



REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO III - N° 108

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 3 de agosto de 1994

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES: PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY 016 DE 1994

(julio 28)

por la cual se establece el sistema general de microempresas

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1°. En desarrollo del artículo 333 de la Constitución Política, organizase un Sistema de Microempresas cuya dirección, coordinación y control estará a cargo de quienes pertenezcan a él, con la asesoría, vigilancia, apoyo técnico y financiero del Estado, en los términos de la presente ley.

Artículo 2°. Objetivos: Son objetivos de la ley mediante la ordenación de instituciones y recursos:

-Dar un uso más adecuado a los factores productivos, tierra, capital y actividad microempresarial, para que los participantes en el proceso se comprometan con el sistema y tengan otros horizontes para su existencia.

-Incentivar formas inéditas de relación Empresa-Sociedad procurando que las Microempresas tiendan a transformarse en cooperativas, evitando la fragmentación de la producción por ser de menor escala y por tanto más costosa.

-Seleccionar tipos de actividad para que los actores del proceso desarrollen su capacidad creativa, sentido de solidaridad, fijen metas específicas que les aseguren resultados rápidos, mejoras en su calidad de vida, excelentes relaciones con otros sectores económicos y con toda la sociedad.

-Que las microempresas sean verdaderas productoras, compradoras de recursos, proveedoras de la comunidad e instrumentos idóneos para el reparto de los ingresos.

-Hacer que el trabajo sea además de vocación, posibilidad real para todos, cumpliendo con la principal función de un gobierno, producir mejoras duraderas en las condiciones de vida de las gentes, mediante la asesoría, capacitación y apoyo económico a estas unidades microempresariales.

CAPITULO I

De las microempresas

Artículo 3°. *Concepto de microempresa:*

-Es microempresa toda unidad económica constituida por una o más personas dedicadas de manera independiente a la agricultura, industria, comercio y/o prestación de servicios.

-Su número de trabajadores, no exceda de veinte.

-Sus activos totales no superen los doscientos salarios mínimos.

Artículo 4°. Requisitos para ser microempresario:

-Los mayores de 12 años y menores de 18, pueden constituir Microempresas en los términos autorizados por la ley.

-Es Microempresario todo aquél que ejerza la actividad de producir bienes o servicios para la venta. No es microempresario el que produce sólo para su consumo.

-Obtener tarjeta de microempresario según lo dispuesto en el artículo 28 de esta ley.

Artículo 5°. *Excepciones:*

Para los efectos de esta ley, no son microempresarios:

-Quienes no reúnan los requisitos de los artículos 3° y 4°.

-Los dedicados a la intermediación financiera de cualquier índole.

-El ejercicio de las profesiones liberales.

-Las empresas dedicadas a los juegos de azar, como loterías, chance, bingo, casinos y juegos electrónicos, así como las casas de empeño.

-Las empresas dedicadas a la construcción de bienes inmuebles, por cuenta propia o de terceros.

-Las dedicadas a la venta de licores, tales como cantinas, restaurantes, moteles, etc.

-Las empresas dedicadas a la fabricación o venta de productos de fabricación prohibida, o que siendo permitidos, constituyan riesgo para la comunidad, tales como juegos pirotécnicos y consultorios de adivinación, hechicería, cartomancia, etc.

Artículo 6°. *Conversión de microempresas a cooperativas:*

Las microempresas deben ser productivas, esto es, que obtengan con un mínimo de costo unos artículos o servicios deseados con el uso de unos materiales, mano de obra y un equipo técnico eficaces; trabajar con ecuanimidad adecuando la relación medios y gastos, con atención al equilibrio financiero para atender todas sus obligaciones, actuando autónomamente en sus decisiones, buscando el beneficio y aspirando a asociarse con otras de su género para constituirse voluntariamente en cooperativa en cualquiera de sus modalidades, sometiéndose en tal caso a ese régimen legal.

CAPITULO II

De los organismos públicos de apoyo microempresarial

Artículo 7°. *Consejo Nacional Microempresarial:*

Créase el Consejo Nacional Microempresarial compuesto por:

-El Ministro de Trabajo o su Delegado.

-El Ministro de Hacienda o su Delegado.

-El Viceministro de Industria, Comercio y Turismo del Ministerio de Desarrollo.

-El Director Nacional de Planeación.

-El Director del Departamento Nacional de Cooperativas.

-El Director Nacional del SENA.

-El Presidente del Banco Popular.

-Dos Representantes de las asociaciones de microempresarios.

-Un Representante de los organismos cooperativos.

-Un Representante de las centrales obreras.

Artículo 8°. *Funciones del Consejo Nacional Microempresarial:*

-Definir y formular políticas generales, planes y programas microempresariales.

-Adoptar sus Estatutos Internos.

-Conformar y reglamentar Consejos Regionales.

-Orientar el funcionamiento general de la actividad microempresarial y proponer la creación de los mecanismos que se requieran para lograr esa misión.

-Proponer el presupuesto anual para la actividad microempresarial.

-Reglamentar la Administración, funcionamiento y destinación de los recursos del Fondo de Solidaridad Microempresarial, acorde con lo previsto en esta ley.

-Requerir la participación del sector público y privado para campañas y otros eventos dinamizadores de acciones microempresariales.

-Como facultad discrecional, podrá acudir a misiones extranjeras de asesoría -OIT- u otros organismos para intercambiar información, formular políticas o establecer acuerdos.

-Procurar ayudas de organismos como ONUDI, directamente a los microempresarios sin o con utilización de canales gubernamentales.

-Requerir asesorías ante organismos para el medio ambiente con miras a mejorar la actividad microempresarial.

-Proponer la adecuación de la Estructura Estatal para hacer realidad todo el articulado de la ley, esta función deberá cumplirse en los tres meses siguientes a su entrada en vigencia.

