



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 484

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 31 de diciembre 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

ACTOS LEGISLATIVOS

ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 1993
(diciembre 15)

"por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 134 de la Constitución Nacional, quedará así:

Las faltas absolutas o temporales de los miembros de las corporaciones públicas serán suplidas por los candidatos que, según el orden de inscripción, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.

Artículo 2º El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:

Las faltas absolutas o temporales serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral.

Son faltas absolutas: Además de las establecidas por la ley; las que se causan por: Muerte; la renuncia motivada y aceptada por la plenaria de la respectiva corporación; la pérdida de la investidura; la incapacidad fi-

sica permanente y la sentencia condenatoria en firme dictada por autoridad judicial competente.

Son faltas temporales las causadas por: La suspensión del ejercicio de la investidura popular, en virtud de decisión judicial en firme; la licencia sin remuneración; la licencia por incapacidad certificada por médico oficial; la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor.

La licencia sin remuneración no podrá ser inferior a tres (3) meses.

Los casos de incapacidad, calamidad doméstica y licencias no remuneradas, deberán ser aprobadas por la Mesa Directiva de la respectiva corporación.

Parágrafo 1º Las inhabilidades e incompatibilidades previstas en la Constitución Nacional y las leyes, se extenderán en igual forma a quienes asuman las funciones de las faltas temporales durante el tiempo de su asistencia.

Parágrafo 2º El numeral 3º del artículo 180 de la Constitución quedará así:

Numeral 3º Ser miembro de Juntas o Consejos Directivos de entidades oficiales descentralizadas de cualquier nivel o de instituciones que administren tributos.

Artículo 3º Este acto rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

JORGE RAMON ELIAS NADER

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

DIEGO VIVAS TAFUR

REPUBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dado en Santafé de Bogotá, D. C., a 15 de diciembre de 1993.

CESAR GAVIRIA TRUJILLO

El Ministro de Gobierno,
FABIO VILLEGAS RAMIREZ

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 96 de 1993 Senado, "por la cual se crea una Cuota de Fomento y se modifica el Fondo de Fomento Cerealista".

EXPOSICION DE MOTIVOS

Las cuotas de fomento sobre los cereales tienen una larga tradición en el país. Fueron establecidas por la Ley 51 de 1966, y consistieron en un centavo por cada kilo de trigo, maíz, cebada y cereales menores. Desde entonces, el Gobierno contrató con la Fede-

ración Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce, la administración del Fondo de Fomento creado por recaudar e invertir las citadas cuotas de fomento.

La experiencia de la utilización de este sistema de autofinanciamiento gremial ha sido exitosa. Fenalce ha administrado con eficiencia estos recursos, con los cuales ha logrado un impacto dinámico en el renglón agrícola ya citado.

Por ejemplo, en sorgo el rendimiento por hectárea pasó de 2.09 toneladas a 3 toneladas; en maíz tecnificado de 2.21 a 2.90 toneladas por hectárea; la producción de trigo

pasó de 1.22 toneladas/hectárea a 1.90 toneladas/hectárea y en cebada el rendimiento subió de 1.75 a 1.90 toneladas/hectárea. Estos datos corresponden a promedios nacionales, por lo cual conviene anotar que en zonas agrícolas tecnificadas, como el Valle, Córdoba, Tolima y Huila se han obtenido rendimientos en sorgo y maíz superiores a las 4 toneladas/hectárea.

El fomento de las leguminosas de grano.

Los datos parciales que acabamos de señalar son suficientemente demostrativos del acierto que tuvo el Congreso de la República al

aprobar la Ley 51 de 1966, "por la cual se establece una cuota de fomento para el cultivo de cereales". Por esta razón, resulta obvio y conveniente que el mismo sistema se extienda al cultivo de las leguminosas.

En su excelente ponencia para el segundo debate de este proyecto de ley en la Cámara de Representantes Iván Leonidas Name Vásquez, dice lo siguiente: "Las leguminosas de grano a que hacemos relación en la presente ponencia tienen algunas ventajas de tipo comparativo sobre otros cultivos similares. Se ha comprobado que algunos de estos cultivos pueden ser una solución viable para hacer rotación con los cereales. En los climas fríos, el garbanzo, el haba, la lenteja, la arveja y el frijol; y en el clima de trópico, la soya. La rotación de cultivos reduce los costos en el tratamiento de enfermedades y plagas, afecciones éstas que son más usuales cuando no hay rotación de cultivos".

La disponibilidad para la rotación de los cultivos de cereales que presentan las leguminosas de grano, caracterizan al cultivo de las últimas como complementario de los primeros. Por eso resulta lógico incorporar las leguminosas de grano al sistema de Cuotas de Fomento.

La diversidad en las leguminosas.

Dada la diversidad de los pisos térmicos en los cuales se cultivan las leguminosas, se hace necesario diferenciarlas para efectos de la administración de la Cuota de Fomento. El frijol soya representa el principal renglón en la producción de leguminosas de grano en climas cálidos. Debido a la concentración de su cultivo en el Valle del Cauca durante muchos años, la Cooperativa Agropecuaria de Ginebra Limitada, Coagro, ha adquirido una vasta experiencia en la asistencia técnica, producción y comercialización de las cosechas. Por esta razón, se considera que es esta entidad gremial la más indicada para administrar la Cuota de Fomento relativa al frijol soya.

Las leguminosas de grano propias del clima frío son el frijol, la arveja, la lenteja, el haba y el garbanzo. En estos renglones ha venido trabajando la Federación de Cultivadores, Fenalce, con dedicación y acierto, como una alternativa de diversificación de los cultivos de cereales de clima frío. Este programa cuenta con once (11) Ingenieros Agrónomos y siete (7) Tecnólogos unificados en los Departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Nariño. Como resultados de este programa pueden citarse las variedades mejoradas de frijol arbustivo, la ICA-Cerínza, para las zonas de Cundinamarca y Boyacá, y las variedades ICA-Gusitara e ICA-Rumichaca para la zona de Nariño. Estas investigaciones se han adelantado con la colaboración del ICA y de la empresa privada. En consecuencia, lo más acertado es que Fenalce administre la Cuota de Fomento relativa a estas leguminosas de clima frío.

Las anteriores consideraciones se han tenido en cuenta para proponer, en el pliego de modificaciones para el segundo debate, la desagregación de la administración de la Cuota de Fomento en Coagro y Fenalce según se trate del frijol soya y de las otras leguminosas de grano de clima frío, respectivamente. Igualmente se ha ampliado el rango para la cuota de administración destinada a ambas entidades gremiales con el fin de que el Ministerio de Agricultura pueda tener cierta flexibilidad para fijar dicha cuota en el contrato correspondiente.

También la segregación de la administración de la Cuota de Fomento de las leguminosas ha conducido, obviamente, a la conformación de comisiones directivas distintas para el fondo de fomento del frijol soya y para las leguminosas de clima frío.

Por las anteriores razones me permito proponer: Dése segundo debate al proyecto de ley "por la cual se crea una Cuota de Fomento y se modifica el Fondo de Fomento Cerealista".

José Raimundo Sojo Zambrano
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES PARA SEGUNDO DEBATE

Artículo 1º Se modifica. Quedará así:

Créase la Cuota de Fomento sobre la producción nacional de leguminosas de grano.

Artículo 2º No se modifica.

La Cuota de Fomento sobre leguminosas de grano será del medio por ciento (0.5%) del precio de venta de cada kilogramo.

Artículo 3º Se modifica. Quedará así:

La causación, recaudo, naturaleza y administración de la Cuota de Fomento de Leguminosas de grano se regirá por la Ley 67 de 1983 y las normas que la adicionan.

Parágrafo 1º La administración de la Cuota de Fomento de Leguminosas de grano diferente al frijol soya la contratará el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura con la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce, quien lo hará en una cuenta aparte, denominada "Cuota de Fomento de Leguminosas de Grano". La administración de la cuota correspondiente al frijol soya la contratará el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura con la Cooperativa Agropecuaria de Ginebra Limitada, Coagro.

