con pliego de modificaciones. Consta de trece (13) folios.

El Secretario General Comisión Tercera Senado de la República, Asuntos Económicos,

Rubén Darío Henao Orozco.

TEXTO DEFINITIVO

PROYECTO DE LEY NUMERO 29 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 ese mismo sector de la población.

Artículo 2º Las contribuciones parafiscales son pagos obligatorios no tributarios, que 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 las crea.

Artículo 3º Las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Artículo 4º La facultad para establecer contribuciones parafiscales compete al Congreso. Las asambleas y concejos distritales y municipales podrán imponerlas conforme a los lineamientos establecidos por la ley.

Artículo 5º Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector que los aporte.

Artículo 6º 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 corporados.

Artículo 7º El recaudo por concepto de contribuciones parafiscales podrá realizarse directamente por las entidades beneficiadas o por la Administración Tributaria del orden a que éstas pertenezcan. De acuerdo con el sector involucrado, la norma que establezca la Contribución Parafiscal podrá determinar otras instancias de recaudo con plazo específico para transferir los recursos.

Parágrafo 1º Las entidades gremiales administradoras de contribuciones parafiscales podrán demandar por vía ejecutiva el pago de las mismas. Para tal efecto, el representante legal de cada entidad expedirá el certificado en el cual conste el monto de la deuda.

Parágrafo 2º El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad gremial administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta.

Artículo 8º Las entidades beneficiarias de contribuciones parafiscales podrán administrar los recursos así obtenidos, directamente o a través de sociedades fiduciarias.

Artículo 9º Cuando se trate de organismos públicos, el manejo de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales corresponderá a los estamentos directivos elegidos por las Asambleas de corporados.

Los corporados a nivel municipal escogerán sus delegados, mediante reglamentación interna de cada organismo, a las asambleas nacionales.

Cuando se trate de organismos privados, su manejo corresponderá a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva, siempre y cuando reúnan condiciones de representatividad nacional.

Artículo 10. No podrán formar parte de los estamentos directivos de organismos que administren contribuciones fiscales:

a) Quienes desempeñen cargos de elección popular en la Rama Legislativa del Poder Público, o en corporaciones públicas de los órdenes departamental, distrital o municipal;

b) Quienes se encuentren en situación de conflicto de intereses entre dos o más entidades que administren este tipo de recursos;

c) Quienes sean contratistas de la entidad que administre las contribuciones parafiscales;

d) Quienes gestionen negocios propios o ajenos ante la entidad administradora de estos recursos.

Artículo 11. Los organismos que administren contribuciones parafiscales deberán llevar un registro separado de cuentas entre los ingresos obtenidos por esta vía y los que correspondan a recursos propios. Así mismo, llevarán una relación de las inversiones, fondos y bienes que se hubiesen constituido con base en contribuciones de este tipo.

Artículo 12. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales deberán aplicarse conforme a los principios de eficiencia, equidad y amplia concurrencia.

Artículo 13. Las contribuciones parafiscales no están sometidas a las disposiciones sobre ejecución presupuestal y manejo del Tesoro.

Artículo 14. 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 15. 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 16. La vigilancia de la administración de los recursos derivados de las contribuciones parafiscales, que no esté ya asignada a otros organismos estatales, será ejercida por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, según la entidad territorial donde tengan origen las correspondientes contribuciones.

Artículo 17. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

PROYECTO DE LEY NUMERO 29 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 Las contribuciones parafiscales son pagos obligatorios no tributarios, que 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 las crea.

Artículo 3º Las contribuciones parafiscales no son rentas nacionales de destinación específica.

Artículo 4º La facultad para establecer contribuciones parafiscales compete al Congreso. Las asambleas y los concejos distritales y municipales podrán imponerlas conforme a los lineamientos establecidos en la presente ley.

Artículo 5º Los recursos que se generen por medio de contribuciones parafiscales deben ser invertidos en el sector 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 6º Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales pertenecen a quienes los generen como colectividad.

Su procedido debe aplicarse al fin específico que senale la Ley, Ordenanza o Acuerdo que establezca la Contribución, sin que pueda éste ser modificado por los corporados.

Artículo 7º El recaudo por concepto de contribuciones parafiscales podrá realizarse directamente por las entidades beneficiadas o por la Administración Tributaria del orden a que éstas pertenezcan. De acuerdo con el sector involucrado, la Norma que establezca la Contribución Parafiscal podrá determinar otras instancias de recaudo con plazo específico para transferir los recursos.

Parágrafo 1º Las entidades gremiales administradoras de contribuciones parafiscales podrán demandar por vía ejecutiva el pago de las mismas. Para tal efecto, el representante legal de cada entidad expedirá el certificado en el cual conste el monto de la deuda.