CAPITULO III

De la financiación del sistema

Artículo 9°. *Fondo de solidaridad microempresarial:*

Créase el Fondo de Solidaridad Microempresarial con personería jurídica, adscrita al Departamento Administrativo

Nacional de Cooperativas, cuyos recursos serán administrados en fiducia por las Sociedades Fiduciarias de naturaleza pública y por las sociedades fiduciarias del sector solidario, las cuales quedan autorizadas para tal efecto por virtud de la presente ley.

El Fondo de Solidaridad Microempresarial contará con un Consejo Asesor compuesto por los mismos integrantes del Consejo Nacional Microempresarial. Este Consejo deberá ser oído previamente sin carácter vinculante, por el Consejo Nacional de Política Social para la determinación de sus planes anuales.

Artículo 10. Recursos del Fondo de Solidaridad Microempresarial: El Fondo de Solidaridad Microempresarial tendrá las siguientes fuentes de recursos:

-5% de las regalías que se destinan por concepto de la actividad minera y de hidrocarburos.

-5% de las operaciones de crédito público que por cualquier concepto comprometan a la Nación y las entidades territoriales.

-14% de la venta de organismos públicos que sean privatizados.

-10% del valor de los remates que las entidades públicas efectúan a través del sistema de martillo.

-Recursos del IFI, según reglamentación que expedirá el Gobierno Nacional dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley.

-Otros recursos del Presupuesto Nacional según estudios que hará el Consejo Nacional Microempresarial.

-10% de los excedentes que arrojen los balances de aquellas cooperativas que se conforman después de beneficiarse de esta ley en su calidad de microempresa.

-2% de los Fondos de Educación de los organismos cooperativos de segundo grado.

-Canalización de recursos de descuento del Banco de la República.

-Los reembolsos por préstamos de que trate el artículo 13 de la presente ley.

-Las donaciones que reciba, los rendimientos financieros de sus excedentes de liquidez y en general, los demás recursos que reciba a cualquier título.

Parágrafo. Anualmente en el Presupuesto General de la Nación a partir de 1995, se incluirán las partidas correspondientes a los aportes públicos.

Artículo 11. Objeto del Fondo de Solidaridad Microempresarial:

-Establecer líneas de crédito de hasta 150 salarios mínimos para microempresarios con destino a:

-Invertir en compra de materia prima.

-Renovación tecnológica.

-Creación y/o expansión de la microempresa.

Artículo 12. Requisitos para acceso al crédito:

-Reunir los requisitos a que se refiere el artículo 4º.

-Ser colombiano.

-Someterse a la reglamentación que sobre este particular debe emitir el Consejo Nacional Microempresarial dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, reglamentación que en todo caso no contemplará codeudores, no exigirá finca raíz, ni será necesario demostrar relación de ingresos, ni otro tipo de requisitos que hagan imposible la adquisición del préstamo.

Artículo 13. Forma de pago:

Los créditos a que se refiere el artículo 11, tendrán plazos hasta de cuatro años en cuotas mensuales que empezarán a ser cobradas cuatro meses después de concedido el préstamo, con intereses a partir de esta última fecha en una cuantía que no exceda el 50% de la cobrada por las cooperativas.

Artículo 14. Restricciones al crédito.

Ninguna microempresa tendrá derecho a más de un crédito en las condiciones expuestas en esta ley, salvo que en el primero que se le conceda no llene el cupo de los 150 salarios mínimos. En ningún caso tendrá derecho a más de dos, sin superar el límite citado.

Artículo 15. Carácter del crédito:

Para los efectos del artículo 355 de la Constitución Política, los créditos a que se refiere la ley, no tendrán el carácter de donación o auxilio.

Artículo 16. Transacciones comerciales que comprometan el patrimonio de la microempresa:

En caso de transacciones comerciales que comprometan el patrimonio de la microempresa, habiendo obligaciones pendientes con el Fondo de Solidaridad Microempresarial, se debe obtener su autorización.

Artículo 17. De microempresa a cooperativa:

Para asociarse con otras microempresas y obtener la Personería Jurídica de Cooperativas, es necesario el paz y salvo del Fondo de Solidaridad Microempresarial.

CAPITULO IV

Organización y capacitación

Artículo 18. Proyectos educativos:

El SENA elaborará proyectos educativos de macroinflujo que consulten los intereses de los potenciales o actuales microempresarios, motivando su compromiso con lo social y creando actitudes de autoestima y democracia.

Artículo 19. Cursos presenciales y a distancia:

El SENA elaborará y dictará los cursos presenciales y a distancia que evalúe convenientes para el éxito del sistema, empero, habrá un curso básico que comprende la explicación de esta ley y se expedirá crédito que se constituye en requisito para la Tarjeta de Microempresarios y tener acceso a los préstamos.

Artículo 20. Convenios con universidades:

El SENA presentará propuesta al Consejo Nacional Microempresarial para efectuar convenios con universidades, tendientes a que quienes van a optar sus títulos profesionales y quieran elaborar sus tesis de grado en materias relacionadas con el desarrollo empresarial, puedan ser incentivados si sus trabajos resultan aplicables a la realidad colombiana.

Artículo 21. Instructivo sobre la ley:

El SENA elaborará dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley un instructivo sobre sus contenidos, para información de todos los interesados, tal instructivo será publicado en un diario de circulación nacional.

Artículo 22. Listado de oficios:

El SENA, para consulta de los interesados, mantendrá actualizado un listado de oficios en que puede desempeñarse un microempresario, señalando su mayor o menor utilidad en cada zona del país.

Artículo 23. Programas especiales:

El SENA incluirá en sus planes de Formación Integral dentro del año siguiente a la entrada en vigencia de la ley, programas especiales para las denominadas trabajadoras sexuales y para quienes van a salir de los centros de reclusión, comprometiéndolos como fuerzas capaces de aportar al desarrollo. Lo propio hará con otros sectores discriminados y desprotegidos, a su criterio.