Parágrafo 2º La contraprestación por la administración y recaudo de las cuotas de fomento cerealista, de leguminosas distintas al frijol soya, y del frijol soya, serán hasta del quince por ciento (15%) en todos los casos.

Artículo 4º Se modifica. Quedará así:

La Comisión de Fomento Cerealista y de Leguminosas. La Comisión de Fomento Cerealista creada por la Ley 67 de 1983, se denominará Comisión de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano, y estará integrada así:

1. El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
3. Tres (3) miembros elegidos por la Junta Directiva de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce.
4. Un (1) representante de los cultivadores de leguminosas de grano distintas al frijol soya, elegido por el Ministerio de Agricultura, de terna presentada por las asociaciones y cooperativas de productores de las citadas leguminosas o, en su defecto, un (1) representante de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce, que sea cultivador de leguminosas de grano distintas al frijol soya.

Artículo 5º (Nuevo). El Fondo de Fomento del Frijol Soya, constituido por los recaudos de la cuota de fomento al frijol soya, estará dirigido por una comisión compuesta así:

El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.

El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.

Tres (3) miembros elegidos por el Consejo Directivo de la Corporación Agropecuaria de Ginebra, Coagro, correspondientes a cultivadores de frijol soya en distintas regiones del país.

Artículo 6º Se modifica. Quedará así:

La Comisión de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano y la Comisión de Fomento del Frijol Soya podrán contratar o subcontratar planes, programas y proyectos con otras agremiaciones y cooperativas del subsector, que le presente la administración o cualquiera de los miembros de las Comisiones respectivas.

Artículo 7º Se modifica. Quedará así:

Activos de los fondos. Los activos que se adquieran con recursos provenientes de la cuota de leguminosas de grano, deberán incorporarse a cuentas especiales denominadas "Cuota de Leguminosas de Grano" y "Cuota de Fomento del Frijol Soya". En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte de alguna de dichas cuentas, de manera que, en caso de que los fondos se liquiden o se establezca un fondo específico o único para leguminosas, todos los bienes, incluyendo los dineros de las cuentas que se encuentren en caja o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional o del Fondo creado según sea el caso.

Artículo 8º La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

José Raimundo Sojo Zambrano
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 96 de 1993 Senado, "por la cual se crea una Cuota de Fomento y se modifica el Fondo de Fomento Cerealista".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la Cuota de Fomento sobre la producción nacional de leguminosas de grano, la cual incrementará el Fondo Nacional Cerealista, que se denominará en adelante Fondo Nacional de Fomento Cerealista y de Leguminosas.

El Ministerio de Agricultura determinará, mediante resolución, las leguminosas de grano cuya venta queda afectada por la contribución parafiscal establecida en esta ley.

Artículo 2º La Cuota de Fomento sobre las leguminosas de grano será del medio por ciento (0.5%) del precio de venta de cada kilogramo.

Artículo 3º La causación, recaudo, naturaleza y administración de la Cuota de Fomento de Leguminosas de grano se regirá por la Ley 67 de 1983 y las normas que la adicionan.

Parágrafo 1º La administración de la Cuota de Fomento de Leguminosas de Grano la contratará el Gobierno Nacional por intermedio del Ministerio de Agricultura con la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce, quien lo hará en una cuenta aparte denominada "Cuota de Fomento de Leguminosas de Grano".

Parágrafo 2º La contraprestación por la administración y recaudo de la Cuota de Fomento de Leguminosas de Grano de que trata la presente ley será hasta del cinco por ciento (5%) del recaudo anual.

Artículo 4º Comisión de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano. A partir de la vigencia de la presente ley, la Comisión Especial de Fomento Cerealista, creada por la Ley 67 de 1983, se denominará Comisión Especial de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano, y estará integrada por:

1. El Ministro de Agricultura o su delegado, quien la presidirá.
2. El Ministro de Desarrollo Económico o su delegado.
3. Tres (3) miembros elegidos por la Junta Directiva de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales, Fenalce.

4. Dos (2) representantes de los cultivadores de leguminosas de grano, elegidos por el Ministerio de Agricultura, de ternas presentadas por las asociaciones y cooperativas de productores de leguminosas de grano o en defecto de aquéllas, dos (2) representantes de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales que sean cultivadores de leguminosas de grano.

Parágrafo. Los representantes de los cultivadores de leguminosas de grano deberán ser cultivadores en ejercicio o representantes de una persona jurídica dedicada a esta actividad.

Artículo 5º La Comisión Especial de Fomento Cerealista y de Leguminosas de Grano podrá contratar planes, programas y proyectos con otras agremiaciones y cooperativas del subsector, que le presente la administración o cualquiera de los miembros de la Comisión.

Artículo 6º **Activos del Fondo.** Los activos que se adquieran con recursos provenientes de la Cuota de Leguminosas de Grano, deberán incorporarse a la cuenta especial denominada "Cuota de Leguminosas de Grano". En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido hace parte de dicha cuenta, de manera que, en caso de que el Fondo se liquide o se establezca un Fondo específico para Leguminosas, todos los bienes, incluyendo los dineros de la cuenta que se encuentren en caja o en bancos, una vez cancelados los pasivos, queden a disposición del Gobierno Nacional o del Fondo creado, según sea el caso.

Artículo 7º La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

José Raimundo Sojo Zambrano
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE (segundo periodo).

al Proyecto de Acto legislativo número 236 de 1993 Cámara y número 51 de 1993 Senado, "por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales" (artículos 299, 300 de la Constitución Política).

Dentro del breve plazo de que se dispone he analizado este importante proyecto de reforma constitucional. Para cualquier reforma sería de la Carta, y todas deben serlo, se requiere visualizar globalmente el marco conceptual que envuelve el tema o temas objeto de la reforma, para determinar luego los vacíos, incongruencias y carencias que en este campo y en el de los textos vigentes se desea corregir.

Este proyecto afecta los artículos 299 y 300, mediante los cuales la Constitución reglamenta lo referente a las Asambleas Departamentales en cuanto a sus funciones y al régimen jurídico de los diputados.

Toca pues aspectos, medulares "del régimen departamental" y de la más amplia esfera de la "organización territorial".

Lo Primero que debo advertir, es que la reforma todavía está muy lejos de contemplar y analizar dicho panorama global.

Creo que para reformar la Constitución en materia de Asambleas Departamentales y diputados, se debiera aprovechar la oportunidad para repensar también lo relativo a los Concejos y a sus integrantes. Las Asambleas y los Concejos, son, dentro de sus respectivas órbitas, dos entidades paralelas. Así las ha concebido el Constituyente durante el último siglo por lo menos, para no ahondar más en el tiempo. La centenaria Constitución del 86, las concibió como corporaciones administrativas, a consecuencia de haber reconstruido la República como Estado Unitario. Lo mismo hizo la actual Constitución de 1991. Sin embargo, la opinión general, salvo un reducido número de especialistas en derecho público, las entiende y las trata como organizaciones políticas, semejantes a lo que el Congreso es a nivel nacional.

Esta es una circunstancia relevante que merece ser tenida en cuenta por el Constitu-

yente, si pretende que la Carta refleje la idiosincracia del pueblo y su comportamiento histórico. Es que las Asambleas y los Concejos no son legisladores desde el punto de vista formal y jerárquico. Pero lo son desde el punto de vista material dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Por eso, siendo consecuentes con el espíritu descentralizador y participativo que inspira la nueva Constitución, juzgo conveniente fortalecer la autonomía y funciones de estos organismos, sobre todo ahora, cuando el poder de los Gobernadores y Alcaldes elegidos popularmente, puede poner en peligro la descentralización y participación ciudadanas en el ámbito departamental y municipal. Se necesitan contrapesos de poder para que las libertades y los derechos de las personas permanezcan a salvo.

