



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 360

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 15 de octubre 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

PO-NENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 013 Cámara, "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994".

Para dar cumplimiento con el mandato constitucional y con lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, Ley 38 de 1989, se presenta a consideración de los miembros del honorable Congreso de la República, ponencia, para segundo debate del Proyecto de ley número 013 (Cámara) del Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994.

El 54% del Presupuesto General de la Nación, son gastos de funcionamiento, \$ 7.9 billones; 26% servicio de la deuda \$3.8 billones y el 20% restante, \$ 2.9 billones, a programas de inversión.

Mediante Comunicación número 0790 del 24 de septiembre de 1993, el Ministro de Hacienda presentó pliego de modificaciones al proyecto inicial por una cuantía de \$ 222.623 millones. Adicionalmente, mediante oficio número 00849 del 5 de octubre de 1993, el Ministro de Hacienda dio aceptación al aumento de las inversiones aprobado con las modificaciones presentadas en la sesión conjunta de las Comisiones de Asuntos Económicos del honorable Congreso, el 29 de septiembre del presente año. Esta modificación incluye un incremento en los gastos de inversión por \$ 70 mil millones que se destinarán para el apoyo de programas de vivienda, electrificación rural, cofinanciación para obras de infraestructura deportiva y recreación, construcción de la red vial secundaria y apoyo a las artesanías. El financiamiento de estos mayores gastos se hará mediante un reducción en las apropiaciones del Fondo Interministerial por \$ 10 mil millones y un menor valor del servicio de la deuda del Inurbe por \$ 5 mil millones, los \$ 55 mil millones restantes corresponden a la incorporación del superávit esperado de los establecimientos públicos y utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado (\$ 50 mil millones) y de la venta de activos del Inurbe (\$ 5 mil millones). Tal aprobación eleva el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno al proyecto inicial en una cuantía de \$ 277.623 millones. Con estas modificaciones, el Presupuesto General de la

Nación para la próxima vigencia fiscal ascenderá a \$ 14 billones 681 mil millones.

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal de 1994 lo hacemos con el convencimiento que a este Congreso le corresponde sentar las bases para que el espíritu del Constituyente del 91, que ordenó la intervención del Senado y de la Cámara en el estudio y aprobación del Presupuesto, se cumpla, dando orientación definitiva al Gobierno en cuanto a prioridades en los gastos de funcionamiento, pago de la deuda e inversión.

El trabajo realizado por los ponentes, tiene estrecha relación con las metas macroeconómicas para la vigencia fiscal de 1994 dadas por el Gobierno y la Junta Directiva del Banco de la República: tasa de inflación 19%, devaluación nominal 16% y crecimiento del producto interno bruto real 5%. Creemos que con las modificaciones aprobadas no se afectan las metas previstas en el programa macroeconómico para la vigencia fiscal de 1994.

La financiación de los gastos mencionados proviene de ingresos corrientes de la Nación cuya cuantía asciende a \$ 6.8 billones; recursos de capital \$ 4.9 billones en el proyecto inicial más \$ 217.3 mil millones en el proyecto de adición; contribuciones parafiscales \$ 0.6 billones en el proyecto inicial y \$ 16.4 mil millones en el pliego de adiciones; y \$ 2 billones de recursos administrados por establecimientos públicos nacionales y \$ 43.9 mil millones en el proyecto adicional.

Los gastos incluidos en el proyecto de Presupuesto General de la Nación son el resultado de la nueva Constitución Política, y los desarrollos legales de la misma, especialmente para el fortalecimiento de la justicia, al asignar un mayor presupuesto. Además, los originados por la difícil situación de orden público que atraviesa el país, que ha obligado a reforzar el gasto en seguridad. Con lo anterior estamos de acuerdo los ponentes, pero sin detrimento de la inversión que requiere el país y por la cual está abogando el Congreso de la República.

El desarrollo de la Constitución Política ha contribuido a modificar profundamente la distribución de los recursos públicos orientándolos hacia áreas como la salud, la educación, el agua potable, el saneamiento ambiental y, de manera especial, al fortalecimiento de los

fiscos regionales, con lo que se mantiene la continuidad de una política que en el último decenio se ha caracterizado por conferirle la máxima importancia al avance de los procesos de descentralización política, fiscal y administrativa. En este contexto, con la activa participación del Congreso de la República, se acaba de expedir la Ley 60 de 1993 mediante la cual se dictan normas orgánicas sobre la distribución de competencias territoriales y se distribuyen recursos entre esos niveles de Gobierno.

En el primer caso, se fijan las competencias que le corresponden a las entidades territoriales (municipios, departamentos y distritos) y a la Nación en materia social y, en especial, en lo relacionado con la prestación de los servicios en los sectores de la educación, la salud, el agua potable y saneamiento básico y aquellas acciones que tienen que ver con vivienda, otorgamiento de subsidios a la demanda para la población de menores recursos y otras de promoción y fomento; en dicha ley, se determinan, también, los criterios básicos para la administración de personal en los servicios educativos y de salud.

En el caso de la asignación de recursos entre los diferentes niveles regionales, la mencionada Ley 60 definió la naturaleza, nivel, distribución y destinación del Situado Fiscal, de que trata el artículo 356 de la Constitución Política, y las de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 357 de la misma. En conjunto, la aplicación de la nueva normatividad se traducirá en un crecimiento notable en el monto de los recursos transferidos a las entidades regionales, que equivaldrá al 38.0% de los ingresos corrientes de la Nación en 1994 y al 46.5% a partir del siglo XXI, sin considerar los recursos que puedan transferirse a través del Fondo de Regalías. Crecimiento, que deberá ir acompañado de una mayor capacidad financiera y operativa de los municipios para resolver los acuciantes problemas que hoy afrontan sus pobladores y de una mayor participación de estos últimos en la definición de sus propias prioridades. Lo uno y lo otro, en conjunto, deberán contribuir en el futuro cercano a la creación de condiciones propicias que mejoren el entendimiento social a través del debate político civilizado y erradiquen,

por lo mismo, muchos de los actuales factores generadores de violencia.

No obstante lo anterior, subsisten esos factores perturbadores de la paz social. No es de extrañar, entonces, que el proyecto de presupuesto que se analiza, traduzca en cifras esta preocupante realidad. En efecto, tal situación ha conducido a incrementar sensiblemente el gasto público relacionado con la seguridad y la defensa nacionales. No deja de ser motivo de preocupación, sin embargo, la presencia creciente de este tipo de erogaciones, en cuánto significa una desviación de recursos, de usos productivos o de hondo contenido social, hacia gastos que, en otras circunstancias, no deberían considerarse prioritarios.

Observaciones generales al proyecto.

Servicios personales.

El valor propuesto de este gasto representará el 20.6%, respecto de lo apropiado por el mismo concepto en 1993. Denótase en el pasado una falta de coherencia en la política social, que debió tener en cuenta que los servidores de los cuerpos de seguridad y orden del Estado y los de la Rama Judicial, fueran tratados en forma equitativa, hubieran llenado muchas de las necesidades sentidas por la sociedad actual.

Consideramos justa la nivelación salarial que emprendió el Gobierno a partir de 1992, en las Fuerzas Militares, la Policía, el DAS, y los Jueces de la República, la creación de nuevas plazas y el pago de mesadas atrasadas, para cumplir con los cometidos constitucionales, legales y las necesidades del momento actual.

Dado que en el sector de defensa y seguridad interna se efectúa una proporción del gasto en servicios personales, al igual que en los gastos generales, cabría exigirle al Gobierno una mayor efectividad en el uso de estos recursos. Es decir, más seguridad por más pesos gastados. Vale la pena pensar en una participación más activa del Congreso en la fiscalización de la racionalidad del gasto que hacen las Fuerzas Armadas y de seguridad, ya que por este gasto se sacrifica el gasto social en educación, salud, saneamiento ambiental, cultura, deporte y recreación, y vivienda y seguridad social.

Gastos generales.