Artículo 24. Temas de capacitación:

La capacitación impartida por el SENA a los microempresarios, deberá incluir visitas a los sitios de producción a efectos de asesorar en materias como:

-Elección del tipo de negocio.

-Contabilidad del beneficio.

-Trato con la clientela.

-Incremento de la producción.

-Publicidad.

-Expansión de la empresa.

-Política de precios.

-Nuevos productos - Nuevos mercados.

-Aspectos fundamentales de la Ley 100.

-Otros.

Artículo 25. Asesorías - Consultorías - Investigaciones:

El SENA organizará proyectos, programas y actividades involucrando Asesores, Consultores e Investigadores, para cualificar la prestación de servicios e intercambio de experiencias entre ellos, definiendo una oferta de productos que contribuyan a la modernización institucional con criterio social, orientando una relación más democrática con la comunidad microempresarial.

Artículo 26. Interventoría:

El SENA contratará una interventoría que emita juicios sobre los proyectos, programas y actividades, su ejecución y resultados.

Artículo 27. Revista Microempresas:

El SENA creará la revista Microempresas, cuyos contenidos los complementará con información y estudios a cargo de Dancoop, para presentar investigaciones, conclusiones de foros, informes sobre la Feria Anual Microempresarial, conceptos, análisis, experiencias, etc., procurando que ese acervo de conocimientos tenga naturaleza pública, sin perjuicio de los propios medios de comunicación propiedad de las asociaciones de microempresarios, a los cuales prestará asesoría para su edición si es solicitada.

Parágrafo. Para estos propósitos, el SENA fortalecerá su programa de "Actualización para periodistas" y hará acuerdos con universidades para que sus egresados accedan a uno de los títulos que se imparten en posgrado, previos trabajos o colabo-

raciones específicas al Sistema Microempresarial creado en esta Ley.

Artículo 28. Tarjeta Microempresarial:

El Dancoop diseñará dentro de los dos meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley la reglamentación básica para la obtención de la Tarjeta de Microempresario y la otorgará a quienes reúnan los requisitos.

Artículo 29. Feria anual microempresarial:

Dancoop organizará la Feria Anual Microempresarial, evento en el cual se hará la premiación de un concurso que deberá contar con la mediación de un jurado competente, para destacar las mejores Microempresas, teniendo en cuenta variables como calidad de los productos, volumen de ventas, cumplimiento de sus obligaciones con el Fondo de Solidaridad Microempresarial, beneficio a la comunidad, etc.

Artículo 30. Directorio de Microempresas:

El Dancoop elaborará y mantendrá actualizado un directorio de Microempresas y posibles clientes, para información de los microempresarios, tal publicación será complementada con servicios sociales, empleo, ayudatécnica en presupuesto, organización etc., señalando dónde conseguir estos apoyos, sin perjuicio de las asesorías gratuitas que corresponde a los organismos oficiales.

Artículo 31. Sistema de datos:

El Dancoop organizará un sistema de datos para cuantificar resultados en lo económico, mejoras en calidad de vida, número y valor de los préstamos efectuados por el Fondo de Solidaridad Microempresarial y otros que a su juicio sean útiles para detectar los frutos del "capital semilla" que el Fondo haya puesto al alcance de los microempresarios.

Artículo 32. Promoción de la actividad microempresarial:

El Dancoop y el SENA procurarán comprometer espacios en medios de comunicación masivos para promover la actividad microempresarial, con participación de los microempresarios:

Artículo 33. Otras funciones del Dancoop:

El Dancoop también podrá ejecutar las actividades señaladas para el SENA, en los artículos 25 y 26.

Artículo 34. División de Microempresas del Ministerio de Desarrollo:

Trasládase la División de Microempresas del Ministerio de Desarrollo al Departamento Administrativo de Cooperativas.

CAPITULO V

Control y vigilancia

Artículo 35. Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas:

Además de los mecanismos propios del Control Interno y Contraloría existentes en cada entidad, el Dancoop vigilará el uso de los recursos a cargo del Fondo de Solidaridad Microempresarial.

CAPITULO VI

Otras disposiciones

Artículo 36. Aportes al SENA, ICBF:

Las Microempresas aportarán solamente el 50% de las sumas establecidas, sin que por este hecho se les discrimine en la cantidad y calidad de los servicios.

Artículo 37. Régimen tributario:

El Ministerio de Hacienda, en los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la ley, establecerá regímenes simplificados de registros contables y declaración de renta.

Artículo 38. Seguridad social:

Los trabajadores de las microempresas se someterán en un todo a lo dispuesto en la normatividad existente.

Artículo 39. Contratación con microempresas:

Para efectos del artículo 24 de la Ley 80/93, casos de contratación directa, se preferirán en igualdad de condiciones las ofertas presentadas por las microempresas y en concordancia con el artículo 22 de la misma ley, no se requerirán registros, calificación ni clasificación, ni trámite alguno ante las Cámaras de Comercio. Igualmente, el tiempo que lleve de constituida, no será factor de evaluación, empero, se le exigirá la Tarjeta de Microempresario para gozar de estos beneficios.

Artículo 40. Locales para microempresas:

-Los hogares de los mismos microempresarios.

-Locales que tomen en arrendamiento.

-El Consejo Nacional Microempresarial estudiará posibilidades para que en acuerdo con la comunidad microempresarial se destinen a terrenos e inmuebles privados y públicos que puedan ser usados legalmente con ese fin, para tal efecto hará un inventario de bienes públicos inutilizados.

Artículo 41. Del Ministerio de Desarrollo:

Entre sus funciones se destacará la relacionada con buscar vías para beneficiar a las Microempresas de la apertura económica,

vinculando mercados y capitales en especial con América Latina, para lo cual hará estudios sobre las diferencias en las variables económicas, sociales y culturales de los países con que más se espera relación comercial y las oportunidades de intercambio existentes.