Comprendo las razones del celo de los Constituyentes del 91 para establecer el drástico régimen de inhabilidades e incompatibilidades para los miembros y aspirantes a Corporaciones Públicas. Pero todo en su puesto. No se puede extremar la severidad. Inhabilidades perpetuas, imprescriptibles, como esa de "no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos y culposos", sobrepasa los postulados del derecho y hasta los linderos de los derechos humanos. Juzgo que la inhabilidad se debe limitar a condenas por delitos graves y sólo hasta por un tiempo después de haber cumplido la pena. Nunca de por vida.

En este orden de ideas, aparece así mismo fuera de lugar que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los diputados, no puede ser, "menos estricto que el señalado para los Congresistas". Esto, además, da la mala idea de que el Constituyente equipara, por fuera de toda lógica y de toda objetividad, dentro de su órbita, las Asambleas con el Congreso. Deferir a la ley la fijación de dicho régimen, resulta una posición flexible y conveniente.

No comparto la propuesta de suprimir el "previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial para que el Consejo Nacional Electoral pueda formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población círculos para la elección de Diputados". Mientras más y mejor planifiquemos, más avanzaremos en el camino del desarrollo.

Establecer que los diputados tendrán la calidad de servidores públicos, es repetir lo dispuesto por vía general en el artículo 123 de la Constitución. De otra parte, suprimir la expresión de que los Concejales "no tendrán la calidad de empleados públicos", no les confiere por este mero hecho la calidad de tales, al tenor del citado artículo 123. Dicha supresión sólo tiene la importancia de eliminar una expresión superflua y eso está bien técnicamente.

Considero sin trascendencia la supresión del inciso del artículo 299 que consagra el derecho a honorarios para los Diputados por su asistencia a las sesiones, "con las limitaciones que establezca la ley". Para el fin buscado cual es el de incorporarlos al sistema de Seguridad Social, el asunto no tiene importancia. Basta con disponer que tendrá derecho a ingresar al Sistema de Seguridad Social.

Fijar la edad de 21 años para ser Diputado, como lo hace la Constitución actual, no es un "anacronismo", razón en que se apoyan los colegas ponentes de la H., para bajar la edad a 18 años. Es que la Constitución señala una escala lógica y ascendente de edades para ser miembro de las Corporaciones Públicas: 18 años —simple ciudadano— para Concejales, 21 años y ciudadanía para los Diputados, 25 años y ciudadanía para los Representantes a la Cámara y 30 años y ciudadanía, para los Senadores. Esta ponderación me parece correcta.

Finalmente, señalar fecha para las sesiones ordinarias y aumentar prolijamente el número de sus atribuciones, no es tarea constitucional. Es asunto de reglamento legal. Así lo contempla el Proyecto de ley número 70 de 1992 Cámara, ya aprobado por esa Corporación. Mal precedente de técnica constitucional es el reglamentarismo de que adolece la Constitución vigente y el Congreso no debe proseguir por el mismo camino. Únicamente valdría la pena agregar aquellas atribuciones en donde exista duda acerca de la competencia legal para establecerlas.

No obstante las anteriores observaciones, considerando que el presente acto legislativo cursó ya los debates pertinentes durante el primer periodo constitucional y que todos los ponentes, después de resaltar su importancia, recomiendan que continúe su trámite, para que en los debates posteriores se analice y se esclaresca en definitiva la conveniencia de aprobarlo, con el mismo ánimo de seguir propiciando el estudio y análisis del proyecto, me permito proponer:

Dése primer debate en segundo periodo de trámite al Proyecto de Acto legislativo número 236 de 1993 Cámara y número 51 de 1993 Senado, "por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales" (artículos 299, 300 de la Constitución Política), con las modificaciones que en pliego separado acompaño.

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

Atentamente,

Hernán Echeverri Coronado,
Senador.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de Acto legislativo número 236 de 1993 Cámara y 51 de 1993 Senado, "por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales", artículos 299, 300 de la Constitución Política.

Artículo 1º El artículo 299 del Título XI del Capítulo II del Régimen Departamental, quedará así:

En cada departamento habrá una corporación administrativa de elección popular que se denominará Asamblea Departamental, la cual estará integrada por no menos de once (11) miembros ni más de treinta y uno (31). Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa y patrimonio propio.

El Consejo Nacional Electoral podrá formar dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de Diputados, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

El régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Diputados será fijado por la ley, el período de los Diputados será de tres años.

Con las limitaciones que establezca la ley, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes y estarán amparados durante todo el período por un régimen prestacional acorde con los tiempos y con los servicios prestados.

Para ser elegido Diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, tener más de veintiún (21) años de edad, haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de su elección y no haber sido condenado por delitos que tengan señalada pena privativa de la libertad de diez años o más y sin que hayan transcurrido por lo menos cinco años, después de cumplida la pena.

La ley fijará los periodos de sesiones ordinarias de las Asambleas.

Artículo 2º El artículo 300 del Título XI,

Corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de ordenanzas:

(Los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 iguales al texto vigente)

11. Estudiar, aprobar o improbar el plan de inversión del departamento.

12. Dirigir y fomentar con los recursos propios del departamento las industrias establecidas y la introducción de otras nuevas, la importación de capitales extranjeros y la colonización de tierras pertenecientes al departamento.

13. Fomentar la construcción de líneas férreas, la explotación de bosques de propiedad del departamento y la canalización de los ríos.

14. Reglamentar lo relativo a la deuda pública a cargo del departamento y disponer la manera de amortizarla procurando en todo lo posible el cumplimiento de las obligaciones contraídas o bien promoviendo con los respectivos interesados la modificación de las obligaciones, de la manera más equitativa y razonable posible.

15. Reglamentar todo lo relativo a la organización, recaudación, manejo e inversión de las cuentas del departamento; a la formación y revisión de las cuentas de los responsables y a la represión y castigo del fraude.

16. Autorizar a los gobernadores para suscribir acuerdos multinacionales de cooperación e integración para desarrollo comunitario, servicios públicos y preservación del medio ambiente.

17. Cumplir las demás funciones que les asignen la Constitución y la ley. La ley podrá encomendarles todas aquellas funciones que dentro de su jurisdicción vayan encaminadas al desarrollo y progreso del departamento y a hacer la descentralización y participación comunitarias en que se inspira esta Constitución.

Las ordenanzas a que se refieren los numerales 3, 5 y 7, de este artículo, las que decreten inversiones, participaciones o cesiones de rentas y bienes departamentales y las que creen servicios a cargo del departamento o los traspasen a él, sólo podrán ser dictadas o reformadas a iniciativa del gobernador.

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

Atentamente,

Hernán Echeverri Coronado,
Senador ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 131 de 1993, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones".

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre de 1993

Introducción.

El presente Proyecto de ley, al modificar los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990, dictar otras disposiciones y derogar las que le sean contrarias, pretende primordialmente, reorganizar, rehabilitar y modernizar la Concesión de Salinas, organismo del Instituto de Fomento Industrial, brindando igualmente una solución a los extrabajadores del ente que detentan la calidad de pensionados y quienes ven con angustia cómo los pasivos que soporta la empresa no les brinda garantías y seguridad, de obtener con puntualidad su mesada pensional y los servicios de sanidad a que tienen derecho por ley.

Antecedentes.

Según lo estipulado por la Constitución Nacional y el Código de Minas, los depósitos y yacimientos de agua salada, cuya concentración sea superior a seis grados en la escala de Baume, son de propiedad de la Na-

ción. De acuerdo con la Ley de Minas su exploración y explotación se debe realizar mediante aporte minero, que el Ministerio de Minas le otorgue a empresas del Estado. A su vez el procesamiento y comercialización de la sal deberá cumplir con las normas establecidas por el Ministerio de Salud.

No obstante, hasta hoy la exploración, explotación, producción y comercialización de la sal ha sido función del Estado.