Los gastos del Gobierno Central, representarán el 80% del total incorporado en el Presupuesto General de la Nación y crecen el 33.7% respecto a 1993. Dicha evolución refleja, en gran medida, las necesidades que se derivan del incremento en servicios personales por ampliación en la planta o en los servicios. Por esta razón los gastos previstos de las Fuerzas Armadas ascienden a \$ 283.5 mil millones y los de la Rama Judicial, la Registraduría y la Fiscalía registran también el apoyo y la atención especial que se les da con miras a garantizar una eficiente prestación de sus servicios.

Gastos en transferencias.

El mayor aporte al progreso de los colombianos originado por la Constitución de 1991, ha sido, como se manifestó anteriormente, la participación de los departamentos y los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Para el año de 1994, esta participación será del 38%, teniendo en cuenta las deducciones de los mayores recaudos originados en la última reforma tributaria, en los impuestos de renta y ventas, lo mismo que de la contribución por hidrocarburos y de los recursos con destinación específica, tal como lo contempla la Ley 60 de 1993.

Con relación al Situado Fiscal, éste se distribuyó de acuerdo con lo establecido en la Ley 60 de 1993, la cual eliminó el procedimiento de asignación de los recursos para educación sobre la base de los costos, cambian-

do por las fórmulas establecidas en el artículo 11 de la citada ley. De tal forma que cualquier diferencia debe ser atendida dentro de los recursos ya asignados porque al asignarse el 23% de los ingresos corrientes la Nación cumple con lo establecido en la ley.

Por ello, tanto el impacto de los ascensos en el escalafón como los costos de la nacionalización de planteles y el mayor valor por conversión de horas cátedra y soluciones educativas, así como la insuficiencia presupuestal en los FER, en la vigencia fiscal de 1994, están ya incluidos en el presupuesto. Por esta razón, las insuficiencias para la atención de los costos en algunas regiones, originadas por la aplicación de las fórmulas, debe ajustarse en los términos descritos en el artículo 11 de la citada ley y en el artículo 50 de las disposiciones generales del proyecto de ley de presupuesto presentado a consideración de esta Corporación.

Así mismo, el pago de las prestaciones sociales adecuadas por los departamentos al personal que cumplió requisitos antes del 29 de diciembre de 1989, también está incluido dentro del Situado Fiscal según lo dispuesto en el numeral 2º del párrafo 4º del artículo 9º, el párrafo 5º del artículo 11 y el inciso 5º del artículo 19 de la Ley 60, el primero de los cuales dice: "Para educación, el Situado Fiscal se consideró como compuesto de los siguientes programas definidos en la ley de presupuesto: educación básica primaria, secundaria y media vocacional colegios cooperativos, planteles nacionales, educación misionarial, centros experimentales piloto, pago de prestaciones sociales del Magisterio personal docente y administrativo, gastos generales de los FER y plazas móviles, por un valor total de \$ 824.000 millones".

Este pago de prestaciones es diferente a las deudas a cargo de la Nación provenientes de la Ley 43 de 1975 y la Ley 91 de 1989 a que se refiere el párrafo 2º del artículo 10 de la Ley 60 de 1993, las que se están atendiendo con cargo al servicio de la deuda pública de la Nación, con sus correspondientes intereses y en los términos definidos en la precitada Ley 91.

De igual manera, la participación del impuesto a las ventas para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio no es ajeno al Situado Fiscal y sus obligaciones, toda vez que el artículo 2º de la Ley 43 de 1975 de nacionalización de la educación, redistribuyó esta participación con el fin de financiar los gastos ocasionados por la ley, entre ellos, el pago de las prestaciones sociales. La ley 12 de 1986 sólo aumentó el monto de la participación pero mantuvo la misma destinación.

Por su parte, el numeral 4º del artículo 2º de la Ley 91 de 1989 establece que el pago de las prestaciones sociales del personal nacionalizado causadas y no pagadas entre el 1º de enero de 1981 y la promulgación de la ley, serán reconocidas y pagadas por las cajas de previsión con los aportes que le haga la Nación. Estos aportes no son otros que la participación de las cajas de previsión departamental en el impuesto al valor agregado como antes quedó definido.

En este orden de ideas, consideramos que se le está dando cumplimiento a la Ley 60 de 1993, apropiando en el Situado Fiscal los recursos para el pago de las prestaciones sociales del Magisterio y en forma independiente los recursos necesarios para atender el pago de las obligaciones a cargo de la Nación producto de los cruces de cuentas.

No obstante, el Gobierno para compensar el impacto del pago de las prestaciones sociales del Magisterio incluyó, para consideración en este debate, \$ 66.675 millones adicionales equivalentes al 75% de los recursos destinados para el pago de dichas prestaciones sociales. Estos últimos recursos, aunque no forman parte del Situado Fiscal, se distribuirán de acuerdo con los preceptos estable-

cidos en la Ley 60 de 1993. En las disposiciones generales se incluye un artículo que autoriza al Gobierno para realizar las operaciones propuestas.

Por otra parte, en el numeral de transferencias se encuentran también incorporados los pagos atrasados de mesadas de prestaciones sociales con otros servidores del sector público que ha debido asumir el Gobierno Central por orden de la ley. El pago de esta deuda morosa, sobrepasa la suma de \$ 400 mil millones de pesos. El Gobierno propone que este pasivo social sea cancelado en buena parte mediante la enajenación de activos de la Nación. Es una buena idea, pues en su haber tiene muchos bienes abandonados, mal administrados y aún muchos que no deberían pertenecer a su órbita administrativa. Los ponentes, estamos de acuerdo en que la cancelación de esta deuda debe ser satisfecha en todas sus partes, con la enajenación de tales bienes. En esta forma, se cumplirá con el ordenamiento legal del pago.

Servicio de la deuda.

Debemos reconocer que el Gobierno Nacional ha tenido un manejo organizado del servicio de la deuda pública. Para la vigencia de 1994 este servicio será del 26% del presupuesto total de la Nación.

La Ley 51 de 1990 autorizó la consolidación de la deuda de la Nación con el Emisor, lo mismo que el Acuerdo de Pago, que ha dado una obligación de la Nación que asciende a la suma de \$ 715 mil millones. De no cancelarse esta deuda, se generaría un costo financiero de aproximadamente \$ 157.000 millones anuales, cifra que equivale al 18% del total de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación. Con esta operación, se ordenan las finanzas del Gobierno Nacional, lo cual contribuye a disminuir la vulnerabilidad financiera y, por ende, a fortalecer la posición de la Nación en la negociación de nuevos empréstitos.

No se puede pensar que parte de estas apropiaciones se podrían destinar para atender planes y programas de inversión adicionales a los previstos en el proyecto presentado con sus modificaciones. Tal operación se dificulta aún más si se tiene en cuenta que en caso de realizarse este traslado de gastos, el déficit fiscal se aumentaría en este valor y, dejaría de ser compatible con la meta de estabilización interna de precios (inflación 19%) y con el crecimiento de la economía.

Es necesario observar que dicho compromiso se está financiando con la venta de activos, es decir, con ingresos que no son parte del potencial tributario ni de la capacidad de endeudamiento del Gobierno Nacional. Lo anterior implica que, por el pago de este compromiso, no se están reduciendo o dejando de financiar apropiaciones para gasto social o inversión. Para el correspondiente pago se enajenará la participación accionaria que la Nación posee en las empresas de economía mixta de carácter financiero y principalmente las de los Bancos del Estado, Popular y BCH, cediendo la correspondiente participación al Banco de la República. Este mecanismo es el más apropiado pues no implica intermediación de dinero ya que, de no ser así y dado lo cuantioso de la deuda, es factible que origine problemas de liquidez en la Tesorería Nacional, o una posible fragmentación de los pagos con sus consecuentes costos financieros y administrativos.

Gastos de inversión.

El Gobierno Nacional, con los ajustes propuestos por las Comisiones Económicas del Congreso, destinará \$ 1 billón 899 mil millones para inversión, en el país, con lo que su aumento es aproximadamente el 25%, superior en 7 puntos al previsto en el proyecto inicial presentado. En estas condiciones se demuestra que si se podía incrementar la

inversión en términos reales sin sacrificar las metas macroeconómicas. Y se cumple así con nuestro propósito de dar prioridad a la inversión que atienda las necesidades más urgentes de las regiones del país.