Artículo 42. *Microempresas rurales:*

Facúltase al Ejecutivo para que por intermedio del Ministerio de Agricultura, sin perjuicio de lo establecido en la ley agraria, coordine una Comisión de alto nivel que reglamentando la actividad microempresarial campesina, comprometa organismos públicos y privados, buscando que los minifundios se conviertan en unidades integradas para explotar la tierra en forma solidaria, racionalizando recursos, definiendo mecanismos de organización y financiación, garantizando la participación de quienes van a beneficiarse de sus proyectos y programas y preparando evaluaciones de impacto para observar los resultados.

Artículo 43. *De la Ley 78/88:*

Incorpórase la Ley 78/88 a esta norma, en todo, aquello lo que la complementa.

Artículo 44. Esta Ley rige...

(Firma ilegible).

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este documento contiene razones por las cuales es importante dar trámite al proyecto de ley sobre Microempresas en Colombia.

Se exponen aspectos relacionados con las condiciones de vida de la población mayoritaria, causas para el descontento y otros de carácter político-institucional.

Los artículos 57, 58, 60, 64, 65 de la Constitución Política ordenan al Estado proteger y promover las formas asociativas y solidarias de propiedad; promover el acceso a la propiedad, a la asistencia técnica y a la comercialización de productos.

La Microempresa es producción en pequeña escala, con ingresos muy bajos y con rotación anual de personal del 60%. Las empresas grandes también han decidido “rotar” a su personal más antiguo, reemplazándolo por contrataciones temporales, dando paso a un fenómeno de “reciclaje” de toda clase de trabajadores.

Dado que el Cooperativismo tiene significativa importancia en la ley propuesta como fuerza decisiva al futuro, debo decir que igualmente, ha sido señalado como un sistema desequilibrado, en efecto, en un estudio de 251 cooperativas de Antioquia, se encontró que 10 de ellas poseen el 48.6% de los activos totales, las otras 241, la otra mitad.

El 65% de esas cooperativas, son propietarias en promedio de nueve millones de patrimonio; ese espectro es válido para el país, unas pocas cooperativas y empresas grandes y la mayoría pequeñas. Lo que pretende la ley es un camino para democratizar propiedad, con la ayuda de estas formas de producción.

El empleo precario se está imponiendo, profesionales que durante años se prepararon. hoy se descontextualizan de sus conocimientos, yendo a parar a sectores cada vez más deprimidos y hacia la informalidad como vía desesperada, sin opciones ni en seguridad social, al no poder cotizar el mínimo requerido para una pensión, tampoco para pagarse el derecho a la salud, a no ser que mecanismos solidarios creados en la Ley 100 de 1993 se conviertan en su única esperanza. Necesitamos las Microempresas, evolucionando hacia el cooperativismo, con una conformación jurídica, social y económica que asimile el Estado Social de Derecho en que van a actuar.

Las microempresas están ahí y van a aparecer más, hacen aportes individuales al desarrollo, son parte del aparato productivo y eso las hacen importantes, no se ha tenido fe en tantos hombres vinculados allí, algunos no ven convenientes las ideas de inducirlos a la participación, los consideran como problema, cuando en realidad hasta el más humilde es un recurso vital si encuentra una ocupación que le garantice el respeto de la comunidad y el sentido de pertenencia a ella sin tener que enfrentarse a barreras jurídicas y políticas obstaculizadoras de su realización personal, valga citar parte pertinente al prólogo de “El Otro Sendero”, adecuándolo a nuestras circunstancias: “Cuando los pobres que llegan a las ciudades, expulsados de sus tierras por la sequía, las inundaciones, la violencia y la declinación de la agricultura, encuentran que el sistema legal imperante les cierra el ingreso a él, hacen lo único que les queda a fin de sobrevivir: inventarse fuentes de trabajo y ponerse a trabajar al margen de la ley. Carecen de capital, formación técnica, no pueden aspirar a obtener créditos ni a operar bajo la protección de un seguro, ni de la policía, ni de los jueces, y saben que su negocio siempre estará amenazado por toda clase de riesgos, sólo cuentan con su voluntad de sobrevivir, de mejorar con su

imaginación y sus brazos”. Los desplazados internos, tema del que se ocupó la reciente Conferencia episcopal, huyen de la violencia y suman centenares de miles, afectando seriamente la vida en las ciudades donde lo que hallan es más hostilidad, organismos internacionales cuestionan con frecuencia alarmante al país en esta materia, con graves consecuencias en lo comercial y en su imagen democrática, pero, el tratamiento no debe reducirse a “cosmetología”, según palabras del Defensor del Pueblo. Los derechos fundamentales expuestos en la Constitución deben servir para prevenir tan delicados asuntos, hay que hacer un cambio o estas dificultades revertirán en algo imposible de manejar. El Presidente Samper, en su discurso “El Salto Social”, el 18 de marzo decía: “Este gran cambio se basa en la formación de un nuevo ciudadano: más productivo y más solidario, más participativo y más tolerante, más respetuoso de los derechos humanos y por tanto menos violento... más personas satisfechas con su trabajo y convencidas que pueden alcanzar sus anhelos, son menos guerrilleros en los campos, menos delincuentes en las calles, menos milicianos y menos “mulas” que se juegan la vida por fuera de las fronteras del país”.

Hay que ayudar ha despertar el deseo de mejorar, todas esas gentes cuentan con energías que no están siendo utilizadas para el bien de Colombia, cuando uno va profundizando en esto, ve que hay un remedio, **empleo**, con el uso de las propias capacidades de los afectados, si se les da asesoría integral, apoyo profesional, incidiendo en lo material, en lo socio-económico, hasta que cada uno sienta que él es el mejor agente de su progreso.