Parágrafo 2º El recaudador de los recursos parafiscales que no los transfiera oportunamente a la entidad gremial administradora, pagará intereses de mora a la tasa señalada para el impuesto de renta.

Artículo 8º Las entidades beneficiarias de contribuciones parafiscales podrán administrar los recursos así obtenidos, directamente o a través de sociedades fiduciarias.

Artículo 9º Cuando se trate de organismos públicos, el manejo de los recursos provenientes de contribuciones parafiscales corresponderá a los estamentos directivos designados conforme a la ley. Cuando se trate de organismos privados, su manejo corresponderá a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva, siempre y cuando reúnan condiciones de representatividad nacional.

Artículo 10. No podrán formar parte de los estamentos directivos de organismos que administren contribuciones parafiscales:

a) Quienes desempeñen cargos de elección popular en la Rama Legislativa del Poder Público, o en corporaciones públicas de los órdenes Departamental, Distrital o Municipal;

b) Quienes se encuentren en situación de conflicto de intereses entre dos o más entidades que administren este tipo de recursos;

c) Quienes sean contratistas de la entidad que administre las contribuciones parafiscales;

d) Quienes gestionen negocios propios o ajenos ante la entidad administradora de estos recursos.

Artículo 11. Los organismos que administren contribuciones parafiscales deberán llevar un registro separado de cuentas entre los ingresos obtenidos por esta vía y los que correspondan a recursos propios. Así mismo, llevarán una relación de las inversiones, fondos y bienes que se hubiesen constituido con base en contribuciones de este tipo.

Artículo 12. Los recursos provenientes de contribuciones parafiscales deberán aplicarse conforme a los principios de eficiencia, equidad y amplia concurrencia.

Artículo 13. Las contribuciones parafiscales no están sometidas a las disposiciones

sobre ejecución presupuestal y manejo del Tesoro.

Artículo 14. 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 15. 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 16. La vigilancia de la administración de los recursos derivados de las contribuciones parafiscales, que no esté ya asignada a otros organismos estatales, será ejercida por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales, distritales y municipales, según la entidad territorial donde tengan origen las correspondientes contribuciones.

Artículo 17. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a la consideración del Senado de la República por el Senador,

Gabriel Meló Guevara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

El Proyecto de ley que me permite someter a su consideración, busca contribuir al desarrollo legal de la nueva Constitución Política, al definir lo que debe entenderse por contribuciones parafiscales. Preciando 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.

1. Antecedentes.

Una iniciativa similar presenté a consideración del Congreso durante la pasada legislatura. Ella fue radicada como el Proyecto de ley número 269 de 1993 y se encuentra publicada en la Gaceta número 36 de 1993. Repartido el proyecto a la Comisión Tercera del Senado, fue designado como Ponente el Senador Luis Guillermo Vélez Trujillo, quien entregó una juiciosa Ponencia favorable, la cual se encuentra publicada en la Gaceta número 94 de 1993.

Esta iniciativa fue objeto de amplios debates al interior de la Comisión Tercera, durante los cuales varios Senadores expresaron interesantes opiniones y conceptos sobre el particular, todos ellos con el ánimo de perfeccionar el texto del articulado originalmente presentado.

Desafortunadamente, la premura del tiempo y los mensajes de urgencia del Ejecutivo sobre proyectos que debió atender con prelación esa Célula Legislativa, impidieron la consideración y aprobación del articulado en Primer Debate, no obstante que se encontraba designada una Subcomisión encargada de redactar un texto que armonizara los diversos aportes a la iniciativa.

Por ello este nuevo Proyecto de ley viene enriquecido con todas las sugerencias que le hicieron durante la pasada legislatura, no

sólo el Ponente y los miembros de la Comisión, sino también algunos gremios y estudiosos de los asuntos fiscales.

2. Conceptualización.

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

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

3. La parafiscalidad en la Constitución del 91.

La Constitución de 1991 utiliza repetidamente la expresión contribuciones parafiscales, con lo cual le dio plena aceptación 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 o incompatibilidades para los representantes legales de entidades que administren contribuciones de esta clase (artículo 179, ordinal 3º).

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 Rudas, 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 Rudas 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 Rudas, 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, con 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 lo que les corresponde.

Así las cosas, bajo la denominación de "parafiscales" existen contribuciones destinadas a la previsión social, a 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, cerealista y panelero, por ejemplo.

Todas estas erogaciones constituyen expensas necesarias para quienes las hacen. 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.