La Ley 41 de 1968 y su Decreto reglamentario 1205 de 1969, autorizó al Gobierno Nacional para celebrar un contrato de concesión o de administración delegada con el Instituto de Fomento Industrial, para que éste se encargara a través del organismo denominado Concesión de Salinas de la exploración, explotación, producción y comercialización de la Sal; en desarrollo de la citada normatividad se efectuó el traspaso a favor del Instituto y a título de aporte de capital de las plantas de Betania en Zipaquirá y Mamonal en Cartagena, que más tarde daría origen a la creación de Alcalis de Colombia, ALCO, igualmente entregaron para su administración las instalaciones mineras e industriales de la Concesión de Salinas del Banco de la República, para lo cual se procedió a suscribir el contrato de concesión.

Mediante Escritura Pública Nº 1753 del 2 de abril de 1970, otorgada en la Notaría Séptima de Bogotá, suscrita por el Gobierno Nacional, el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial, se creó el nuevo organismo que se denominó IFI - Concesión de Salinas, con funciones de exploración, explotación, producción y comercialización de la sal, recibiendo autonomía contable y administrativa, pero bajo la administración del IFI y con sujeción a las normas de auditoría y vigilancia del Instituto.

Problemática de la Concesión de Salinas.

IFI - Concesión de Salinas registra baja rentabilidad y una crítica situación de iliquidez; a partir de 1989 se inició la constitución de las provisiones para el pago de pensiones de jubilación y a diciembre de 1991 el valor de las reservas era de 3.261.8 millones, mientras el valor del cálculo actuarial fue de 29.650 millones de pesos; además durante el año de 1991 la concesión arrojó pérdidas por 1.695 millones y su patrimonio fue negativo en 418.4 millones.

En 1992, la Concesión ejecutó un ajuste de la planta de personal y racionalizó otros costos de operación. Sin embargo 1992, registró pérdidas de 2.900 millones de pesos. Si se incluyera el total de las reservas para cubrir pensiones, las pérdidas ascenderían a 20.270 millones de pesos.

La proyección financiera para el período 1993 - 2000, indica que de continuar operando la Concesión con el esquema que se venía ejecutando, las pérdidas adicionales acumuladas durante este período ascenderían a 35.650.3 millones de pesos.

Esta situación en las empresas de carácter privado constituye causal de disolución.

Al IFI - Concesión de Salinas, en desarrollo del contrato de concesión, le fue transferida la función de proveer de agua a La Guajira, a través de una empresa creada para tal fin, denominada "Provisión de Aguas para La Guajira, Proaguas", función que significa un costo de 600 millones de pesos anuales.

Causas de la problemática.

Como causas pueden enumerarse las siguientes, lo cual facilitará el examen de las determinaciones tomadas para la reactivación de las Salinas:

1. Alta participación del costo de venta en los costos totales, debido al sistema de distribución directa y bajo la modalidad de consignación.

2. Los altos costos sociales, citándose entre otros la asistencia a la comunidad indígena Wayúu, los costos de energía eléctrica, acueducto, salud, educación y hasta labor pastoral, en los municipios de Manaure, Guajira; Galerazamba, Bolívar y Upín, Meta.

3. La elevada carga prestacional; en 1991, el valor de la nómina fue de 5.734 millones de pesos, incluyendo factor prestacional de 2.56 y 3.000 millones de pesos, el pago de pensiones.

Fórmulas de solución.

Fue entonces cuando el Congreso de la República, ante las dificultades que ha venido afrontando el IFI - Concesión de Salinas, expidió la Ley 12 de 1990, con la exclusiva finalidad de conseguir la reactivación económica del citado organismo, mediante la obtención de recursos provenientes de la venta de inmuebles urbanos y rurales que la Concesión de Salinas, no requiriera para los fines propios de explotación y explotación, recursos que además tendrían igualmente la destinación exclusiva de ser utilizados en la rehabilitación y modernización de las salinas marítimas y terrestres de Colombia. Cualquiera otra destinación de los recursos obtenidos con la venta de activos, por parte del Gobierno Nacional, implicaba una clara desviación de la finalidad determinada por el legislador.

Pero ante las continuas pérdidas y con similar propósito de la ley anteriormente referida, pero en contradicción con los fines exclusivos planteados en la misma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2318 del 17 de diciembre de 1991, por medio del cual dispuso la liquidación del contrato de concesión de salinas y se autoriza la creación de una sociedad de economía mixta del orden nacional, denominada "Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S. A.", vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, con el objeto de explotar y administrar las salinas de la Nación, a través del aporte minero, de conformidad con la legislación de minas.

Al expedir este Decreto el Gobierno invocó las facultades extraordinarias que el Congreso de la República, mediante el artículo 19 de la Ley 45 de 1990 (diciembre 18), otorgó al Presidente de la República para que dentro del término de un (1) año, "determine la fusión, absorción, escisión, transformación, conversión, modificación de la naturaleza jurídica, liquidación y cesión de activos, pasivos y contratos de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen".

El referido decreto, si bien podía ordenar la liquidación del contrato de concesión de salinas, no podía autorizar la creación de una sociedad de economía mixta del orden nacional, así lo concluyó el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto emitido el 28 de septiembre de 1993; estima la Sala, que la Ley 12 de 1990, destinada a la reactivación económica de la Concesión de Salinas, administrada por el Instituto de Fomento Industrial, tiene carácter especial y en cuanto a la materia que regula, prevalece sobre las disposiciones contenidas en la Ley 45 de 1990, que a su vez ostenta un carácter general.

Continúa diciendo la Sala, que las precisas facultades conferidas por el artículo 19 de la ley en comento, no permitía al Gobierno autorizar o crear nuevas empresas, pues en forma taxativa y excluyente enumeró las decisiones que podía tomar en relación con las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Con base en ellas era posible, inclusive, la reforma del Instituto de Fomento Industrial, mas no lo relacionado con el contrato que vincula al IFI, como administrador de las Salinas de la Nación.

Aduce más adelante la Sala, que la Ley 45 de 1990 por la generalidad de sus propósitos, consistentes en expedir normas en materia de intermediación financiera y reguladora de la actividad aseguradora, no podía modificar la Ley 12 de 1990, cuya específica finalidad es la de dictar normas tendientes a obtener la reactivación económica de la Concesión de Salinas.

Anota el honorable Consejo de Estado, que en cuanto a las sociedades de economía mixta, la constitución de éstas requiere indispensablemente de autorización legal. En este sentido la Constitución Nacional estatuye que corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta" (artículo 150, numeral 7º).

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala responde entre otras: "Los recursos obtenidos con la venta de activos en desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1990, deben ser invertidos en la reactivación económica de IFI-Concesión de Salinas, con el objeto de modernizarla y consolidarla. Sólo una nueva ley expedida para el efecto, podrá variar su destinación".

Problemática normativa.

Quedando plenamente establecido que tanto el Gobierno Nacional, como el Congreso de la República, han coincidido en el principio sustancial de que exista una empresa dedicada a la explotación y administración de las salinas de propiedad de la Nación, pero eficiente y moderna, dotada de todos los instrumentos administrativos y técnicos requeridos para la consecución de sus objetivos; queda también como hecho notorio que la normatividad utilizada para la ejecución de los propósitos citados, se ha concretado en normas excluyentes una de la otra, lo cual para fines prácticos, hace imposible la realización de los proyectos enunciados y obliga a presentar el presente proyecto de ley que armonice ambos estatutos.

Proyecto de ley.

En atención al conflicto normativo que de una parte ordena reactivar económicamente la Concesión de Salinas, y por la otra, autoriza la liquidación del contrato y la creación de otro organismo que la reemplace, le corresponde al Congreso de la República dictar una nueva ley que armonice tales disposiciones, manteniendo desde luego, los objetivos que ellas han pretendido consagrar, terminando de esta manera este híbrido jurídico que no permite la ejecución de tan necesarios programas.