Si se hiciera una convocatoria llamando a los que estén dispuestos a contribuir con sus esfuerzos voluntarios al desarrollo, vendrían multitudes, la comunidad puede estar permanentemente empleada para sí misma, la comunidad puede estar permanentemente empleada para sí misma en forma muy provechosa, alguien dijo: “con programas bien diseñados, podremos construir no solamente bienes sino hombres”.

Una estudiante de Administración Educativa, ilustraba en un caso hipotético o real, que en una pequeña población no comían carne porque no había como conservarla, se sugirió hacer un congelador comunal, rotando su manejo y pagando pequeñísimas cuotas por su uso, esto condujo al cultivo de vegetales en las huertas caseras y a solicitar asesoría de un técnico agrícola, fueron haciendo lo mismo con otros servicios comunales y se organizaron para acciones en educación ambiental y familiar, haciendo conciencia de su valor como núcleo social e impulsando programas que caminan por sí mismos y planes insospechados para el bienestar colectivo, que funcionan porque son propiedad de la gente a que van dirigidos, incluso los desastres en Colombia van dejando enseñanzas, una vez efectuados los balances de todas las pérdidas, las comunidades resurgen si se les ofrece apoyos para asociarse productivamente.

Las Microempresas deben hoy consolidarse en un medio aperturista, esto es: liberación de importaciones, reestructuración industrial y del parque industrial, con criterios de producir más a menor costo, ahorro en mano de obra, exportar más barato, quienes no se “modernizan” y no sepan colocarse en el mercado internacional, quiebran. Hay muchos datos sobre crecimiento, pero el crecimiento sin redistribución es un falso desarrollo, dado que el crecimiento ha implicado deuda, la deuda debe generar inversión social.

El crecimiento no es el único componente del progreso, no podemos seguir esgrimiendo la tesis de distribución después, es imperativo ir hacia lo que varios autores llaman “modernización equitativa”. El mercado por sí mismo no es idóneo para garantizar la justicia, es el Estado quien debe propiciar los cambios con interés genuino en que “las dificultades no se le conviertan en conflicto”, y convencido que es más altruista y más económico satisfacer las necesidades que ignorarlas; es mejor organizar el empleo que dejarlo en las fuerzas ciegas de la oferta y la demanda. Hay que hacer algo para que la minoría acaudalada tome conciencia de su deber de no dejar empobrecido el futuro. A cambio, pueden enfrentar su gran reto, el reto del desarrollo, su liderazgo y una voluntad no tímida del Ejecutivo, conseguirán que esta alternativa microempresarial sea un cauce de dignidad para las mayorías, así, haremos la vida más amable en las veinte a treinta ciudades intermedias que tenemos y en los pueblos.

El mercado interno está insatisfecho, no se entiende qué quieren decir los que afirman que el mercado está agotado, más del 70% del país no cuenta con seguridad social, no hay acueductos suficientes, para arreglar el déficit en vivienda habría que construir otra ciudad de las grandes, hacen falta alimentos y educación, el transporte es insuficiente y mal organizado, todo esto nos indica que el pueblo con microempresas tiene mercado para sus propios bienes, lo que no tiene son ingresos para adquirirlos. Se requiere tecnología, asesoría, capacitación, un cuerpo jurídico, político y voluntad administra-

tiva que el señor Presidente ha manifestado tener con su equipo de gobierno para avanzar en estos propósitos, la principal intención de un gobierno debe ser producir un alto nivel de vida para todos.

Si bien las Microempresas son pequeñas unidades productivas, con bajo monto de capital, con tecnología artesanal, baja cantidad de trabajadores y muy escasa capacidad para competir en producción y rendimiento, no es sensato continuar incentivando este tipo de solución sin una más firme orientación del Estado, no es edificante dejar que cada uno resuelva su problema como pueda en condiciones paupérrimas.

Hemos hecho conciencia de que una alta proporción de quienes allí se emplean, no acceden a un salario, ni prestaciones sociales fijas, pues todo depende de lo que se produzca y se venda, fijar un salario mínimo no hace que por ese sólo hecho sea practicable.

Especialistas afirman que el 55% de los trabajadores de estas unidades productivas, no saben cuál es el valor del salario mínimo vigente, ¿qué se puede esperar de lo que saben en otras áreas del conocimiento?

El problema que más golpea a las clases populares es no poder conseguir un trabajo, en una especie de “rechazo social” que lo aleja de fuentes de ingreso, apareciendo conductas como la negativa a hacerse parte de los procesos políticos y sociales. En un trabajo de la Socióloga María Eugenia Álvarez, se asegura que al indagar las causas del desempleo, los que sufren esta situación se expresan así:

Por la mala suerte 5%.

Por no estar capacitado 8%.

Por no tener experiencia 6%.

Porque no hay cosechas 9%.

Porque los políticos manejan los puestos 35%. Por las crisis económicas 37%.

Igualmente es interesante compilar razones aducidas cuando personal desempleado o con empleo precario trata el tema de la pobreza: Unos no se quejan, otros enfatizan en que las cosas cada día son más caras, o que siempre habrá pobres que faltan controles, que es necesario organizarse para defenderse, que es culpa del capitalismo y los partidos políticos, que la gente es perezosa o en fin, que el Gobierno no arregla nada y que cada uno vea para dónde coge; sería más interesante aún, profundizar en los significados ocultos de cada respuesta de estas. Lo que se pretende demostrar es que cada vez es menor el porcentaje de los que señalan a la suerte o al destino como los culpables de su ubicación entre los desposeídos. Para los planificadores, estos “marginados”, son el problema, es la marginalidad la causante de la mortalidad y morbilidad infantil, la generadora de problemas políticos, etc. Para nuestra exposición, este es un efecto de un estilo de desarrollo que asumamos, somos los hombres con nuestras instituciones los que podemos provocar que las ciudades sean asibles sin que la vida en ellas sea tan terrible en costos sociales.