El gasto social.

Las asignaciones para gasto social, definido como erogaciones en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento ambiental, cultura, deporte y recreación, vivienda social y seguridad social, ascienden a \$ 5.4 billones en el proyecto de presupuesto para 1994. El 29.5% corresponde a inversión y el 70.5% a funcionamiento. De un presupuesto total de \$ 14.7 billones, el 10.9% se destina a la inversión social y el 26.1% a financiar el funcionamiento de esos sectores que, en conjunto, equivale a 37% para el llamado gasto social. Estos cálculos incluyen como inversión social, de acuerdo con la Ley 60 de 1993 sobre competencias territoriales y recursos a los municipios, el 50% del valor de la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación que se distribuyeron de la siguiente manera: 30% en educación, 25% en salud, 20% en agua potable y saneamiento básico, 5% en deporte y recreación, y el 20% restante proporcionalmente a las participaciones anteriores.

Bajo estas consideraciones se da cumplimiento con los artículos 350 y 366 de la Constitución Política, si se tiene en cuenta que en 1993 el 9% del presupuesto fue inversión social y el 26.5% de funcionamiento y en total 35.5% de gasto social, cifras inferiores a las contenidas en el proyecto de presupuesto para 1994, como se detalló anteriormente.

Asignaciones agregadas.

Dentro del proyecto de presupuesto para 1994 aparecen asignaciones con leyendas condicionales de previa distribución y previo concepto. La existencia de tales leyendas dentro del proyecto, de acuerdo con la explicación proporcionada por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, se debe fundamentalmente a las siguientes circunstancias. En primer lugar, en el momento de preparación y presentación del proyecto, no se había sancionado por parte del Presidente de la República la Ley 60 de 1993 o ley de distribución de competencias y recursos a los entes territoriales. Esto obligó al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación a diferir la distribución del monto total del Situado Fiscal para educación y salud, destinado a los entes territoriales, hasta la sanción de la susodicha ley, en la cual se reglamentó el procedimiento y los criterios respectivos de distribución. En este momento, aprobada la ley, el Gobierno se compromete a realizar la respectiva distribución ciñéndose a los parámetros contenidos en ésta. Dichos cambios se realizarán para ser presentados en el texto definitivo de la ley y en el decreto de liquidación de ésta con el correspondiente nivel de distribución.

En segundo lugar, es necesario tener en cuenta que parte de las asignaciones globales pertenecen a proyectos no definidos con exactitud, debido a las características de éstos y a las particularidades propias del mecanismo utilizado para la asignación de los recursos que depende del cumplimiento previo de determinados requisitos.

Especialmente, es el caso, entre otros, de aquellas apropiaciones destinadas a apoyar la ejecución de proyectos regionales mediante el mecanismo de la cofinanciación o la realización de programas especiales. Como es de esperar en estas situaciones, el acceso a los recursos por parte de aquellos a quienes se destinan, no se define previamente, sino que se hace en la medida en que se da cumplimiento a los requisitos establecidos por la reglamentación vigente; por ejemplo:

1. A los gastos destinados a solucionar las calamidades y emergencia que no pueden preverse anticipadamente.

2. Tampoco podría preverse antes de la suscripción de los respectivos convenios de cofinanciación con las entidades territoriales, cuando se precisa contar entre otros requisitos, con el de viabilidad técnico-económica y ambiental de los proyectos propuestos, tal como ha sido definido por el Decreto 2132 de 1992, mediante el cual se creó el Sistema Nacional de Cofinanciación (véase documento Conpes-Social 012-DNF-UDT-UDS del 22 de julio de 1993).

Se ha criticado la inconveniencia que este tipo de asignaciones sean manejadas por departamento administrativo de la Presidencia de la República. En este caso vale la pena recordar que la misma Constitución Política en su artículo transitorio número 46 dispone que "el Gobierno Nacional pondrá en funcionamiento por un periodo de cinco años, un fondo de solidaridad y emergencia social, adscrito a la Presidencia de la República. Este fondo financiará proyectos de apoyo a los sectores más vulnerables de la población colombiana". Fondo que fue reglamentado mediante el Decreto 2133 de 1992. En el mismo, se especifican sus funciones, las cuales están estrechamente asociadas con el gasto social, la satisfacción de las necesidades básicas de la población y el proceso de reconciliación y convivencia nacional. El presupuesto del Fondo ejecuta, entre otros, los siguientes programas; de reinserción a la vida civil para la paz; Fondo de Solidaridad y Emergencia Social para la Juventud, Mujer y Familia; para Medellín y su área metropolitana y Plan Nacional de Rehabilitación. Programas, todos ellos, encaminados a satisfacer necesidades de los grupos y regiones más vulnerables de la población. El total apropiado, asciende a \$ 53.9 mil millones que se presenta apenas el 0.4% del total del Presupuesto General de la Nación, lo que constituye una cifra ínfima.

La razón para que estos programas se adelanten a través del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República se debe a que ella, por su capacidad de convocatoria dentro de las entidades del Estado, es

la que mejor puede adelantar un trabajo de coordinación interinstitucional de los esfuerzos que en materia de política social adelantan las diferentes entidades del Estado en beneficio de los grupos de población más necesitados. Por esta razón, su verdadera importancia se debe analizar desde el punto de vista de la coordinación, ordenamiento y cohesión de la política social del Estado. Su actividad, por lo mismo, debe ceñirse estrictamente al ordenamiento constitucional y legal.

De todas maneras, aunque las explicaciones son válidas consideramos que el Gobierno Nacional debe redoblar esfuerzos en la dirección de desagregar, hasta donde sea posible, las pocas asignaciones que, por los motivos señalados, aparecen sin distribución, lo que le daría más precisión a la inversión a ejecutar en las regiones.

Finalmente, el Gobierno presentó a consideración de esta Corporación un pliego de modificaciones que contiene principalmente cambios en el presupuesto de inversión en sectores tales como: salud \$ 22.596 millones, saneamiento básico ambiental \$ 23.405 millones, recreación y deporte \$ 14.272 millones, educación \$ 22.569.3 millones, programas de electrificación en la zona rural por \$ 5.255 millones y obras públicas \$ 40.990 millones, recursos naturales renovables \$ 15.368 millones.

Adelantadas estas modificaciones el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1994 ascenderá a la suma de \$ 14 billones 942.163 mil millones.

De esta forma, presentamos segunda ponencia y por lo tanto solicitamos: Dese segundo debate al Proyecto de ley 013 (Cámara), "por la cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y ley de apropiaciones para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994".

Los ponentes coordinadores,

Juan José García, Tito Edmundo Rueda G.,
Jorge Ariel Infante L., Carlos García Orjuela.

CUADRO No. 1A
PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1993 - 1994
MILLONES DE PESOS

	1993					1994 2/					VAR. % 94/93		
	REC. NACION		TOTAL	REC. ADMON.	(5) = (3+4)	REC. NACION		TOTAL	REC. ADMON.	(10) = (8+9)	REC. NAC.	REC. ADMON.	TOTAL
	CSF (1)	SSF (2)				CSF (6)	SSF (7)				(11) = (6+7)	(12) = (9+10)	(13) = (11+12)
FUNCIONAMIENTO	4,340,956	337,527	4,678,483	704,282	5,382,765	6,622,178	492,857	7,115,035	838,581	7,953,616	52.1%	19.1%	47.8%
Servicios Personales	1,173,376	30	1,173,406	118,002	1,291,408	1,724,987	0	1,724,987	133,582	1,858,569	47.0%	13.2%	43.9%
Gastos Generales	374,951	9,143	384,094	103,780	487,874	511,445	90	511,534	135,401	646,935	33.2%	30.5%	32.6%
Transferencias	2,792,629	328,354	3,120,983	301,343	3,422,326	4,385,746	492,767	4,878,513	438,920	5,317,433	56.3%	45.7%	55.4%
Operación Comercial				181,157	181,157			0	130,678	130,678		-27.9%	-27.9%
SERVICIO DE LA DEUDA	1,782,051	13,047	1,795,098	112,748	1,907,846	2,857,993	738,355	3,596,348	168,711	3,765,059	100.3%	49.6%	97.3%
Externa	1,278,422	0	1,278,422	23,990	1,302,412	1,656,379	0	1,656,379	16,559	1,672,938	29.6%	-31.0%	28.4%
Interna	503,629	13,047	516,676	88,758	605,434	1,201,614	738,355	1,939,969	152,151	2,092,120	275.5%	71.4%	245.6%
INVERSION	1,244,231	280,929	1,525,159	869,015	2,394,174	1,734,431	164,895	1,899,326	1,063,478	2,962,804	24.5%	22.4%	23.8%
TOTAL	7,367,237	631,503	7,998,740	1,586,045	9,584,785	11,214,602	1,396,106	12,610,708	2,070,769	14,681,478	57.7%	22.8%	51.6%

1/ 1993 INCLUYE LAS MODIFICACIONES DE LOS DECRETOS 446, 543, 828, 831, 1497, 1517 Y RESOLUCIONES 1807, 1827, 1934, 1993.