De esta manera se pretende consagrar las siguientes iniciativas, así:

1. Modificar el artículo 1º de la Ley 12 de 1990, extendiendo sus objetivos, para que permita que con los recursos obtenidos con la enajenación de los inmuebles, no necesarios para la explotación económica de las salinas, no sólo se rehabilite y modernice técnicamente las salinas marítimas y terrestres de Colombia, sino además se utilicen en la cancelación de las obligaciones laborales de sus trabajadores y pensionados y de las demás acreencias que por distintos conceptos adeude la Concesión, esto permitirá sanear parte de sus pasivos, lo que desemboca en una rehabilitación y modernización en todo el sentido de su significado.

Motivación. El diagnóstico de la problemática de la entidad, orientó una acción de adelgazamiento administrativo, mediante un plan de retiro voluntario, al cual se acogieron el 95% de sus empleados, lo cual constituye un alto costo presente, por concepto de bonificaciones y liquidaciones de prestaciones sociales, pero proyecta un saneamiento futuro que permitirá la reactivación, a muy corto plazo,

de la Concesión de Salinas, dando paso a que los principales centros salineros del país, sean manejados por operadores privados, evitando altos costos laborales al asumir directamente la operación; es así como ya los centros de Upín y Galerazamba, fueron entregados para su explotación a los propios extrabajadores, mediante contratos de explotación, experiencia que se pretende poner en práctica en las Salinas de Zipaquirá y Manauare, esta última mediante la participación de la propia comunidad indígena que la habita y la trabaja.

No obstante, es imperativo que se autorice la utilización de los dineros recaudados para imputarlos a la cancelación de las obligaciones para con sus trabajadores y pensionados, ya que incluso esta actitud de novación en la contratación laboral, demuestra intención de modernización y rehabilitación del organismo.

2. Modificar el artículo 2º de la Ley 12 de 1990, posibilitando que previos los trámites ordenados por el estatuto contractual vigente para la fecha de su realización, y del avalúo de cada inmueble por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Comité Ejecutivo del IFI - Concesión de Salinas, como órgano rector, pueda ordenar la venta de los bienes inmuebles de que ya hablamos, para los fines propuestos.

Motivación. Se hace necesario otorgar facultades específicas y con procedimientos concretos, para proceder a la ejecución del programa de reactivación de las salinas marítimas y terrestres de Colombia.

3. Autorización al Instituto de Fomento Industrial - Concesión de Salinas, para contratar con el Instituto de Seguros Sociales o con un Fondo de Cesantías y Pensiones o un Fondo de Pensiones de carácter privado, el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados.

Motivación. Así como se tomaron determinaciones respecto a la reducción que de manera sustancial viene sufriendo la planta de personal, con motivaciones ya suficientemente explicadas, se hace necesario adecuar un programa que garantice los recursos para el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados de la Concesión de Salinas, para lo cual se considera económicamente favorable para el nuevo espíritu e ideal de la entidad, realizar la contratación con alguno de los organismos enunciados, destinando los recursos para tal fin.

4. Derogar en todas sus partes el Decreto 2818 de 1991.

Motivación. Tal y como se deja expuesto a lo largo de esta ponencia, en el decurso del proceso normativo que pretendió la reactivación económica de la Concesión de Salinas y, teniendo como base lo conceptuado por el honorable Consejo de Estado, según el cual dicho decreto no tiene las bases legales que le permitan crear una nueva sociedad de economía mixta, lógico es concluir que su articulado se hace incompatible con sus fines y consecuencias. Por lo tanto debe ser derogado.

Es fácil concluir que para hacer de la Concesión de Salinas un organismo eficiente, no es necesario terminarlo, sino por el contrario, aprovechando las prerrogativas legales que le permiten al Instituto de Fomento Industrial administrar la exploración, explotación, producción y comercialización de las Salinas de la Nación, mediante la contratación de operadores privados y, la experiencia adquirida en la ejecución de la actividad, debe continuar desarrollando su función de administrador, más como una labor de interventoría de la actividad privada en los centros, que como operador directo de los mismos, disminuyendo de esta manera no sólo sus costos de funcionamiento, sino además cumpliendo con la necesaria función de regulación de precios en el mercado de la sal, como producto de primera necesidad, convirtién-

dose éste, en un servicio público y, preservando los bienes de la Nación en cuanto a los depósitos y yacimientos de sal gema y sal marina existentes en el país.

Señor Presidente
Honorable Senadores:

Con este informe y las modificaciones propuestas, damos cumplimiento al mandato otorgado por el señor Presidente. Presentamos ponencia favorable al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Desarrollo Económico, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se ordenan otras disposiciones".

Del señor Presidente,

Juan José García Romero
Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 1993.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 131 Senado 1993, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones", con pliego de modificaciones. Consta de catorce (14) folios.

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

Rubén Darío Henao Orozco.

PROYECTO DE LEY NUMERO 131 DE 1993

por la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Se modifica el artículo 1º de la Ley 12 del 15 de enero de 1990, el cual quedará así: El Gobierno Nacional reactivará económicamente a la Concesión de Salinas, administrada por el Instituto de Fomento Industrial, para lo cual se podrá enajenar bienes inmuebles urbanos y rurales, que no se requieran para los fines de la explotación económica de las Salinas. Estos recursos se destinarán para la rehabilitación y modernización de las Salinas terrestres y marítimas de Colombia, así como para la cancelación de las obligaciones laborales de sus trabajadores y pensionados y, de las demás acreencias que por distintos conceptos adeude la Concesión de Salinas.

Artículo 2º Se modifica el artículo 2º de la Ley 12 del 15 de enero de 1990, el cual quedará así: La venta de los bienes inmuebles se hará previo avalúo de cada inmueble practicado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, una vez lo determine el Comité Ejecutivo de IFI - Concesión de Salinas.

Parágrafo. La venta se podrá efectuar conforme lo establece el Estatuto de Contratación vigente.

Artículo 3º Se autoriza y habilita al Instituto de Fomento Industrial - Concesión de Salinas para que celebre el tipo de contrato que sea necesario, bien con el Instituto de Seguros Sociales, o con un Fondo de Pensiones y Cesantías, o con un Fondo de Pensiones de carácter privado, con el fin de que cualquiera que sea la entidad con la que contrate asuma la atención y pago de las obligaciones que tiene la Concesión de Salinas para con los pensionados.

Artículo 4º La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga en todas sus partes el Decreto 2818 del 17 de diciembre de 1991, y las demás normas que le sean contrarias.

El Ministro de Desarrollo Económico,
Luis Alberto Moreno Mejía.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Antecedentes.

IFI - Concesión de Salinas. La Ley 41 de 1968 y su Decreto reglamentario 1205 de 1969, autorizaron al Gobierno para suscribir un contrato con el Instituto de Fomento Industrial, IFI, con objeto de efectuar la explotación, administración y beneficio de las salinas terrestres y marítimas de propiedad de la Nación; en desarrollo de la citada normatividad se efectuó el traspaso a favor del Instituto, y a título de aporte de capital, de las instalaciones mineras e industriales de la Concesión Salinas del Banco de la República, para lo cual se procedió a suscribir un nuevo contrato de concesión.

Mediante Escritura Pública número 1753 del 2 de abril de 1970, otorgada en la Notaría Séptima de Bogotá, suscrita por el Gobierno Nacional, el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial - IFI, se creó el nuevo organismo de concesión que se denominó IFI - Concesión de Salinas, con funciones de explotación y administración de las salinas, recibiendo autonomía contable y administrativa, pero con sujeción a las normas de auditoría y vigilancia del Instituto de Fomento Industrial.

Problemática de la Concesión de Salinas.