Dejar crecer el porcentaje de marginados, arguyendo que es un “fenómeno estructural” que se arreglará después, es una equivocación, las estructuras son categorías de las que es posible salirse, urgen medidas económicas inmediatas para tanta gente, es la Microempresa concebida en los términos de esta ley, camino que se puede ofrecer ya, en la certeza de una respuesta popular favorable, mucha economía escondida se hará evidente si no lo impedimos con múltiples papeleos que la obliguen a continuar trabajando al margen de la ley.

Hay que motivar a las Microempresas para que produzcan con otros alcances, con una apertura más allá de su entorno de siempre coordinando su accionar con otros organismos que compartan sus intenciones, por lo pronto, hacia el cooperativismo, luchando para rebasar lo básico, superando el concepto biológico de la vida, privilegiando la eficiencia económica con redistribución.

Atendiendo el clamor popular expresado en más de un millón de firmas para que el SENA continúe con su labor formadora, a ésta, entre otras instituciones, se le va a otorgar destacadísimo papel y se le va a pedir que desarrolle la Ley 119, facilitándole su obligación de poder atender más del escaso 7% que recibe, entre el universo de solicitantes que hoy golpean a sus puertas. De otra parte, los consejos regionales microempresariales que se autoriza crear, podrán ejecutar operaciones conducentes a coordinar la infraestructura con que cuenten organismos del nivel Departamental, Distrital o Municipal como en el caso del Departamento Administrativo de Acción Comunal Distrital con su División de Microempresas y su Centro de Formación y Capacitación Técnico-Empresarial CEFOCAP.

Hacen falta puntos de referencia desde la microempresa, hacia la cooperativa, donde surjan mecanismos de comunica-

ción y alternativas de organización canalizadoras de inconformismo, las JAL, pueden ser herramienta valiosa. Esta ley pretende hacer realidad las palabras del señor Presidente Samper: "pondremos al Gobierno y a la Economía al servicio de la gente. Construiremos un capitalismo social, eficiente y solidario, por oposición a un capitalismo salvaje, excluyente y desestabilizador. Le pondremos corazón a la apertura para llevar sus beneficios a la gente".

La ley propone etapas que van proporcionando beneficio, más cohesión de grupo, más capacidad para utilizar insumos disponibles en agencias de diversa naturaleza y consecuencias en el repertorio comportamental de los asociados, imprimiendo evolución en la dimensión económica, hacia más independencia como criterio de éxito, hasta marchar por encima del punto de equilibrio sin más ayuda, creciendo y distribuyendo o capitalizando sus excedentes.

Estamos ante una nueva forja de gobernar, en la que el Estado debe ganar más aceptación y respeto de la sociedad, porque sus actores también van ganando con nuevas formas de inserción en la economía, sintiéndose en el deber de ser responsables en el contexto de la legalidad, pero sobre todo, de más legitimidad en el marco de la globalización de la economía si es facilitadora de la circulación de bienes y servicios.

Aprobando esta iniciativa, cumplimos con el principio de "Estado subsidiario", expuesto en el artículo 288 de la Constitución Política, tal subsidiariedad es una "cascada" que agiliza la coordinación entre el Gobierno y las comunidades, tomando las decisiones y usando los recursos donde están los problemas con la intervención directa de quienes son afectados, proporcionándoles soportes técnicos y financieros e impulsándolos a la plena autonomía, eficiencia y eficacia, o lo que es lo mismo, hacia el máximo de sus personalísimas capacidades.

Para que esta ley cuente con la aceptación de quienes de ella han de beneficiarse y para que cumplan su propósito, en su discusión deben participar representantes de las actuales asociaciones de Microempresarios, del cooperativismo y las centrales obreras, con su presencia deliberante esperamos ganar espacios a la miseria y promover la prosperidad.

Antonio José Pinillos Abozaglo,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley No. 016 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Antonio José Piñeros.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 017 DE 1994 (julio 28)

por la cual se dan garantías a los pensionados de Colombia y a la Tercera Edad"

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Quien haya obtenido su pensión por el Estado o Empresa Privada al cumplir los 65 años, estará exento del pago del Impuesto Predial y la contribución de valorización, así como las tasas y contribuciones especiales que se llegaren a crear.

Parágrafo 1º También tendrán derecho al beneficio del artículo anterior, las personas naturales independientes que cumplan 65 años y cuyo patrimonio sea igual al monto que declara exento la Administración de Impuestos Nacionales.

Parágrafo 2º Serán beneficiarios de la ley de Pensionados y las personas naturales independientes cuyo ingresos no superen los diez (10) salarios mínimos.

Artículo 2º A partir de la promulgación de la presente ley el reconocimiento de la mesada pensional a que tiene derecho el pensionado mayor de 65 años, será incrementada anualmente en 1%, adicional al reajuste de ley.

Artículo 3º Todo pensionado tendrá un descuento de por lo menos el 30% en la utilización del servicio de transporte de pasajeros terrestre y aéreo en las rutas intermunicipales e interdepartamentales.

Artículo 4º El Gobierno Nacional creará una línea especial de crédito para atender a los pensionados y a los mayores de 50 años en programas de vivienda, salud y retorno al campo.

Artículo 5º Créase el Fondo Nacional de Pensiones para atender la actualización y nivelación de pensiones.

Parágrafo. La acción del Fondo Nacional de Pensiones se realizará en los órdenes nacional, departamental, municipal y en Santafé de Bogotá, D.C.

Artículo 6º La prima semestral se reconocerá a todos los pensionados por jubilación, invalidez, vejez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial, en todos sus órdenes, en el sector privado y del Instituto de Seguro Sociales, así como los retirados y pensionados de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, tendrán derecho al reconocimiento y pago de treinta (30) días de la pensión que le corresponda a cada uno de ellos por el régimen respectivo que se cancelará del mes de junio de cada año, a partir de 1994.