2/ Se descuentan en R. Admon. los establecimientos que se convierten en empresas.

3/ INCLUYE BASICO Y CARTA DE MODIFICACIONES
FUENTE: DIRECCION GENERAL DEL PRESUPUESTO
1109410TUB31REM03394.WK1

11-Oct-93
6:25 PM

PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

GASTO SOCIAL

1993 - 1994

(Millones de \$)

CONCEPTOS	1993			1994		
	FUNCIONAMIENTO	INVERSION	TOTAL	FUNCIONAMIENTO	INVERSION	TOTAL
EDUCACION	883,772	120,362	1,004,134	1,247,226	313,481	1,560,707
SALUD	364,096	296,010	660,106	408,706	462,493	871,199
AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO AMBIENTAL	0	60,429	60,429	0	222,861	222,861
CULTURA, DEPORTE Y RECREACION	23,154	30,369	53,523	30,346	64,485	94,831
VIVIENDA SOCIAL	55,596	239,492	295,088	92,619	239,762	332,381
TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	1,241,938	130,115	1,372,053	2,057,992	297,997	2,355,978
TOTAL	2,568,556	876,777	3,445,334	3,836,689	1,601,068	5,437,957

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 1993
CAMARA

"por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca, y se concede una autorización".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El Congreso de Colombia se asocia a la celebración de los veinticinco años de fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca, honra el espíritu cívico y progresista de sus gentes y se vincula con su progreso social y económico.

Artículo 2º Con el fin de contribuir con el desarrollo social y económico del Municipio de Saravena y de la región nororiental del país, autorizase al Gobierno Nacional para que por intermedio del Ministerio de Obras —Instituto Nacional de Vías—, proceda a la pavimentación de la carretera que une a los Municipios de Saravena, en Arauca, y Pamplona en Norte de Santander, que hace parte de la Transversal Barrancabermeja-Arauca, de la Red Vial Nacional.

Artículo 3º Autorizase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales, contratos y demás actos necesarios para el cabal cumplimiento de esta ley.

Artículo 4º Esta ley rige a partir de su sanción.

Dada en Santafé de Bogotá, D. C., a ...
Presentado a la consideración del Congreso de la República por:

Autor:

Adalberto Jaimes Ochoa, Representante a la Cámara, Departamento de Arauca.

Coautores:

Carlos Celis Gutiérrez, Basilio Villamizar Trujillo, Representantes a la Cámara, Norte de Santander.

Visto bueno.

El Ministro de Hacienda,

Rudolf Hommes Rodríguez.

Visto bueno.

El Ministro de Obras Públicas,

Jorge Bendeck Olivella.

Guillermo Chávez Cristancho, Rafael Camargo Santos, Gustavo Silva Gómez, Representantes a la Cámara Norte de Santander.

Carlos Ardila Ballesteros, José Luis Mendoza, Rafael Serrano Prada, Aristides Andrade, Carlos Ramón González, Representantes a la Cámara Santander.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Saravena: Polo de desarrollo agropecuario de la Orinoquia colombiana.

La región del Sarare, piedemonte de la Cordillera Oriental en el Departamento de Arauca, es sin duda una de las zonas de ampliación de la frontera agrícola más importante del país. La Orinoquia, despensa alimenticia de Colombia, aumenta con este proceso su ca-

pacidad de producción y su contribución a la autosuficiencia alimentaria y al desarrollo social y económico del país.

Como punta de lanza de este proceso de colonización, Saravena, uno de los municipios más jóvenes del también joven Departamento de Arauca, simboliza el esfuerzo que las autoridades colombianas, lideradas por el Incora y la Caja Agraria, y miles de compatriotas de diversas partes del país, iniciaron hacia finales de los años sesenta, para ampliar los horizontes de progreso del país, incorporando nuevos territorios al mercado nacional y creando nuevas oportunidades de trabajo para las gentes sin tierra.

En 1993, Saravena cumple 25 años de fundación y 17 de haberse erigido oficialmente en Municipio durante la Administración del Presidente Alfonso López Michelsen.

Por representar la pujanza de la raza criolla y la esperanza de miles de compatriotas, Saravena aspira con justicia a que la Nación colombiana no solo se vincule a sus efemérides, sino que le abra las puertas a un futuro mejor, por medio de la contribución a la pavimentación de la carretera que del Municipio comunica con Pamplona, en el Departamento de Norte de Santander, integrando esta vasta y rica región y consolidando uno de los mercados más importantes del país, porque este tramo de carretera pertenece a la Transversal Barrancabermeja-Arauca, definida por el Ministerio de Obras Públicas como parte esencial de la Red Vial Nacional prioritaria para el éxito de la apertura económica y el desarrollo del país.

1. Antecedentes históricos.

La historia de Saravena se remonta a la segunda mitad del presente siglo, cuando en cumplimiento de la política gubernamental de ampliación de la frontera agrícola, desde Norte de Santander la Caja de Crédito Agrario acometió la conquista del Sarare araucano, para vincular esta rica región a la economía del país y aprovechar para todos los colombianos la fertilidad de sus suelos y su gran potencial agropecuario, solucionando de paso el problema de falta de tierras para gran cantidad de colombianos.

Mediante esta política de colonización dirigida, los primeros grupos se asentaron en la Isla del Charo, cerca a la actual población de Saravena. En 1962, el Incora, que asume el liderazgo del proceso colonizador, crea la Cooperativa Agraria del Sarare y en torno a ella los primeros pobladores empiezan la construcción de viviendas. Para el año de 1964, las corrientes migratorias que convergen desde varios departamentos llegan a aglutinar unas 250 familias, y se puede considerar como fundador al doctor Alfonso Ramírez, Jefe de la colonización que patrocinaba la Caja Agraria.

Reconociendo su creciente importancia, la dificultad de traslado hasta el Municipio de Tame y la necesidad de dotar de autoridades administrativas propias a la nascente localidad, el Presidente Misael Pastrana Borrero, mediante Decreto 2103 de 1993, eleva a Saravena a la categoría de Corregimiento Intendencial.

Posteriormente, mediante Decreto 204 de febrero 3 de 1976, durante la administración del Presidente Alfonso López Michelsen, Saravena es ascendida a la categoría de Municipio.

2. Aspectos administrativos.

La extensión de Saravena es de 658.7 kilómetros cuadrados; y cuenta con 8 inspecciones municipales.

La población de Saravena está constituida por migrantes procedentes de diversos departamentos de Colombia, atraídos por el proceso de colonización espontánea y dirigida. Aún en la actualidad, la afluencia de colonos a la zona saravenense es permanente en busca de tierras y mejores condiciones de vida, consolidando así el más importante frente de colonización del país y un polo de desarrollo de la Orinoquia colombiana. Para 1992 se calcula una población total de 45.000 habitantes, 27.000 en el casco urbano y 18% en el área rural, constituyéndose en uno de los municipios de más rápido crecimiento poblacional, no sólo en el Departamento sino en todo el país, si se tiene en cuenta su reciente creación.

3. Situación económica.

La región del Sarare o piedemonte araucano de la Cordillera Oriental es por sus características hidrológicas y meteorológicas una de las más fértiles del país, con una alta vocación agropecuaria.