4. Las contribuciones parafiscales y las rentas de destinación específica.

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 público no queden 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, por consiguiente, 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 obligatorio el pago de una contribución que, en principio, podría ser voluntaria, por tratarse de generadores y beneficiarios unidos por una vinculación que los lleva a buscar su propia utilidad. El Estado, en uso de su capacidad coercitiva, 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 al Erario y, por consiguiente, es propio de su esencia que la inversión o la actividad que con ellas se financie, corresponda a utilidad común.

5. El Proyecto de ley.

Lo anteriormente expuesto ratifica la necesidad de un desarrollo legal, 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:

1º No se trata de recursos públicos puesto que solamente los generan unos individuos en su propio beneficio.

2º El Estado interviene para hacer obligatoria la contribución.

3º No corresponde al sistema fiscal ordinario.

4º El servicio o beneficio que reciben los contribuyentes puede generarse en un ente público o en uno privado, sin que uno u otro caso alteren su naturaleza.

Se 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, sólo se rigen por la norma que las crea y, por consiguiente, no pueden considerarse rentas nacionales de destinación específica.

Conforme lo establece la Constitución en el artículo 338, el Congreso, las asambleas y los concejos distritales y municipales pueden imponer contribuciones parafiscales. Sin embargo, tanto las asambleas como los concejos deberán ceñirse a los lineamientos contenidos en esta ley.

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. Sin embargo, ello no impide el que con esos recursos se pueda contribuir al bien común, satisfaciendo necesidades o intereses generales.

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.

Se permite el recaudo directo de las contribuciones por parte de las entidades beneficiarias o por la administración tributaria del orden a que éstas pertenezcan. En el caso de que existan otras instancias de recaudo se establecen procedimientos de cobro por vía ejecutiva y sanciones para quienes no los transfieran oportunamente.

En cuanto al manejo de los recursos, se propone que sea directamente por las entidades beneficiarias o a través de sociedades fiduciarias. En el caso de organismos públicos el manejo correspondería a los estamentos directivos designados conforme a la ley,

y en el caso de organismos privados correspondería a las directivas designadas conforme a los estatutos del gremio o entidad respectiva. Se precisa que las directivas deben reunir condiciones de representatividad nacional.

Adicionalmente, se establece un régimen de inhabilidades e incompatibilidades para quienes aspiren formar parte de los estamentos directivos de organismos que administren contribuciones parafiscales. Por otro lado, se ordena que las entidades administradoras lleven un registro separado de cuentas, entre los ingresos propios y los que correspondan a contribuciones parafiscales, así como una relación de los activos conformados con base en contribuciones de este tipo.

Se precisan algunos principios para la aplicación de estos recursos; en cuanto a su manejo este no estaría sometido a las disposiciones sobre ejecución presupuestal y manejo del Tesoro; y se contempla que los bienes adquiridos así como los fondos recaudados por medio de contribuciones parafiscales gozarían de las mismas garantías que la propiedad y renta de los particulares.

Igualmente, resulta necesario 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.

Finalmente, se establece la competencia para el ejercicio del Control Fiscal sobre la administración de estos recursos; respecto de

los cuales el Estado, obviamente, no puede desentenderse.

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 por 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 a los cuales están destinados.

Esto garantiza una mayor estabilidad 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 del Carbón.
- Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio.
- Fondo del Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito.
- Instituto de 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., 29 de julio de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 29 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 ante Sesión Plenaria el día de ayer.

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

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

29 de julio de 1993.

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

El Presidente del honorable Senado de la República,
Jorge Ramón Elías Nader.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 081 DE 1993

por medio de la cual se desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política sobre responsabilidad patrimonial del Estado.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Responsabilidad patrimonial del Estado. La Nación, las entidades territoriales o descentralizadas, las privadas que cumplan funciones públicas, responderán patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por acción o la omisión de las autoridades públicas.

Artículo 2º Acción de repetición. Los perjudicados podrán demandar ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo según las reglas generales a la entidad, al servidor público o a ambos. Si prospera la demanda contra la entidad o contra ambos y se considera que el funcionario debe responder, en todo o en parte, la sentencia dispondrá que satisfaga los perjuicios la entidad.

En los procesos contenciosos administrativos en los cuales a juicio de la entidad demandada o del Ministerio Público, exista posible responsabilidad del funcionario en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, deberá obligatoriamente solicitarse su vinculación al proceso.

En caso de condena a cargo de una entidad por actos o contratos, hechos u omisiones que fueren imputables, a dolo o culpa grave de un servidor público, oficiosamente la persona de mayor jerarquía en la entidad, deberá iniciar dentro de un plazo de dos meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, la correspondiente acción de repetición por jurisdicción coactiva, so pena de incurrir en causal de mala conducta, sancionable con la pérdida del empleo.