IFI - Concesión de Salinas registra baja rentabilidad y una crítica situación de liquidez; a partir de 1989 se inició la constitución de las provisiones para el pago de pensiones de jubilación y a diciembre de 1991 el valor de las reservas era de 3.261.8 millones, mientras el valor del cálculo actuarial fue de 29.650 millones de pesos; además, durante el año de 1991 la concesión arrojó pérdidas por 1.695 millones y su patrimonio fue negativo en \$ 418.4 millones, situación que en las empresas de carácter privado constituye causal de disolución. La proyección financiera para el período 1993 - 2000, indica que de continuar operando la Concesión bajo el mismo esquema, las pérdidas adicionales acumuladas durante este período ascenderían a 35.650.3 millones de pesos, cifra calculada con el índice de precios actual (1993).

Causas de problemática.

Para tal efecto pueden enumerarse las siguientes, lo cual facilitará el examen de las determinaciones tomadas respecto a la reactivación de la Concesión.

1. Alta participación del costo de venta en los costos totales, debido al sistema de distribución directa y bajo la modalidad de consignación.

2. Los altos costos sociales, citándose entre otros los convenios con la comunidad Wayúu, los costos de energía eléctrica para el Municipio de Manaure, y el compromiso con los hospitales y el acueducto de los Municipios de Manaure, y Santa Catalina.

3. La elevada carga prestacional. En 1991, el valor de la nómina fue de \$ 5.734 millones, incluyendo factor prestacional de 2.56 y \$ 3.000 millones el pago de pensiones.

2. Fórmulas de solución.

Ley 12 de 1990. Ante las dificultades que ha venido afrontando el IFI - Concesión de Salinas para la producción y comercialización de la sal, su situación laboral y las pérdidas acumuladas, el Congreso de la República expidió la Ley 12 de 1990, con la exclusiva finalidad de conseguir la reactivación económica del organismo denominado IFI - Concesión de Salinas, mediante la obtención de recursos provenientes de la venta de inmuebles urbanos y rurales que no se requirieran

para los fines de explotación económica de las salinas, recursos que además tendrían igualmente la exclusiva destinación de ser utilizados en la rehabilitación y modernización de la Concesión.

Decreto 2818 del 17 de diciembre de 1991. Con similar propósito de la ley anteriormente referida, pero en contradicción con los fines exclusivos planteados en la misma, el Gobierno Nacional expidió el 17 de diciembre de 1991 el Decreto 2818, por medio del cual dispuso la liquidación del contrato de Concesión de Salinas celebrado con autorización de la Ley 41 de 1968, y se autoriza la creación de una sociedad de economía mixta del orden nacional denominada Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S. A., vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, con objeto de explotar y administrar las salinas de propiedad de la Nación, a través del sistema de aporte minero, de conformidad con la legislación de minas.

3. Problemática normativa.

Quedando plenamente establecido que tanto el Gobierno Nacional como el Congreso de la República, han coincidido en el principio sustancial de que exista una empresa dedicada a la explotación y administración de las salinas de propiedad de la Nación, pero eficiente y moderna, dotada de todos los instrumentos administrativos y técnicos requeridos para la consecución de sus objetivos, queda también como hecho notorio que la normatividad utilizada para la ejecución de los propósitos citados se ha concretado en normas excluyentes una de otra, lo cual para fines prácticos, hace imposible la realización de los proyectos enunciados y obliga a presentar un proyecto de ley que armonice ambos articulados. En efecto, tal como lo explica la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado, en concepto el día 28 de septiembre de 1993, se presentan las siguientes situaciones normativas:

1. La Ley 12 de 1990, destinada a reactivar económicamente la Concesión de Salinas, tiene carácter de especial en cuanto a la materia que regula, y prevalece sobre las disposiciones contenidas en el Decreto 2818 de 1991, el cual se constituyó con fundamento en la Ley 45 de 1990, ante lo cual ni la citada ley ni el nombrado decreto pueden modificar la Ley 12 de 1990.

Conclusión.

Se mantiene el principio de un objetivo exclusivo cual es la reactivación económica de un organismo igualmente exclusivo, IFI, Concesión de Salinas, con una destinación de recursos con carácter Unica cual es la rehabilitación y modernización de las Salinas. De tal manera, que los recursos anunciados no pueden ser utilizados en una pretendida nueva sociedad y su utilización no podrá abarcar frentes diferentes a los anunciados, tal como precisamente lo indica la Ley 12 de 1990.

2. El Decreto 2818 de 1991, autoriza crear una sociedad de economía mixta del orden nacional denominada Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S. A., vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico. No obstante, no parece viable tal propósito si tenemos en cuenta lo conceptuado por el Consejo de Estado, quien explica que al tenor del numeral 7º del artículo 150 del Estatuto Superior, se requiere indispensablemente autorización legal para la constitución de sociedades de economía mixta.

Conclusión.

No es viable legalmente la creación de la Sociedad de Economía Mixta denominada "Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S. A.", tal como lo autoriza el Decreto 2818 de 1991.

Proyecto de ley para reactivar las Salinas.

En atención al conflicto normativo que de una parte ordena reactivar económicamente la Concesión de Salinas, y por otra parte autoriza la creación de otro organismo que la reemplace, le corresponde al Congreso de la República dictar una nueva ley que armonice tales disposiciones, manteniendo desde luego los objetivos específicos que ellas han pretendido consagrar y terminando de esta manera este híbrido jurídico que no permite la ejecución de tan necesarios programas.

De esta manera se pretende consagrar las siguientes iniciativas, así:

1. Modificar el artículo 1º de la Ley 12 de 1990, extendiendo sus objetivos para que permita que con los recursos obtenidos con la enajenación de inmuebles, no sólo se rehabilite y modernice las salinas terrestres y marítimas de Colombia, sino además se utilicen en la cancelación de las obligaciones laborales de sus trabajadores y pensionados y de las demás acreencias que por distintos conceptos adeude la Concesión.

Motivación. El diagnóstico de la problemática de la entidad, orientó una acción de adelgazamiento administrativo ante la cual fue necesario liquidar el personal a su cargo, lo cual constituye un alto costo presente, pero proyecta un saneamiento futuro que permitirá la reactivación a corto plazo de la Concesión, objetivo primordial del Gobierno Nacional. No obstante, es imperativo que se autorice la utilización de los dineros recaudados para imputarlos a la cancelación de las obligaciones con trabajadores y pensionados, ya que incluso esta actitud de renovación en la contratación laboral, demuestra intención de modernización y rehabilitación de la Empresa.

2. Modificar el artículo 2º de la Ley 12 de 1990, posibilitando que previos los trámites del Estatuto de Contratación vigente y de avalúo de cada inmueble por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Comité Ejecutivo de IFI - Concesión de Salinas, pueda ordenar la venta de los bienes inmuebles, para los fines propuestos.

Motivación. Se hace necesario otorgar facultades específicas y con procedimientos concretos, para proceder a la ejecución del programa de reactivación de la Concesión.

3. Autorización al Instituto de Fomento Industrial - Concesión de Salinas, para contratar con el Instituto de Seguros Sociales o con un Fondo de Cesantías y Pensiones o un Fondo de Pensiones de carácter privado, el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados.

Motivación. Tal como se denota en el denuncias respecto a la liquidación de la planta de personal de la entidad, con motivación también ya suficientemente explicada, se hace necesario adecuar un programa que garantice los recursos para el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados de la Concesión de Salinas, para lo cual se considera económicamente favorable para el nuevo espíritu e ideal de la entidad, realizar la contratación con los organismos nombrados.

4. Derogar en todas sus partes el Decreto 2818 de 1991.

Motivación. Tal como se denota en el recurso del proceso normativo que ha pretendido reactivar económicamente la Concesión de Salinas, y teniendo en cuenta el concepto del Consejo de Estado según el cual dicho decreto no tiene la posibilidad legal de crear una sociedad de economía mixta, lógico es concluir que su articulado se hace incompatible con sus fines y en consecuencia debe ser derogado.