La tierra, baldía y gratuita en un principio, se ha ido adjudicando a los colonos llegados desde todas las partes del país, como programa que el Incora cumple desde 1969, de acuerdo con los lineamientos de la Ley 135 de 1961. La superficie de los predios titulados fluctúa entre las 30 y 40 hectáreas.

Saravena es productora de cacao, plátano, maíz, yuca, frijol, caña panelera, tomate, frutales, y cuenta además con grandes extensiones de pastos mejorados. En los dos últimos años, con el apoyo crediticio y técnico de la Gobernación de Arauca, se ha iniciado en firme la producción comercial del arroz, cuyos excedentes permiten aumentar la oferta nacional de este producto, básico en la dieta alimenticia de los colombianos.

La ceba y la ganadería de doble propósito han ido tomando fuerza dentro de la actividad económica, facilitada por la habilitación de tierras del piedemonte y las extensas sabanas disponibles. Se calcula en 60.000 hectáreas de pastos la superficie dedicada a la explotación ganadera semi-intensiva, donde el cruce con el cebú y en menor escala con el pardo suizo ha significado un mejoramiento notable para el ganado criollo proveniente de los criaderos de la baja llanura. El hato ganadero del municipio en 1992 se calculaba en 212.000 cabezas. En los últimos años, ante el amplio desarrollo de la ganadería, se ha iniciado el proceso de industrialización de la leche y la carne, con base en las diversas cooperativas de productores que existen en la localidad.

En sus múltiples ríos es común la pesca de especies nativas como el bagre, saltador, bocachico, cachama y otras especies menores, que surten la localidad y permiten comercializar excedentes hacia el interior del país.

La principal industria del Municipio es la maderera, destacándose el machihembrado y la fabricación de muebles. También hay producción de materias para la construcción como bloques y baldosines, y en el renglón de comestibles se destaca el queso.

El comercio de los productos agropecuarios se realiza con los municipios del Departamento de Arauca y con el mercado de los Santanderes, principalmente las ciudades de Pam-

plona, Cúcuta y Bucaramanga. El Idema contribuye también con el mercadeo, comprando hasta el 85% del maíz producido y otros granos.

4. El problema: la deficiencia en las vías externas de comunicación.

El Municipio de Saravena posee una ubicación estratégica, por su proximidad a la frontera con Venezuela, y porque se encuentra en el cruce de dos de los trece corredores que conforman la Red Vial Nacional: la Carretera Marginal de la Selva, que une las fronteras con Ecuador y Venezuela, atravesando medio país, y la Transversal Barrancabermeja-Arauca, que integra la provincia petrolera con el Magdalena Medio Santandereano. En este sector araucano, se construye el Corredor Fronterizo, mega-proyecto vial que unirá a Bogotá con Caracas en una ruta con grandes ventajas porque ahorra tiempo y costos de transporte, y que adquiere relevancia dentro del dinámico proceso de integración comercial colombo-venezolano. Saravena se encuentra a solo 834 kilómetros de Caracas y a 422 de Puerto la Ceiba, en el Lago de Maracaibo.

No obstante esta ubicación privilegiada y su vocación agropecuaria, Saravena actualmente ve frustrado su gran potencial de desarrollo y las posibilidades de jalonar el progreso de la región del Sarare, debido a la falta de vías adecuadas de comunicación con el resto del país.

La carretera Saravena-Pamplona, principal vía externa del Municipio, que conecta al Sarare con el mercado de los Santanderes, es prácticamente intransitable por la falta de pavimentación y adecuado mantenimiento por parte del Ministerio de Obras Públicas.

Esta carretera constituye uno de los más viejos sueños de los habitantes de la región. Ya en 1934 se le llamaba "el Camino del Sararé", concebido como la redención de la región y la alternativa para integrar la Intendencia de Arauca con sus vecinos, los Santanderes y propiciar los flujos comerciales recíprocos ("El Araucano", número 3, del 4 de febrero de 1934).

La carretera tiene una extensión de 173 kilómetros, y en su recorrido integra y beneficia a los municipios de tres departamentos: Saravena (Arauca), Cubará, Bojabá y Gibraltar (Boyacá), Bata, Chorrocolorado y Pamplona (Norte de Santander).

Al terminar en Pamplona, la vía abre las posibilidades de comunicación con tres importantes centros: Cúcuta y Bucaramanga, a través de la Troncal Central del Norte, y Barrancabermeja, punto terminal de la Transversal Barrancabermeja-Arauca y a la vez punto de integración con la Troncal del Magdalena. Por tanto, terminar el tramo Saravena-Pamplona permitirá cerrar el circuito vial e integrar toda la región del nororiente colombiano.

4.1. La obra dentro del Plan Nacional de Desarrollo

La Constitución Nacional, en su artículo 346, establece que:

"El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiações que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez días de cada Legislatura.

En la Ley de Apropiações no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito... destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo".

Si bien el país no cuenta actualmente con una ley que contenga el Plan Nacional de Desarrollo, por los problemas de transición constitucional que todo el país conoce, la administración del Presidente Gaviria formuló el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1990-1994 "La Revolución Pacífica", que no obstante no haber sido presentado y aprobado

por el Congreso, sí constituye la orientación central de la gestión del actual gobierno y establece sus objetivos y prioridades de inversión, en este caso, en materia vial.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 "La Revolución Pacífica", Capítulo III, Las Estrategias del Plan, parte B. Infraestructura Física, numeral 1. Plan Vial de la Apertura, se establece lo siguiente:

"IV. Red Vial objetivo para el año 2000.

Como parte de la modernización de la infraestructura de los diferentes modos de transporte, es necesario mejorar las condiciones de operación de la red troncal y construir variantes en ciudades para evitar los puntos críticos de congestión. Por otra parte, es necesario adecuar las redes secundaria y de caminos de penetración, de forma que se integre el país y se reduzcan los costos de transporte de productos agrícolas a los centros de consumo".

En materia de red vial secundaria el plan establece lo siguiente:

"Los requerimientos mínimos de construcción de vías secundarias nuevas se estiman en 1.500 kilómetros en los próximos 10 años. Adicionalmente, se precisa pavimentar 4.400 kilómetros de dicha red".

De esta manera, al tenor de los objetivos establecidos, se puede concluir que la pavimentación de la carretera Saravena-Pamplona se ajusta a los programas y los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994.

4.2. La carretera dentro de los planes del Ministerio de Obras Públicas.

De otro lado, en el Libro "Red Vial Nacional: Principales Troncales y Transversales", elaborado por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte (enero de 1992), en donde se presentan los trece principales corredores con los cuales cuenta actualmente el país y cuya importancia se puede catalogar de interés para la política descentralizadora y de apertura económica que está impulsando el actual Gobierno, figura la Transversal Barrancabermeja-Arauca.

Esta Transversal atraviesa el país desde la parte central hacia el oriente, partiendo desde el puerto fluvial de Barrancabermeja y terminando en la ciudad de Arauca, atravesando los Departamentos de Santander, Norte de Santander, Boyacá y Arauca.

La longitud de la Transversal es de 541 kilómetros y tiene el siguiente recorrido:

1. Barrancabermeja.
2. Bucaramanga.
3. Picacho.
4. Pamplona.
5. Lejía.
6. Saravena.
7. Arauca.

Entre los beneficios que el Ministerio de Obras resalta para el país de esta Transversal se encuentran:

1. Integra entre sí tres de las cuatro grandes troncales del país, como lo son la Troncal del Magdalena, la Troncal Central y la Troncal Central del Norte.
2. Comunica el Departamento de Arauca con los Santanderes, sin tener que acudir a las vías del vecino país de Venezuela.
3. Integra la rica región petrolera a la economía del interior del país, mediante el uso alterno de la Carretera Marginal de la Selva. De esta forma, se comunica directamente no solo a Arauca sino a Casanare con la Región Oriental de los Santanderes.
4. Integra las ciudades de Bucaramanga y Cúcuta con los centros de producción del occidente colombiano, mediante el uso complementario de la Troncal del Magdalena y la Transversal Turbo-Orocúe.

En la actualidad, la Transversal cuenta con 233 kilómetros completamente pavimentados, que representan el 43.1% del total.