Parágrafo. Si el funcionario responsable fuere la persona de mayor jerarquía en la entidad, su nominador designará el servidor público que adelante la acción de repetición, quien dispone del mismo plazo previsto en el inciso anterior.

Artículo 3º Responsabilidad para exfuncionarios. La responsabilidad patrimonial derivada de la conducta dolosa o gravemente culposa de los servidores públicos, cobija también a las personas que hubieren cesado en el ejercicio de sus cargos, siempre que los daños se deduzcan de actos, hechos u omisiones ocurridos en el desempeño de los mismos.

Artículo 4º Reparto de responsabilidad. Cuando fueren varios los servidores públicos a quienes se deduzca responsabilidad patrimonial, ésta se distribuirá entre los mismos, según la gravedad de la falta o faltas por ellas cometidas.

Artículo 5º Improcedencia de la conciliación. La conciliación contencioso-administrativa prejudicial o judicial, no procederá en las situaciones de responsabilidad patrimonial de los servidores públicos.

Artículo 6º Vigilancia. Las entidades a que se refiere el artículo 1º de la presente ley, se encuentran facultadas para contratar abogados titulados e inscritos que ejerzan su oportuna y adecuada representación, tanto para los procesos de responsabilidad patrimonial como en los de repetición por jurisdicción coactiva.

Artículo 7º Vigencia. Esta ley es de aplicación inmediata, rige desde la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por el Representante a la Cámara, Departamento del Cesar,
Alfonso Mattos Barrero.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Todo intento por frenar la corrupción administrativa, incrustada desde hace varias décadas en la administración pública, debe ser apoyado. El Gobierno Nacional, el Congreso de la República, el Ministerio Público, la Contraloría General, la Fiscalía General, constantemente proponen y reclaman iniciativas para erradicarla.

El Contralor General de la República, sostuvo ante la Comisión Sexta del Senado, que describir el fenómeno de la corrupción resulta muy complicado "debido a la multiplicidad de formas que en ella se pueden manifestar; en el sentido más general se entiende como todo uso ilegal de un cargo público para obtener beneficios privados".

En el documento: "Reflexiones sobre la corrupción en Colombia", la Contraloría asegura que el empleo en el sector público de los países menos desarrollados suele ser inestable y mal remunerado, lo cual traduce la lealtad del trabajador hacia la organización y contribuye a que éste busque una compensación a sus bajos ingresos, a través del ejercicio de prácticas corruptas.

Entre las causas de la corrupción, encontramos la ineficiencia, la mala calidad del control interno, la falta de un código de responsabilidades aplicables a los encargados de la administración de recursos públicos, la inexistencia de un severo régimen de sanciones para castigar de manera ejemplar a quienes incurran en prácticas de corrupción, la débil o ausente participación de las organizaciones de interés de los ciudadanos en la tarea de vigilancia de la gestión pública, y la discrecionalidad con que algunas veces se manejan los grandes negocios del Estado.

De otra parte, según encuesta efectuada por Fedesarrollo el 86% de los entrevistados consideró que el fenómeno se encuentra muy generalizado. Así mismo, el 76% opinó que el problema es hoy más grave que hace diez años. En tanto que el 62% de los empresarios entrevistados coinciden en afirmar que la corrupción es muy grande. El 66% precisó que hoy la situación es peor que una década atrás, y el 33% manifestó que entre las prácticas de corrupción, la más extendida es el soborno.

En un contexto macroeconómico, el tributarista del Banco Mundial Jaime Vásquez Caro ha precisado: "Aunque ha sido llamada por algunos el quinto factor de producción, la corrupción no ha sido objeto de análisis económico".

Precisa que los economistas de la Universidad de Chicago la han analizado dentro de las categorías de análisis de mercado, oferta, demanda y precio. Estas teorías las analizan en un contexto de la racionalidad económica de uno de los protagonistas del acto corrupto, quien decide sobornar un funcionario y en esta forma maximiza su eficiencia al incurrir en él. En forma muy simple se puede decir que un problema es macroeconómico cuando su medición resulta signifi-

cativa en términos del PIB o define en forma generalizada relaciones económicas. "La corrupción es por definición deficitaria: aumenta los gastos o reduce los impuestos. Si la suma algebraica de los sobrecostos asociados al costo público y las mermas en recaudación fiscal, explicada por actos dolosos, es significativa, puede decirse que la corrupción es un problema macroeconómico: es déficit fiscal. Con ello propongo que, dadas sus magnitudes, para reducir el déficit fiscal se puede incluir la reducción de la corrupción como fórmula alternativa a las políticas expresadas de disminución del gasto público o de aumento de la tributación. Por ser los corruptos, rentistas improductivos, su control no significa daño en el aparato productivo, como efectivamente puede ocurrir cuando se mutilan asignaciones presupuestales en inversiones a mitad de camino o se sobrecarga con impuestos a los agentes de producción".