Además, es imperativo señalar que para hacer de la Concesión de Salinas un organismo eficiente no es necesario terminarlo, sino por el contrario, aprovechando las prerrogativas legales que le permiten realizar su

explotación y administración mediante el sistema de aporte minero con vinculación de particulares, y la experiencia adquirida en la ejecución de la actividad, debe continuar desarrollando su función como interventor de la actividad privada en los centros de explotación, disminuyendo de esta manera no sólo sus costos de funcionamiento sino además cumpliendo con la necesaria función de regulación de precios en el mercado de la sal y preservando los bienes de la Nación en cuanto a los depósitos y yacimientos de sal gema y sal marina.

Del honorable Congreso,

El Ministro de Desarrollo Económico,
Luis Alberto Moreno Mejía.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 12 de noviembre de 1993.

Señor Presidente, con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 131 de 1993, "por la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

12 de noviembre de 1993.

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

Cumplase.

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

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 131 DE 1993

por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre de 1993.

Introducción.

El presente Proyecto de ley, al modificar los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990, dictar otras disposiciones y derogar las que le sean contrarias, pretende primordialmente reorganizar, reestructurar y modernizar la Concesión de Salinas, organismo del Instituto de Fomento Industrial, brindando, igualmente una solución a los extrabajadores del ente que detentan la calidad de pensionados y quienes ven con angustia cómo los pasivos que soporta la empresa no les brinda garantías y seguridad, de obtener con puntualidad su mesada pensional y los servicios de sanidad a que tienen derecho por ley.

Antecedentes.

Según lo estipulado por la Constitución Nacional y el Código de Minas, los depósitos y yacimientos de agua salada, cuya concentración sea superior a seis grados en la escala de Baumé, son de propiedad de la Nación. De acuerdo con la Ley de Minas su explotación y explotación se debe realizar mediante

aporte minero, que el Ministerio de Minas le otorgue a empresas del Estado. A su vez el procesamiento y comercialización de la sal deberá cumplir con las normas establecidas por el ministerio de Salud.

No obstante, hasta hoy la exploración, explotación, producción y comercialización de la sal ha sido función del Estado.

La Ley 41 de 1968 y su Decreto reglamentario 1205 de 1969, autorizó al Gobierno Nacional para celebrar un contrato de concesión o de administración delegada con el Instituto de Fomento Industrial, para que éste se encargara a través del organismo denominado Concesión de Salinas de la exploración, explotación, producción y comercialización de la sal; en desarrollo de la citada normatividad se efectuó el traspaso a favor del Instituto y a título de aporte de capital de las plantas de Betania en Zipaquirá y Mamonal en Cartagena, que más tarde daría origen a la creación de Alcalis de Colombia, ALCO, igualmente entregaron para su administración las instalaciones mineras e industriales de la Concesión de Salinas del Banco de la República, para lo cual se procedió a suscribir el contrato de concesión.

Mediante Escritura pública número 1753 del 2 de abril de 1970, otorgada en la Notaría Séptima de Bogotá, suscrita por el Gobierno Nacional, el Banco de la República y el Instituto de Fomento Industrial, se creó el nuevo organismo que se denominó IFI - Concesión de Salinas, con funciones de exploración, explotación, producción y comercialización de la sal, recibiendo autonomía contable y administrativa, pero bajo la administración del IFI y con sujeción a las normas de auditoría y vigilancia del Instituto.

Problemática de la Concesión de Salinas.

IFI - Concesión de Salinas registra baja rentabilidad y una crítica situación de iliquidez; a partir de 1989 se inició la constitución de las provisiones para el pago de pensiones de jubilación y a diciembre de 1991 el valor de las reservas era de 3.261.8 millones, mientras el valor del cálculo actuarial fue de 29.650 millones de pesos; además, durante el año de 1991, la Concesión arrojó pérdidas por 1.695 millones y su patrimonio fue negativo en 418.4 millones.

En 1992, la Concesión ejecutó un ajuste de la planta de personal y racionalizó otros costos de operación. Sin embargo 1992, registró pérdidas de 2.900 millones de pesos. Si se incluyera el total de las reservas para cubrir pensiones, las pérdidas ascenderían a 20.270 millones de pesos.

La proyección financiera para el período 1993 - 2000, indica que de continuar operando la Concesión con el esquema que se venía ejecutando, las pérdidas adicionales acumuladas durante este período ascenderían a 35.650.3 millones de pesos.

Esta situación en las empresas de carácter privado constituye causal de disolución.

Al IFI - Concesión de Salinas, en desarrollo del contrato de concesión, le fue transferida la función de proveer de agua a La Guajira, a través de una empresa creada para tal fin, denominada "Provisión de Aguas para La Guajira, Proaguas", función que significa un costo de 600 millones de pesos anuales.

Causas de la problemática.

Como causas pueden enumerarse las siguientes, lo cual facilitará el examen de las determinaciones tomadas para la reactivación de las Salinas.

1. Alta participación del costo de venta en los costos totales, debido al sistema de distribución directa y bajo la modalidad de consignación.

2. Los altos costos sociales, citándose entre otros la asistencia a la comunidad indi-

gena Wayúu, los costos de energía eléctrica, acueducto, salud, educación y hasta labor pastoral, en los municipios de Manaure, Guajira; Galerazamba, Bolívar y Upín, Meta.

3. La elevada carga prestacional; en 1991, el valor de la nómina fue de 5.734 millones de pesos, incluyendo factor prestacional de 2.56 y 3.000 millones de pesos, el pago de pensiones.

Fórmulas de solución.

Fue entonces cuando el Congreso de la República, ante las dificultades que ha venido afrontando el IFI - Concesión de Salinas, expidió la Ley 12 de 1990, con la exclusiva finalidad de conseguir la reactivación económica del citado organismo, mediante la obtención de recursos provenientes de la venta de inmuebles urbanos y rurales que la Concesión de Salinas, no requiriera para los fines propios de exploración y explotación, recursos que además tendrían igualmente la destinación exclusiva de ser utilizados en la rehabilitación y modernización de las salinas marítimas y terrestres de Colombia. Cualquiera otra destinación de los recursos obtenidos con la venta de activos, por parte del Gobierno Nacional, implicaba una clara desviación de la finalidad determinada por el legislador.

Pero ante las continuas pérdidas y con similar propósito de la ley anteriormente referida, pero en contradicción con los fines exclusivos planteados en la misma, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 2818 del 17 de diciembre de 1991, por medio del cual dispuso la liquidación del contrato de Concesión de Salinas y se autoriza la creación de una sociedad de economía mixta del orden nacional, denominada "Salinas Marítimas y Terrestres de Colombia S. A.", vinculada al Ministerio de Desarrollo Económico, con el objeto de explotar y administrar las salinas de la Nación, a través del aporte minero, de conformidad con la legislación de minas.

Al expedir este decreto, el Gobierno invocó las facultades extraordinarias que el Congreso de la República, mediante el artículo 19 de la Ley 45 de 1990 (diciembre 18), otorgó al Presidente de la República para que dentro del término de un (1) año, "determine la fusión, absorción, escisión, transformación, conversión, modificación de la naturaleza jurídica, liquidación y cesión de activos, pasivos y contratos de entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria, con régimen de empresas industriales y comerciales del Estado o sujetas a este régimen".

El referido decreto, si bien podía ordenar la liquidación del contrato de Concesión de Salinas, no podía autorizar la creación de una sociedad de economía mixta del orden nacional, así lo concluyó el Consejo de Estado, a través de su Sala de Consulta y Servicio Civil, en concepto emitido el 28 de septiembre de 1993, estima la Sala, que la Ley 12 de 1990, destinada a la reactivación económica de la Concesión de Salinas, administrada por el Instituto de Fomento Industrial, tiene carácter especial y en cuanto a la materia que regula, prevalece sobre las disposiciones contenidas en la Ley 45 de 1990, que a su vez ostenta un carácter general.

Continúa diciendo la Sala, que las precisas facultades conferidas por el artículo 19 de la ley en comento, no permitía al Gobierno autorizar o crear nuevas empresas, pues en forma taxativa excluyente enumeró las decisiones que podía tomar en relación con las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. Con base en ellas era posible, inclusive, la reforma del Instituto de Fomento Industrial, mas no lo relacionado con el contrato que vincula al IFI como administrador de las Salinas de la Nación.