Parágrafo. Esta mesada adicional será pagada por quien tenga a su cargo la cancelación de la pensión sin que exceda de quince (15) veces el salario mínimo legal mensual.

Artículo 7º Se autoriza al Gobierno Nacional, así como a los Gobiernos Departamentales y Municipales y al Distrito Capital para presupuestar anualmente y realizar los créditos y contracréditos necesarios para financiar los costos que esta ley demanda.

Artículo 8º Créase el Consejo Nacional para la atención del pensionado y la tercera edad.

Dicho Consejo estará integrado por:

- El Presidente de la República o su Delegado.
- Los Ministros de Salud, Trabajo, Educación.
- El Director del Instituto de los Seguros Sociales.
- Un representante de las Cajas de Compensación Familiar.
- Un representante de las Cajas de Previsión Social.
- Un representante de los gremios de la producción.

- Cuatro (4) representantes de las organizaciones nacionales de pensionados, designados por el Presidente de la República, de temas presentadas por la Confederación de Pensionados de Colombia C.P.C. y las Asociaciones y Federaciones Nacionales de Pensionados de mayor representatividad.

Parágrafo. El Consejo Nacional para la atención del pensionado se reunirá ordinaria y obligatoriamente cada tres (3) meses y extraordinariamente cuando se requiera.

Artículo 9º Autorícese al Presidente de la República para crear la Consejería Nacional para la atención al pensionado y a la tercera edad.

Parágrafo 1º Esta Consejería será el organismo coordinador de las actividades emanadas por el Consejo Nacional para la atención del pensionado.

Parágrafo 2º Los Gobiernos Departamentales y Municipales y el Distrito Capital, integrarán en su jurisdicción los Consejos Regionales y Locales para la atención de los pensionados y la tercera edad.

Artículo 10. Las entidades oficiales y privadas encargadas del pago de las pensiones o las entidades financieras que administren los recursos, reconocerán por mora los intereses diarios corrientes, cuando no efectúen oportunamente el pago de dichas mesadas pensionales.

Artículo 11. En todos los municipios del país y en el Distrito Capital se crearán Centros Recreacionales y Asistenciales para los pensionados y la tercera edad.

Parágrafo. En los presupuestos departamentales, municipales y del Distrito Capital se abrirá un rubro con destino al funcionamiento, inversión y dotación de dichos centros.

Artículo 12. Los Centros Recreacionales y Asistenciales prestarán los siguientes servicios sociales:

- Atención médica con los servicios de laboratorio clínico y droguería.
- Atención odontológica completa.
- Educación y actualización técnica y profesional.
- Recreación y asistencia social.

Artículo 13. Los actuales Centros Recreacionales en que han tenido participación el Estado y los pensionados, serán dirigidos y administrados por estos últimos y no podrán ser rematados, vendidos o enajenados.

Artículo 14. La Nación, los departamentos y los municipios darán prioridad para los pensionados y las personas mayores de cincuenta (50) años en incluirlos en los planes de vivienda de interés social.

Presentado por:

Samuel Ortigón Amaya,

Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia, consagró desde 1991, en sus principios y derechos fundamentales claras disposiciones, en materia de Seguridad Social y de atención a los pensionados y a los ciudadanos de la tercera edad.

El artículo 13 advierte que todas las personas "nacen libres e iguales ante la ley" y que todas gozarán de "los mismos

derechos, libertades y oportunidades, sin ninguna discriminación".

La misma Constitución obliga al Estado a promover las condiciones para que la igualdad sea "real y efectiva" y a adoptar medidas en favor de los grupos discriminados o marginados.

El artículo 46 señala que el Estado, la Sociedad y la Familia concurrirán para la protección y asistencia de las personas de la tercera edad y a que además deben promover su integración a la vida activa y comunitaria.

El artículo 48 anuncia que la ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo y constante.

El artículo 53 garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones.

El artículo 51 consagra el derecho a la vivienda digna para todos los colombianos y le señala al Estado la responsabilidad de promover planes de vivienda con sistemas adecuados de financiación a mediano y largo plazo.

Estos derechos consagrados por la Constitución deben ser desarrollados por la ley.

Por esta razón presentamos el proyecto de ley por el cual se reconocen garantías a los pensionados de Colombia y a la tercera edad.

Principios generales:

Es de elemental justicia que el Estado, el Gobierno y todos los colombianos comencemos a reconocer en los mayores, el respeto y el reconocimiento a su vida dedicada al trabajo, a la experiencia que los años brindan y la posibilidad del descanso sin angustias y en mejores condiciones que durante su vida laboral activa.

¿Quién dijo que el pensionado por el solo hecho de llegar a la edad de retiro se le debe disminuir sus ingresos mensuales?

El reconocimiento de la pensión de la pensión en muchos casos se ve afectado inicialmente hasta en un 30%, como si los gastos de los mayores disminuyeran con el tiempo.

El solo hecho de llegar a los 50 años de edad le crea a los colombianos dificultades para lograr créditos en el sector financiero.

Con el paso de los años los colombianos de mayor edad tienen cada vez menos entidades y personas que se dediquen a cuidarlos, defenderlos y apoyarlos.

Por estas razones deseamos corregir estas desigualdades con el presente proyecto de ley.