"Al ignorar la corrupción y utilizar otras variables de ajuste —mayores impuestos a tarifas, recortes arbitrarios en el gasto público— la política económica legítima implícitamente la existencia de la corrupción de forma similar a como lo hace la política monetaria para poder vivir con la inflación".

Naturalmente, planteada su contribución al déficit fiscal, la corrupción es inflacionaria. Fenómeno macroeconómico, de especial atención y preocupación por parte del Gobierno Nacional.

En el contexto microeconómico, el acto corrupto resulta de una decisión de dos partes en perjuicio de una tercera. El perdedor inmediato es el Estado que paga más o recibe menos de lo que debería. Los ganadores son el particular que compra el resultado y el funcionario que lo vende, lesionando la aplicación imparcial de la ley.

Con base en lo expuesto, a través de las siguientes consideraciones, presentamos ante los honorables miembros del Congreso de la República, los alcances del proyecto de ley que contribuirá a eliminar una de las más importantes causas del fenómeno de la corrupción administrativa:

1. Inicialmente conviene recordar que conforme al artículo 6º de la Constitución Política, los funcionarios públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes; y por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones. Adicionalmente, el artículo 122 señala que no habrá en Colombia empleo público que no tenga funciones detalladas en ley o reglamento.

2. El artículo 90 constitucional, al fijar la política general sobre responsabilidad estatal, establece:

"El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. En el evento de ser condenado el Estado a la reparación patrimonial de uno de tales daños, que haya sido consecuencia de la conducta dolosa o gravemente culposa de un agente suyo, aquél deberá repetir contra éste".

3. El proyecto de ley que hoy someto al escrutinio de la Rama Legislativa del Poder Público, como interesante propuesta destinada a combatir la corrupción administrativa, se refiere al tema de la responsabilidad personal del funcionario público, desde el punto de vista patrimonial.

Desde la órbita patrimonial, la responsabilidad personal de los funcionarios públicos lastimosamente permaneció en el plano de las formulaciones teóricas durante mucho tiempo en nuestro país. Sólo a partir de 1976, la legislación adopta una serie de disposiciones tendientes a concentrar su responsabilidad:

a) En materia de contratación administrativa, el Decreto 150 de 1976 contempló la responsabilidad personal de los funcionarios desde el punto de vista patrimonial, cuando de la celebración indebida, o de la ejecución o inejecución indebidas de un contrato, por culpa grave o dolo del funcionario, se derivaren perjuicios económicos para la administración. El principio expuesto, fue reproducido en el estatuto vigente de contratación pública (Decreto 222 de 1983);

b) En lo que atañe a las actividades unilaterales de la administración, el Código Contencioso Administrativo, (Decreto 01 de 1984), estableció la responsabilidad de los funcionarios públicos del orden nacional, cuando ejerciendo sus funciones, por culpa grave o dolo, causen daños a los administrados;

c) El Código de Régimen Departamental (Decreto 1222 de 1986, artículo 235), contempla la responsabilidad personal de los funcionarios departamentales, cuando por causa de la violación manifiesta y ostensible de la ley en relación con nombramientos, elecciones y remociones, el Departamento debe pagar indemnizaciones;

d) El Código de Régimen Municipal (Decreto 1333 de 1986, artículo 297); para los servidores públicos municipales consagra la responsabilidad personal desde el punto de vista patrimonial, en forma similar a la que regula el sector departamental.

4. El sistema de responsabilidad patrimonial descrito, permite garantizar al administrado la indemnización del perjuicio sufrido, así como las acciones repetitorias que le permiten a la administración el reintegro de lo pagado a nombre del funcionario.

5. Desafortunadamente, cuando se condena a las entidades públicas a la reparación patrimonial de los perjuicios ocasionados en la conducta dolosa o gravemente culposa de un servidor público, aquéllas no repetían contra éste; debido a que la redacción de las normas que establecen la responsabilidad personal desde la órbita patrimonial, no regulaban un procedimiento claro y además obligatorio, para que las entidades adelanten la correspondiente acción de repetición en contra de los servidores públicos. Situación que indudablemente ha ocasionado altas dosis de corrupción administrativa.

6. Para estructurar un real, eficiente y eficaz sistema de responsabilidad personal del servidor público desde la órbita patrimonial, nuestro proyecto de ley obliga a la persona de mayor jerarquía en la entidad a repetir en contra del servidor público, en un plazo no superior a dos (2) meses, so pena de incurrir en causal de mala conducta, sancionable con la destitución. Adicionalmente, se regula el procedimiento en caso de que la acción de repetición se deba realizar en contra de la persona de mayor jerarquía.