La Transversal se puede dividir en tres sectores:

- a) El primero, entre Barrancabermeja y Bucaramanga, con una longitud de 110 kilómetros, se encuentra a nivel de pavimento;
- b) El segundo, entre Bucaramanga y Pamplona, con una longitud de 123 kilómetros, se encuentra a nivel de pavimento;
- c) El tercero, entre Pamplona (La Lejía) y Arauca, con una longitud de 308 kilómetros, es una vía a nivel de afilado con muy bajas especificaciones.

Es importante tener en cuenta que la Carretera Marginal de la Selva y la Transversal Barrancabermeja-Arauca pertenecen a la Red Vial Nacional a cargo del Ministerio de Obras Públicas, y no obstante esto el Departamento de Arauca, con sus recursos propios, ha emprendido la construcción y pavimentación del tramo Arauca-Saravena-Bojabá, con una longitud de 194.5 kilómetros, y del tramo La Cabaña-Tame-Saravena-Isa del Charo, sobre la Marginal de la Selva, con inversiones ejecutadas por \$ 46 mil millones y programadas por \$ 36 mil millones para 1993-1994, cumpliendo con su responsabilidad en lo referente a sus vías internas.

Por lo tanto, para lograr la plena interconexión de Casanare y Arauca con los Santanderes y el resto del país a través de las tres Troncales que atraviesan la Transversal Barrancabermeja-Arauca, se requiere que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Obras —Fondo Vial Nacional—, asuma la pavimentación del tramo entre Saravena y Pamplona, con lo cual quedará totalmente terminada la Transversal y con ello un completo circuito vial que beneficia a toda la región del nororiente colombiano.

Este es el objetivo de la presente ley, que como se ve atiende plenamente los lineamientos y objetivos establecidos por el Gobierno Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo 1990-1994 y por el Ministerio de Obras Públicas en el Plan Vial Nacional, y permitirá hacer justicia con millones de colombianos que reclaman la atención de la Nación para con sus necesidades y aspiraciones de desarrollo.

5. El fomento al desarrollo de las zonas de frontera.

El Constituyente de 1991, atendiendo la inaplazable necesidad de desarrollar las fronteras del país como estrategia no solo para fortalecer la soberanía nacional sino para impulsar el progreso de todo el país, consagró en el artículo 337 de la nueva Constitución lo siguiente:

"Artículo 337. La ley podrá establecer para las zonas de frontera terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo".

Como se ve, el Constituyente tuvo a bien procurar el desarrollo de las zonas de frontera, como son Arauca y los Santanderes, objeto del presente proyecto de ley, orientado a impulsar su integración vial, y por este medio, su integración social y económica.

6. Constitucionalidad del proyecto de ley.

Desde la Reforma Constitucional de 1968 se prohibió a los Congresistas la presentación de proyectos de ley que decretaran obras y gastos públicos, y como contraprestación, se instituyeron los "auxilios parlamentarios" o partidas para apoyar obras benéficas de interés nacional, práctica que degeneró en desviación de los recursos hacia otros fines y fue condenada por todo el país.

Al respecto, el artículo 79 de la Carta del 86 establecía:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las dos Cámaras, a propuesta de sus respectivos miembros o de los Ministros del Despacho.

"Se exceptúan las leyes a que se refieren los ordinales 3º, 4º, 9º y 22 del artículo 76 y

las leyes que decreten inversiones públicas o privadas... todas las cuales sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del Gobierno" (subrayado nuestro).

Contrario a esto, en la nueva Constitución Política de los colombianos, se eliminan los "auxilios parlamentarios", pero se devuelve a los Congresistas la iniciativa legal en la ordenación de obras e inversiones públicas, al ser eliminadas taxativamente en el artículo 154 de la lista de proyectos cuya iniciativa es exclusiva del Gobierno Nacional.

La Constitución Política de 1991 establece en su artículo 154:

"Las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, las entidades señaladas en el artículo 154, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

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

Como se ve, se eliminan expresamente las leyes que ordenen inversiones públicas de la lista de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional, por lo cual éstas pueden ser presentadas por los Congresistas, pero sujetándose, al igual que el Gobierno, a que estén contempladas en el Plan Nacional de Desarrollo, requisito que cumple cabalmente la presente iniciativa.

Con estas consideraciones, sometemos a estudio del honorable Congreso de la República la presente iniciativa, con la plena seguridad de cumplir todos los requisitos constitucionales y de contribuir positivamente al desarrollo de una importante región de nuestra patria.

Autor:

Adalberto Jaimes Ochoa, Representante a la Cámara por el Departamento de Arauca.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 14 de octubre de 1993 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 114 de 1993 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Adalberto Jaimes Ochoa.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafar.

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 279 de 1993, Cámara, "por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado".

Honorables Representantes:

Por la honrosa designación que hizo la Presidencia de la Comisión Cuarta, nos ha correspondido rendir informe para segundo debate del Proyecto de ley número 252 de 1992, "por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia en Empresa Industrial y Comercial del Estado", el cual fue presentado a consideración del Senado de la República, por el señor Ministro de Justicia, doctor Andrés González Díaz.

I. Generalidades y normatividad.

Desde su creación en 1777 la Imprenta Nacional ha ostentado diversos nombres, como Imprenta Real, Imprenta del Estado, Imprenta del Gobierno, Imprenta de la Nación, y desde 1898 Imprenta Nacional, pero siempre dedicada a la elaboración de los impresos y publicaciones de los actos del Gobierno, lo cual hace que esta venerable institución sea también la depositaria del patrimonio histórico del país y guardiana de la tradición y fidelidad jurídica e institucional de Colombia.

Actualmente, la Imprenta Nacional es una División del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia y mediante el Decreto 2160 de 1992, por el cual se fusiona la Dirección General de Prisiones del Ministerio de Justicia con el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, se "reorganiza" a la Imprenta como una Dirección del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, INPEC, lo cual es ilógico e inconveniente dado que las funciones y objetivos del INPEC son diferentes a la naturaleza de la Imprenta Nacional.

Como no posee una naturaleza jurídica adecuada a sus características de empresa productiva, aunque se ha mantenido por 95

años, se ha entorpecido la gestión de la Imprenta Nacional, por su continua carencia de autonomía productiva y presupuestal y ha detenido su desarrollo tecnológico y administrativo. También los mecanismos de contratación carecen de agilidad y dificultan y dilatan el proceso de adquisición de nuevos equipos, acordes con la actual tecnología de las artes gráficas, a la cual tiene no solamente el derecho sino también la obligación de adquirirlos, pues no puede ser ajena a la modernización y actualización tecnológica que su actividad industrial demanda para beneficio de las entidades del sector público que está en la obligación de atender.

Si nos remitimos a las palabras del señor Presidente de la República, doctor César Gaviria Trujillo, durante el acto de presentación del programa de modernización del Estado, repetimos que "no podemos seguir a merced de un sinnúmero de obstáculos, restricciones y regulaciones; las reglas del juego son otras y los institutos están en la obligación de amoldarse a ellas".

"El haber asumido el país el reto de la apertura y la internacionalización de la economía, supone que las entidades del Estado se adecúen a un nuevo ambiente que posibilite a las industrias y a las empresas, encontrar sin pérdida de tiempo, un camino sólido para competir en condiciones favorables".

La Imprenta Nacional, cuenta actualmente con 294 funcionarios de planta y 27 supernumerarios; de este total, el 80% forma parte de la planta de producción y el 20% del área de administración.

Posee una estructura organizacional dividida en secciones, especializadas en cada una de las áreas propias de una organización industrial lo cual le facilita el paso rápido a su conversión en Empresa Industrial y Comercial del Estado. Es decir, la Imprenta Nacional tiene una claridad suficiente sobre su misión y su razón de ser.

De conformidad con los artículos 13 y 21 del Decreto 2568 de 1959, 31 del Decreto 1713 de 1960, 89 del Decreto 3314 de 1963 y 59 del Decreto 820 de 1974, los recursos del Fondo de Trabajo de la Imprenta Nacional han sido

distintos de los que corresponden a los entes a los que la Imprenta Nacional ha estado adscrita o vinculada y en consecuencia los ingresos y egresos y su presupuesto han sido manejados en forma separada e independiente y han tenido una distribución específica para la entidad.