Aduce más adelante la Sala que la Ley 45 de 1990, por la generalidad de sus propósitos, consistentes en expedir normas en ma-

teria de intermediación financiera y reguladora de la actividad aseguradora, no podía modificar la Ley 12 de 1990, cuya específica finalidad es la de dictar normas tendientes a obtener la reactivación económica de la Concesión de Salinas.

Anota el honorable Consejo de Estado, que en cuanto a las sociedades de economía mixta, la constitución de éstas requiere indispensablemente de autorización legal. En este sentido la Constitución Nacional estatuye que corresponde al Congreso de la República, por medio de leyes, "crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta". (Artículo 150, numeral 7º).

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala responde, entre otras: "Los recursos obtenidos con la venta de activos en desarrollo de las disposiciones contenidas en la Ley 12 de 1990, deben ser invertidos en la reactivación económica de IFI - Concesión de Salinas, con el objeto de modernizarla y consolidarla. Sólo una nueva ley expedida para el efecto, podrá variar su destinación".

Problemática normativa.

Quedando plenamente establecido que tanto el Gobierno Nacional, como el Congreso de la República, han coincidido en el principio sustancial de que exista una empresa dedicada a la explotación y administración de las Salinas de propiedad de la Nación, pero eficiente y moderna, dotada de todos los instrumentos administrativos y técnicos requeridos para la consecución de sus objetivos, queda también como hecho notorio que la normatividad utilizada para la ejecución de los propósitos citados, se ha concretado en normas excluyentes una de la otra, lo cual para fines prácticos, hace imposible la realización de los proyectos enunciados y obliga a presentar el presente proyecto de ley que armonice ambos estatutos.

Proyecto de ley.

En atención al conflicto normativo que de una parte ordena reactivar económicamente la Concesión de Salinas, y por la otra, autoriza la liquidación del contrato y la creación de otro organismo que la reemplace, le corresponde al Congreso de la República dictar una nueva ley que armonice tales disposiciones, manteniendo desde luego los objetivos que ellas han pretendido consagrar, terminando de esta manera este híbrido jurídico que no permite la ejecución de tan necesarios programas.

De esta manera se pretende consagrar las siguientes iniciativas, así:

1. Modificar el artículo 1º de la Ley 12 de 1990, extendiendo sus objetivos para que permita que con los recursos obtenidos con la enajenación de los inmuebles, no necesarios para la explotación económica de las Salinas, no sólo se rehabilite y modernice técnicamente las salinas marítimas y terrestres de Colombia, sino además se utilice en la cancelación de las obligaciones laborales de sus trabajadores y pensionados y de las demás acreencias que por distintos conceptos adeude la Concesión, esto permitirá sanear parte de sus pasivos, lo que desemboca en una rehabilitación y modernización en todo el sentido de su significado.

Motivación. El diagnóstico de la problemática de la Entidad, orientó una acción de adelgazamiento administrativo, mediante un plan de retiro voluntario, al cual se acogieron el 95% de sus empleados, lo cual constituye un alto costo presente, por concepto de bonificaciones y liquidación de prestaciones sociales, pero proyecta un saneamiento futuro que permitirá la reestructuración, a muy corto plazo, de la Concesión de Salinas, dando paso a que los principales centros salineros del país, sean manejados por operadores privados, evitando altos costos laborales al asumir directamente la operación; es así como ya los centros de Upín y Galerazamba, fueron entregados para su explotación a los propios extrabajadores, mediante contratos de explotación, experiencia que se pretende poner en práctica en las Salinas de Zipaquirá y Manaure, esta última mediante la participación de la propia comunidad indígena que la habita y la trabaja.

No obstante, es imperativo que se autorice la utilización de los dineros recaudados para imputarlos a la cancelación de las obligaciones para con sus trabajadores y pensionados, ya que incluso esta actitud de renovación en la contratación laboral, demuestra intención de modernización y rehabilitación del organismo.

2. Modificar el artículo 2º de la Ley 12 de 1990, posibilitando que previos los trámites ordenados por el estatuto contractual vigente para la fecha de su realización y, del avalúo de cada inmueble por parte del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Comité Ejecutivo del IFI - Concesión de Salinas, como órgano rector, pueda ordenar la venta de los bienes inmuebles de que ya hablamos, para los fines propuestos.

Motivación. Se hace necesario otorgar facultades específicas y con procedimiento concretos, para proceder a la ejecución del programa de reactivación de las salinas marítimas y terrestres de Colombia.

3. Autorización al Instituto de Fomento Industrial - Concesión de Salinas, para contratar con el Instituto de Seguros Sociales o con un Fondo de Cesantías y Pensiones o un Fondo de Pensiones de carácter privado, el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados.

Motivación. Así como se tomaron determinaciones respecto a la reducción que de manera sustancial viene sufriendo la planta de personal, con motivaciones ya suficientemente explicadas, se hace necesario adecuar un programa que garantice los recursos para el cumplimiento de las obligaciones con los pensionados de la Concesión de Salinas, para lo cual se considera económicamente favorable para el nuevo espíritu e ideal de la entidad, realizar la contratación con alguno de los organismos enunciados, destinando los recursos para tal fin.

4. Derogar las normas que sean contrarias.

Motivación. Tal y como se deja expuesto a lo largo de esta ponencia, en el decurso del proceso normativo que pretendió la reactivación económica de la Concesión de Salinas y, teniendo como base lo conceptuado por el honorable Consejo de Estado, según el cual el Decreto 2818 de 1991 no tiene las bases legales que le permitan crear una nueva sociedad de economía mixta, lógico es concluir que su articulado se hace incompatible con sus fines y consecuencias. Por lo tanto esta es una de las normas que le son contrarias a la ley que aquí se pretende expedir.

Es fácil concluir que para hacer de la Concesión de Salinas un organismo eficiente, no es necesario terminarlo por ahora, sino por el contrario, aprovechando las prerrogativas legales que le permiten al Instituto de Fomento Industrial, administrar la exploración, explotación, producción y comercialización de las Salinas de la Nación, mediante la contratación de operadores privados y la experiencia adquirida en la ejecución de la actividad, continúe desarrollando su función de administrador, más como una labor de interventoría de la actividad privada en los centros, que como operador directo de los mismos, disminuyendo de esta manera no sólo sus costos de funcionamiento, sino además, cumpliendo con la necesaria función de regulación de precios en el mercado de la sal, como producto de primera necesidad, convirtiéndose éste, en un servicio público y, preservando los bienes de la Nación en cuanto a los depósitos y yacimientos de sal gema y sal marina existentes en el país.

Señor Presidente,
Honorable Senadores

Con este informe y las modificaciones propuestas, damos cumplimiento al mandato otorgado por el señor Presidente. Presentamos Ponencia favorable al proyecto de ley presentado por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Desarrollo Económico, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones".

Del señor Presidente,

Juan José García Romero, Jorge Hernández Restrepo, Ponentes.

SENADO DE LA REPUBLICA
COMISION TERCERA COSNTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 1993.
En la fecha fue recibida en esta Secretaría, Ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 131 Senado 1993, "por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones". Con pliego de Modificaciones. Consta de catorce (14) folios.

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

Rubén Darío Henao Orozco.

CONTENIDO

GACETA número 484 - viernes 31 de diciembre de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Acto legislativo número 03 de 1993, por el cual se adicionan los artículos 134 y 261 de la Constitución Política de Colombia	1
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 96 de 1993, por la cual se crea una Cuota de Fomento y se modifica el Fondo de Fomento Cerealista	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de acto legislativo número 236 de 1993 Cámara y número 51 de 1993 Senado, por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales (artículos 299, 300 de la Constitución Política)	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 131 de 1993, por medio de la cual se modifican los artículos 1º y 2º de la Ley 12 de 1990 y se derogan otras disposiciones	4