7. Por razones de economía procesal; el proyecto dispone que en los procesos contencioso-administrativos en los cuales a juicio de la entida demandada o del Ministerio Público, exista posible responsabilidad del funcionario en los términos del artículo 90 de la Constitución Nacional, deberá obligatoriamente solicitarse la vinculación al proceso del funcionario. Esta disposición, que consagra en términos jurídicos la figura del "llamamiento en garantía", permitirá de una parte, vincular al servidor público al proceso; y de otra, logrará que en la sentencia se condene tanto a la entidad como al funcionario cuando fuere procedente, para que así pueda cobrarse ejecutivamente la su-

ma que correspondiere, gracias al título ejecutivo que supone el fallo judicial a él oponible por haber participado en el proceso.

8. De otra parte, el proyecto prohíbe la conciliación judicial o extrajudicial en caso de falla personal del servidor público, tratando de evitar que la conciliación suponga la no responsabilidad del funcionario.

9. Por último, la iniciativa faculta a las entidades descritas en el artículo 1º, para contratar abogados titulados e inscritos externos que ejerzan su defensa en los procesos de responsabilidad patrimonial así como en los relativos a la acción de repetición por jurisdicción coactiva. El artículo resulta trascendental, teniendo en cuenta que de cada treinta sentencias que llegan al Consejo de Estado en segunda instancia, veinticinco son falladas en contra de la Nación. El Consejero de Estado, doctor Julio César Uribe, ha expresado con razón que: "en algunas ocasiones la Nación no atiende en debida forma su defensa. Se detectan muchos vacíos probatorios. En algunos procesos, las pruebas son practicadas por la parte demandante, sin intervención de la contraparte".

En esto coinciden funcionarios de la Contraloría y la Procuraduría. "En el 80% de los casos —dice Hernán Gonzalo Jiménez— no hay una verdadera defensa". Definitivamente la función pública en Colombia debe tener doliente, más aún cuando está de por medio los aportes de los contribuyentes.

Con la anterior iniciativa, pretendo aportar otro importante instrumento destinado a la lucha titánica en contra de la corrupción administrativa.

Presentado ante la honorable Cámara de Representantes por el Representante a la Cámara por el Departamento del Cesar,

Alfonso Mattos Barrero.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 16 de septiembre de 1993, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 081 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Alfonso Mattos Barrero.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

PROYECTO DE LEY NUMERO 082 DE 1993

por la cual se rinde homenaje público y se exalta la memoria del General Ramón Santodomingo Vila.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º La Nación rinde honores públicos y honra la memoria del ilustre patriota y ciudadano, General Ramón Santodomingo Vila, cuya vida promisoría y descollante se consagró al servicio de la patria.

Se enaltece su obra y se destaca como un ejemplo para las nuevas generaciones. Al igual, que su inteligencia y vigorosa personalidad que lo caracterizaron por sus excepcionales virtudes cívicas y su inquebrantable vocación de servicio a la comunidad y al país.

Artículo 2º Por la Secretaría de la Corporación remítase, en nota de estilo, copia de la presente ley a los familiares de tan benemérito compatriota.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a...

Proyecto de ley presentado a la consideración de la honorable Corporación, por el honorable Representante a la Cámara por Bogotá,

Marco Tulio Gutiérrez Morad.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Se presenta a la consideración de la honorable Corporación el proyecto de ley "por la cual se rinde homenaje público y se exalta la memoria del General Ramón Santodomingo Vila".

La iniciativa tiene como finalidad hacer un merecido reconocimiento a quien con las connotaciones propias de la más recia voluntad de lucha dedicó los mejores años de su vida al servicio de los intereses del país. Jamás declinó en esa nobilísima tarea.

Siempre con derroche de valor estuvo en disposición y listo a concurrir a los rigores de las batallas sin importar los riesgos personales. El término de cada jornada demarcada el epílogo de la siguiente. No se daba reposo mientras peligrara o se amenazara la causa o la seguridad de la patria.

Su historia incuestionablemente, se subsume en importantes pasajes que sirven de ejemplo a las nuevas generaciones. Desde los albores de su existencia, se asoma a Cartagena de Indias, allí crece y forja con su espada valerosos capítulos que lo ligan también a la historia de la Heroica. Esta memorable ciudad, forma su personalidad y marca su destino.

Antes de intentar una breve biografía de tan insigne compatriota, estimo conveniente referirme a la viabilidad jurídica del proyecto, para lo cual se expone:

1. Aspecto constitucional.

El artículo 150-15 de la Constitución Política, prevé en lo pertinente:

"Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones... 15. Decretar honores a los ciudadanos que han prestado servicios a la patria".