Con el manejo directo del Fondo de Trabajo y la autonomía presupuestal, la Imprenta Nacional ha dado excelentes resultados financieros, como lo demuestran los superávits obtenidos en los últimos años, habiendo trasladado parte del superávit para el Tesoro Nacional, en mil ciento doce millones y para la Corte Constitucional en doscientos millones.

La Imprenta Nacional, desde 1952 no ha recibido del Presupuesto Nacional ninguna asignación y su vida económica y financiera depende de los recursos que genera por la prestación de los servicios de artes gráficas a las entidades públicas del orden nacional.

Así mismo, el servicio que presta a las tres Ramas del Poder Público ha sido oportuno y eficiente, satisfaciendo las necesidades que en materia de artes gráficas tiene el Estado.

En conclusión, es preciso reorganizar a la Imprenta Nacional, mediante la asignación de una estructura administrativa adecuada para su especialización y modernización en la producción.

Transformación en Empresa Industrial y Comercial del Estado.

La propuesta de reorganización de la Imprenta Nacional se fundamenta en el diagnóstico presentado en este documento. Así mismo, se basa en las reorganizaciones institucionales que se están dando en el Estado, particularmente en la fusión y liquidación del Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia, entidad de la cual depende actualmente la Imprenta.

Para el logro de sus objetivos y para desarrollar una gestión más eficiente, la Imprenta Nacional se convertirá en Empresa Industrial y Comercial del Estado, vinculada al Ministerio de Justicia, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Las razones por las cuales se justifica la transformación de la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado, son:

1. Por su trayectoria, su existencia e importancia en la vida del país durante 216 años, de tal manera que se convierta en el patrimonio histórico del país. En otras palabras, es la guardiana de la tradición jurídica e institucional de Colombia.

2. Porque la modernización del Estado exige que las entidades oficiales optimicen la prestación de sus servicios.

3. Por su credibilidad, idoneidad y cumplimiento de los trabajos asignados.

4. Por la generación de excedentes, que hace que su gestión administrativa deba ser independiente y autónoma.

5. Es un instrumento de confianza de las tres (3) Ramas del Poder Público y les sirve con rendimiento, economía y seguridad.

6. El carácter especial que poseen los documentos oficiales requieren un tratamiento específico.

7. La evolución de sus talleres y de sus técnicas, ha sido lenta, pero está cercano el día en que la Imprenta Nacional de Colombia pueda adquirir niveles satisfactorios; actualmente se encuentra desarrollando un programa de reposición de equipos.

8. En el documento preparado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP-UDS-DIJUS de junio 24 de 1992), recomiendan su transformación en Empresa Industrial y Comercial del Estado.

9. La Escuela Superior de Administración Pública, después de varios estudios y diagnósticos, como recomendación principal, expresa

la conveniencia y necesidad que tiene la Imprenta Nacional de convertirse en Empresa Industrial y Comercial del Estado, dadas sus características y la especialización técnica de los servicios que presta (ESAP - Publicaciones/2 CUSAP 7-41-77).

Naturaleza jurídica del nuevo organismo.

Las alternativas organizacionales para la Imprenta Nacional giran en torno de dos (2) figuras jurídicas: "Establecimiento Público" y la "Empresa Industrial y Comercial del Estado".

El "Establecimiento Público" fue concebido en la Reforma Constitucional de 1968, como ente que cumplirá funciones netamente "administrativas" y específicamente el artículo 59 del Decreto extraordinario número 1050 de 1968, prevé que los Establecimientos Públicos son organismos creados por la ley o autorizados por ella, que tienen encargo de realizar determinada actividad que por lo general implica la prestación de un servicio público.

Tienen en consecuencia, personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. De estas características se deriva para ellos la facultad de celebrar actos o contratos, adquirir derechos y contraer obligaciones, lo mismo que para comparecer en juicio como demandantes o como demandados, por medio de mandatarios judiciales.

La alternativa organizacional de la "Empresa Industrial y Comercial del Estado", es la que, a nuestro juicio, mejor interpreta la realidad y la proyección que debe tener la "Imprenta Nacional"; en su definición etimológica, podríamos analizarla así:

1. **Empresa.** Acción de emprender y cosa que se emprende, Sociedad Comercial o Industrial, esfuerzo grande realizado por alguien para conseguir algo, unidad de producción.

2. **Industrial.** Profesión, oficio; conjunto de las operaciones que concurren a la transformación de las materias primas y la producción de la riqueza.

3. **Comercial.** Relativo al comercio, tráfico, el gremio de los comerciantes, asociación o comunidad en el marco exclusivo del espíritu y maneras de la vida mercantil.

4. **Estado.** Modo de ser, situación de una persona o cosa; forma de Gobierno Nacional (o grupo de naciones) sometidas a un solo Gobierno, común de los habitantes de un país.

A diferencia de los Establecimientos Públicos, las Empresas Industriales y Comerciales del Estado son entidades creadas por la ley o autorizadas por ellas que desarrollan actividades industriales o comerciales, conforme a las normas del derecho privado.

Otro aspecto importante de señalar y recalcar es la mayor autonomía administrativa, y de gestión. Dado que la Junta Directiva es el máximo organismo administrativo de la empresa y es quien fija las políticas, planes, programas y proyectos, la estructura y planta de personal, mediante acuerdo, con su conversión en Empresa Industrial y Comercial del Estado, dada su actual organización, se obtendría la plena configuración como industria, como empresa y como entidad con la identidad que le corresponde frente a los compromisos y objetivos para la que fue concebida y creada.

Además, maneja un patrimonio propio e independiente producto de la venta de los bienes y servicios, generando excedentes, los cuales son revertidos en la misma empresa.

Se introduce el criterio del manejo gerencial de la Empresa, permitiendo criterios de planeación estratégica y control total de calidad en los diferentes procesos internos de la Empresa.

Otra diferencia importante de resaltar, es el hecho de que el Establecimiento Público, se encuentra adscrito, lo cual presupone un

control jerárquico del Ministerio de Justicia, lo que hace menos operativos, funcionales y ágiles los trámites en el aspecto de contratación, en contraposición con la Empresa Industrial y Comercial del Estado, en la cual existe una "vinculación", es decir un control de tutela, es decir que hacia el Ministerio de Justicia se envían informes o ejecución de resultados internamente se puedan establecer mecanismos de delegación de funciones y ordenación del gasto, lo cual garantiza una mayor agilidad en la gestión interna de la Empresa.

La misión de la nueva Empresa, será la edición, impresión, divulgación y comercialización de las normas, documentos, publicaciones e impresos de las entidades del sector oficial; la misión es amplia, tendiente a no limitar la gestión de la nueva unidad productiva que involucra los dos (2) procesos principales como son "producción" y la "comercialización" de bienes (productos) y servicios, relacionados con el área y su duración será indefinida en el tiempo.

Es importante señalar que los trabajos deben ser elaborados con eficiencia y calidad, además la Imprenta Nacional debe difundir, en desarrollo del principio de publicidad, los actos y los documentos oficiales, y los contratos señalados por la ley, dado que es la piedra angular de la Imprenta Nacional.

Igualmente, es necesario organizar un archivo de documentos, libros y publicaciones que sean importantes para la comunidad.

Servicios que presta la Imprenta Nacional.

Producción y distribución del "Diario Oficial" subsidiada por la Imprenta Nacional.

En la actualidad la Imprenta produce varias ediciones por día del "Diario Oficial", mediante lo cual se logra evacuar oportunamente los documentos que llevan la firma del señor Presidente de la República (leyes, decretos, resoluciones ejecutivas, convenios internacionales, empréstitos en general, etc.), así como los contratos interadministrativos y los que celebran las entidades públicas con los particulares.