Para el caso que nos ocupa el General Ramón Santodomingo Vila, prestó invaluable servicios a la patria, a los que nos referimos adelante. Por ahora nos bastará señalar que su vida se movió permanentemente, como una constante, dentro del fragor de las batallas en defensa de los intereses supremos del país. En virtud de lo cual, procede en el orden constitucional el proyecto. Respecto a la iniciativa para su presentación y al tenor de lo preceptuado en el artículo 154 íbidem, puede ser propuesto por los congresistas, por no conllevar gasto público.

2. Aspecto legal.

La Ley 5ª de 1992, regula la materia a partir del artículo 139, ss. Desarrolla las normas constitucionales atrás comentadas, siendo la conclusión la misma. El proyecto es procedente y su iniciativa se enmarca dentro de las atribuidas al Congresista, por cuanto que no se ordena obra, ni erogación alguna. Todo su contenido está referido al reconocimiento de los valores y la obra de un importante hombre público.

3. Breve biografía del General Ramón Santodomingo Vila.

No por una casualidad, el inicio mismo de su vida (su concepción lo empalma y liga desde un comienzo a la memorable historia de la Heroica (Cartagena de Indias).

Hijo de padre momposino y de madre cubana, residenciados en Cartagena, allí emerge su existencia. Luego del embarazo de su madre viajó a la ciudad de Manzanillo (Cuba) para al lado de sus padres traer al mundo en el año de 1835 al futuro General Santodomingo Vila. Desde muy niño regresa a Cartagena, donde se educa y forma. Contrae matrimonio con doña Isabel Vélez Leclerc.

Su nombre se asoma por primera vez a la historia de nuestra patria en 1859, cuando decide moverse dentro de sus venerables pliegues atraído por la defensa de las ideas liberales. Participa en el levantamiento revolucionario encabezado por don Juan José Nieto, en la Costa Atlántica contra el Presidente Mariano Ospina Rodríguez. Era para entonces muy joven y sin embargo, aparece dentro de los jefes militares de dicho movimiento que se denominó "Regenerador". Logró derrocar al Gobierno del Estado de Bolívar, que ejercía Juan Antonio Calvo en nombre de la Confederación Granadina, en la Batalla del 9 de diciembre de 1859 en Barranquilla, fueron vencidas las fuerzas legitimistas que comandaba el General Joaquín Posada Gutiérrez, por los revolucionarios.

Surge acá un capítulo digno de destacar, donde la grandeza de los vencedores se impone a las acciones bajas o cobardes producto de mezquinas pasiones. Herido y casi moribundo el General Joaquín Posada Gutiérrez, decide convenir la rendición para evitar el sacrificio inútil de más vidas, dada la desproporción de fuerzas y el estado del combate. Efectuada la entrega, un revolucionario cegado por el odio se abalanza de imprevisto, peñilla en mano contra el General vencido y en acto valeroso el joven Santodomingo Vila se interpone entre Posada Gutiérrez y su victimario.

Se salva así la preciosa vida del veterano de la independencia y el joven Santodomingo cobra para el resto de su vida el remoquete de "El Cojo" al recibir en sus extremidades inferiores el impacto del arma asesina.

En 1860 luego de combatir en el Estado Soberano de Antioquia abandona las filas del Gobernador Juan José Nieto y se une a las del General Tomás Cipriano de Mosquera, quien lo nombra Comandante de un cuerpo militar.

Nieto lo califica de "Renegado". Fue diputado y Presidente de la Asamblea del Estado de Bolívar. Luego al lado de Antonio González Carazo inicia una revuelta y hace abortar la reelección de Nieto en 1864. Días después es encarcelado en Lorica por el Gobernador de esa provincia y enviado a Cartagena. En el camino lo rescata el General "Balita" y con él organiza un ejército contra Nieto.

Salta para Cartagena. En Barranquilla y en El Carmen de Bolívar, derrota las fuerzas nietistas y hace dimitir a Nieto. Son elegidos González Carazo como presidente y Santodomingo Vila como primer designado del Estado de Bolívar. Así se reparten el poder hasta 1875 cuando regresa Rafael Núñez de Europa. En 1870 ocupa la Presidencia del Estado de Bolívar. Dignidad que desempeña hasta el año de 1873. Antes, fue signatario de la Constitución de 1863. Como Senador combatió la dictadura de Mosquera. Este al disolver el Congreso en abril de 1867 ordenó la prisión del Senador Santodomingo e

igualmente la del doctor Pérez. Luego, en la célebre conjura del 23 de mayo de 1867, ponen preso al Dictador.