Con cargo al Fondo de Trabajo de la Imprenta (recursos propios), se distribuye, sin costo alguno, el "Diario Oficial" (incluido el porte de correo) a los 4.000 despachos judiciales, 350 oficinas de la Rama Ejecutiva (gubernaciones), la Rama Legislativa, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para este cometido se publicaron 579 ediciones durante el año de 1992 lo cual representó un total de 779.200 ejemplares, por valor de \$ 368.959.400, lo que constituyó, en términos económicos, el subsidio que le prestó la Imprenta Nacional a las tres Ramas del Poder Público, destacándose en primer lugar la Rama Judicial.

Instrumento de confianza.

La Imprenta Nacional es un instrumento de confianza de las tres Ramas del Poder Público y a éstas sirve con eficiencia, economía y seguridad. Se aspira a que con los nuevos recursos financieros que ha logrado obtener mediante la gestión realizada en los últimos años, se lleve a la Imprenta a los niveles satisfactorios que debe tener la primera casa editorial del Estado, todo ello podrá ser una realidad si se logra cristalizar el proyecto del Gobierno Nacional de convertir la Imprenta Nacional en una Empresa Industrial y Comercial del Estado.

El proyecto de ley, fue presentado por el señor Ministro de Justicia al honorable Congreso de la República, el 9 de diciembre de 1992; luego pasó a primer debate en la Comisión Cuarta de dicha Corporación donde fue aprobado, y luego a sesión plenaria el 12 de mayo de 1993, sufriendo pocas modificaciones de fondo, en comparación con el proyecto inicial.

Se suprimió una de sus funciones, en el sentido de facultad a la Imprenta Nacional de Colombia, para elaborar los trabajos de impresión que se contrataren con entidades del sector privado dejándole sólo su ámbito de acción dentro de las entidades públicas.

Por lo anteriormente expuesto solicitamos: Dése segundo debate al presente proyecto de ley.

Atentamente,

Ana García de Pechthalt, Luis Fernando Almarino Rojas, Carlos Silgado Rodríguez, Representantes.

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 6 de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 8 de octubre de 1993.

Autorizamos el presente informe suscrito por los honorables Representantes Carlos Silgado, Luis Fernando Almarino y Ana García de Pechthalt, con el cual tienen prooencia para segundo debate al Proyecto de ley 279 Cámara de 1993, "por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado".

El Presidente,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario,

Salomón Elías Duva Palacio.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 27 Senado de 1993, 84 Cámara de 1993, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral.

Santafé de Bogotá, D. C., 6 de octubre de 1993

Doctor

FRANCISCO JOSE JATTIN

Presidente de la honorable Cámara de Representantes
Santafé de Bogotá, D. C.

Señor Presidente
y honorables Representantes.

Nos ha correspondido por magnánima deferencia del señor Presidente de la honorable Comisión Primera, el encargo de rendir el informe para segundo debate sobre el Proyecto de ley número 27 de 1993, "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral". Dicha iniciativa se encamina a revisar una serie de preceptos contenidos en el Decreto-ley número 2241 del 15 de julio de 1986, el Código Electoral vigente.

El articulado puesto a consideración de la Plenaria de la honorable Cámara se propone revivir un conjunto de valiosas iniciativas que ya fueron objeto de estudio y aprobación por parte del honorable Senado y por la Comisión Primera de la Cámara de Representantes en la anterior legislatura, y que hoy serían ley de la República si no hubiera sido por el traspies político acaecido en el debate final en la Plenaria de la Cámara el día 19 de junio del año en curso. Insuceso originado en la ausencia del consenso en torno a la edad de la ciudadanía.

Por su naturaleza de ley estatutaria la malograda iniciativa forzosamente debía culminar su tramitación en el pasado período legislativo. Al no haberse aprobado, nos hallamos bajo la presión del tiempo en la imperiosa necesidad de volver a recorrer el camino legislativo a fin de ratificar una voluntad que el honorable Congreso de la República ya expresó en forma favorable.

La proximidad de los eventos electorales para conformar el nuevo Congreso de Colombia y elegir Presidente y Vicepresidente de la República en 1994, exige en primerísimo lugar determinar con exactitud el calendario electoral, la inscripción de ciudadanos en el censo electoral y la proclamación de los resultados y —con no menor apremio— autorizar las operaciones presupuestales necesas-

rias para atender los gastos que demanden los procesos electorales (artículo 13 del proyecto de ley).

Otras disposiciones contempladas en la presente Reforma al Régimen Electoral dicen relación a la suspensión de la incorporación al censo electoral de las nuevas cédulas con tres meses de antelación a la correspondiente votación (artículo 2 ibídem); un período especial de zonificación municipal de ciudadanos durante dos meses (artículo 3º); la inscripción de ciudadanos para votar en el exterior (parágrafo 1b.); el procedimiento para la inscripción de candidaturas (artículo 5º); las tarjetas electorales y la autorización del voto automatizado en algunas mesas de votación (artículo 6º); la integración de los jurados de votación y su régimen de sanciones (artículos 7º y 8º); las nuevas definiciones legales de "Voto en Blanco" y "Voto Nulo" (artículo 11), y por último la validez de todos los medios de comunicación confiables como aptos para la transmisión de los datos electorales (artículo 12).

Por nuestra parte, queremos manifestar tres asuntos en los que tenemos algunos reparos a los textos aprobados por las Comisiones Primeras de Senado y Cámara en su sesión conjunta del 15 de septiembre:

En primer término, la contabilización de las tres semanas que el inciso primero del artículo 190 de la Constitución establece entre la primera y la segunda vuelta de las elecciones presidenciales. A nuestro modo de ver, el Constituyente dispuso que dicho lapso mediaba entre las jornadas comiciales populares y no entre la proclamación de los resultados de la primera votación y el domingo de la segunda vuelta (artículo 1º, inciso segundo). Nuestros argumentos fueron expuestos, con la documentación pertinente de la Gaceta Constitucional en la sesión Plenaria del 18 de junio de 1993.

Como segundo asunto, consideramos que convendría abrir un nuevo período de inscripción y zonificación municipal entre el 20 de julio y el 20 de septiembre de 1994, con el fin

de ampliar el censo de ciudadanos que pueden verse más motivados para participar en las elecciones municipales y locales (artículo 3º, inciso segundo). Dicho lapso sería de dos meses, al igual que el término previsto para la zonificación de cédulas para las elecciones parlamentarias.

Y, en tercer lugar, debería señalarse un procedimiento más ágil y expedito para impugnar la inscripción en el censo de los ciudadanos que no residan en el respectivo municipio; pues no bastaría con la ingenua presunción de residencia y declaratoria de invalidez de la inscripción por parte del Consejo proyecto de ley. Propondríamos que fuera el Registrador Departamental que declare sin efecto tales inscripciones fraudulentas en el censo electoral.

Por lo demás, tenemos muchas otras sugerencias para terminar de adecuar la legislación electoral a los nuevos cánones de la Norma de Normas y al espíritu participativo, eficiente y moderno que debemos aclimatar en nuestra democracia. Sin embargo, la premura de obtener un consenso sobre los asuntos de mayor urgencia hace que —por efecto tales inscripciones fraudulentas en el censo electoral—, que acabamos de analizar.

Proposición final.

Muy respetuosamente proponemos a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes dar segundo debate y aprobación al Proyecto de ley número 27 de 1993, "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral", que acabamos de analizar.

Con el mayor comedimiento,

Mario Uribe Escobar
Representante por
Antioquia, Ponente.

Santafé de Bogotá, D. C., 6 de octubre de 1993.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 8 de 1993.

Autorizamos el presente informe suscrito por el honorable Representante Mario Uribe Escobar, en el cual rinde ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 27 de 1993 Senado, 84 de 1993, Cámara, "por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral".

El Presidente,

Rodrigo Rivera Salazar.

El Vicepresidente,

Jesús Angel Carrizosa.

El Secretario General,

Alvaro Godoy Suárez.

CONTENIDO

GACETA número 360 - viernes 15 de octubre de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

Página

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 313 de 1993, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1994 ... 1

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de ley número 114 de 1993, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 25 años de la fundación del Municipio de Saravena, en el Departamento de Arauca y se concede una autorización ... 4

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 279 de 1993, por la cual se transforma la Imprenta Nacional de Colombia como Empresa Industrial y Comercial del Estado ... 6

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 27 Senado, 84 Cámara de 1993, por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral ... 7