En el segmento anterior nos deja ver su imagen de impecable combatiente de los deshonrados o de quienes abusan o hacen mal uso del Poder Público. En efecto, cuando en 1865 daba posesión de la Presidencia de Bolívar a su compañero de lucha, Antonio González Carazo, le dijo en su discurso:

"En 1861 tocóme como Presidente de la Asamblea Legislativa de aquel año, recibir del primer designado, señor Juan Antonio de La Espriella, la promesa de desempeñar fielmente el encargo del Presidente del Estado, puesto que iba a ocupar por ausencia del Presidente electo, señor Juan José Nieto. Y más tarde tocóme también, vos lo sabéis, ser uno de los escogidos por la Providencia para dar un alto y castigar a esa administración que los pueblos de Bolívar han demostrado fue desleal y perjura. Yo ruego al autor de lo creado para que mi papel no sea, respecto de vos, el mismo que para con la administración caída, al menos en su parte final. Y ojalá que vuestra conducta me permita ser de los que con justicia puedan alzar la voz para encomiaros y presentaros como un ejemplo que vuestros sucesores deban imitar".

Más tarde cuando es elegido Presidente de la República el doctor Santiago Pérez, nombra a Santodomingo Vila, como Ministro de Guerra y Marina, en 1874.

Estuvo también encargado del Ministerio de Relaciones Exteriores. Luego es removido en 1875 por cuanto Pérez apoyaba como sucesor a Aquileo Parra y Santodomingo a Rafael Núñez. El Presidente tuvo temor de un golpe de parte de los partidarios de Rafael Núñez. Dentro de las medidas que adopta Santiago Pérez, incluye también la remoción del General Salón Wilches, Comandante en Jefe.

Hizo parte del partido independiente que se formó como reacción contra el radicalismo (calificado de oligarca), dentro del partido liberal, en 1875. Molesto con el Presidente por su actitud frente al Ministerio de Guerra y Marina se instala en Rionegro (Antioquia), en compañía del General Nicolás Jimeno Collante, para organizar la lucha armada contra Pérez y el radicalismo. Invitan a Manuel Briceño para "sacudir el yugo de los oligarcas".

Un año después se inicia la guerra. Joaquín Pablo Posada, en sus admirados "Camafeos" describe esta etapa de la vida del General, así:

"El con unos pocos buenos que recoge en Barranquilla hasta Tenerife sube y rudo combate libra, y vence al bravo Delegado por más que otra cosa digan".

En 1880 Núñez lo nombra Enviado Extraordinario y Ministro Plenipotenciario en los Estados Unidos. Luego ocupa igual cargo en Francia y la Gran Bretaña. Regresa al país y es elegido Presidente del Estado de Panamá, distinción que deja en 1885 para ir a Cartagena a luchar en defensa de Núñez contra una rebelión. Asume el mando en Jefe de las fuerzas legitimistas y su acción es definitiva para que cese el sitio de la ciudad, después de 71 días (mayo 13 de 1885) y en general, luego de grandes peripecias se logró derrotar la revuelta y regresa a Panamá.

Don Miguel Antonio Caro lo designó en 1895 Ministro Plenipotenciario en el Ecuador. Posteriormente se retira a la vida privada y fallece en Panamá en 1908. Como información complementaria puede anotarse que promovió la idea del ferrocarril para comunicar a Barranquilla con el mar.

Fuentes bibliográficas consultadas: "Historia Contemporánea de Colombia" de Gustavo Arboleda.

"Efemérides y Anales del Estado de Bolívar" de Manuel E. Corrales, "Historia de Colombia" de Henao y Arrubla, Wilches y su Epoca" de Gustavo Otero Muñoz, "La Guerra del 85", de Julio Palacio H.

"Camafeos" de Joaquín Pablo Posada, "Historia General de Cartagena" de Eduardo Lemaitre, "Historia General de Cartagena" de Eduardo Lemaitre, "Historia de Cartagena" de Donald Bossa Herazo.

Siempre amigo, honorable Representante a la Cámara por Bogotá,

Marco Tulio Gutiérrez Morad.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 16 de septiembre de 1993, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 082 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 325 - lunes 20 de septiembre de 1993.

Págs.

SENADO DE LA REPUBLICA

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 29 de 1993, por medio de la cual se reglamentan las contribuciones parafiscales ... 1

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de ley número 081 de 1993, por medio de la cual se desarrolla el artículo 90 de la Constitución Política sobre responsabilidad patrimonial del Estado ... 6

Proyecto de ley número 082 de 1993, por la cual se rinde homenaje público y se exalta la memoria del General Ramón Santodomingo Vila ... 7