Samuel Ortigón Amaya,

Representante a la Cámara Departamento de Cundinamarca.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley No. 017 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Samuel Ortigón A.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 018 CAMARA DE 1994

"por la cual se modifican disposiciones sobre la disolución y liquidación de la sociedad conyugal"

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Cuando la sociedad conyugal se disuelva y deba liquidarse, por causa de separación judicial de cuerpos, divorcio o declaración de nulidad del matrimonio, de manera que cese la obligación de cohabitación y uno de los padres quede a cargo de los hijos menores habidos durante el matrimonio o legitimados, respecto del bien inmueble utilizado como vivienda familiar, que forme parte del haber social aunque figure como su titular uno solo de los cónyuges, el juez competente podrá decretar que ese bien permanezca en la indivisión para que lo habiten el padre que quede a cargo de los hijos y estos hasta que cumplan la mayoría de edad. La sociedad conyugal se liquidará entonces respecto de los demás bienes, que se distribuirán conforme a las disposiciones legales.

El juez, para sacar del comercio el bien inmueble objeto de la indivisión, que no entra en la liquidación de la sociedad conyugal, proferirá una providencia en tal sentido, la cual será notificada dentro de los tres días siguientes a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos donde se encuentra registrado el bien, para que esta anote en el folio de matrícula inmobiliaria la expresión "Indivisión Condiciona", seguida de los nombres y apellidos de quienes formaban el vínculo matrimonial que

dio origen a la sociedad conyugal de la cual formaba parte el bien.

Se exceptúa de la presente disposición el bien inmueble utilizado como vivienda familiar, que sea de la exclusiva propiedad de uno de los cónyuges, conforme a las normas legales, en cuyo caso puede disponer libremente de él cuando la sociedad conyugal se disuelva.

Artículo 2º En los casos de indivisión contemplados en el artículo anterior, el padre que no habite el inmueble se abstendrá de realizar cualquier acto que pueda perturbar o perturbe el uso pacífico y tranquilo del inmueble destinado para vivienda, so pena de incurrir en sanción de multa hasta de cinco (5) salarios mínimos mensuales legales o arresto inmutable hasta de sesenta (60) días que impondrá el Defensor de Familia.

Sin embargo, a petición del padre que no tiene el cuidado de los hijos y no habita el inmueble, el juez competente decretará la venta del bien cuando respecto del otro padre se establezca alguna de las causales de suspensión o privación de la patria potestad. Igualmente la venta del inmueble procederá cuando todos los hijos alcancen la mayoría de edad, y en estos dos eventos su producto se distribuirá entre los padres por partes iguales.

Se exceptúa el caso en que el bien haya sido aportado a la sociedad conyugal por uno de los cónyuges, pues no procede la venta sino la restitución inmediata del inmueble.

Artículo 3º Mientras subsista la indivisión del inmueble de que trata el artículo primero, ambos padres están en la obligación de aportar para el pago de impuestos y de los gastos normales de mantenimiento del bien, tales como el pago de servicios y reparaciones locativas, en la proporción que el juez determine, en caso de no haber acuerdo al respecto entre las partes.

Para tales efectos el juez considerará las circunstancias del padre a quien habiéndosele fijado a su cargo cuota alimentaria, no le corresponde la utilización de la vivienda familiar.

Artículo 4º Para todos los efectos legales se entenderá que el bien inmueble objeto de la indivisión pertenece a ambos padres, y aquel que lo habite, mientras esta subsista, no podrá alegar posesión para usucapir contra el otro, ni realizar sobre el inmueble acto alguno de disposición o gravamen, a menos que lo haga de común acuerdo con el otro padre. En caso contrario, el acto de disposición o gravamen será absolutamente nulo.

Artículo 5º Para efectos de la presente ley, el juez competente será el mismo que conozca del respectivo proceso de separación de cuerpos, divorcio o nulidad del matrimonio, en razón del cual se disuelve la sociedad conyugal.

Artículo 6º La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por la honorable Representante a la Cámara por Santafé de Bogotá, D.C.

Viviane Morales Hoyos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. Referencia histórica

El matrimonio necesariamente produce efectos y obligaciones personales entre los cónyuges y efectos patrimoniales entre estos y en relación con terceros. Por tal razón despierta el interés del Estado para regular adecuadamente esas relaciones y vínculos, mediante un conjunto de disposiciones que conforman lo que en Derecho Civil se conoce generalmente como regímenes matrimoniales y mas exactamente, en cuanto tiene que ver con las relaciones de contenido económico, se les llama régimen patrimonial o económico matrimonial, régimen de bienes en el matrimonio o régimen matrimonial pecuniario, entre otros.

Cualquiera se la denominación adoptada, lo cierto es que los Estados establecen un régimen matrimonial determinado, atendiendo a situaciones de orden histórico, sociológico, cultural, político, etc. procurando plasmar en el ordenamiento jurídico el resultado de la consideración de esas distintas variables.

Es así como puede encontrarse el régimen de absorción de la personalidad económica de la mujer por el marido, el régimen de separación de bienes, el régimen de unidad de bienes, el régimen de unión de bienes o de administración y disfrute del marido, y el régimen de comunidad de bienes, que rige actualmente en Colombia y cuyo elemento característico es la formación de una masa de bienes que pertenece a los dos esposos y que ha de repartirse entre ellos o entre el cónyuge supérstite y los herederos del fallecido, al disolverse la sociedad conyugal.

Es notable el desarrollo que ha observado en nuestra legislación de Derecho Privado el régimen económico del matrimonio, desde su primera consagración en el articulado original del Código Civil, hasta nuestros días.

Como dato interesante se anota su ubicación en el título 22 libro IV del Código Civil, referente al tema de las obligaciones en general y de

los contratos, y no en la parte correspondiente del libro I que regula lo relacionado con las personas.

Ello se debe, como indica el doctor Hemán Gómez Piedrahíta en su obra "Derecho de Familia", a que el señor Andrés Bello consideró que al aceptar contractualmente el matrimonio, la sociedad conyugal también debía regirse por el título correspondiente a los contratos, pues de no haberse querido este régimen, se suponía que los cónyuges hubiesen pactado capitulaciones matrimoniales, y porque además se dió plena aplicación a la teoría de la autonomía de la voluntad y por tanto se ubico lo relativo a la sociedad conyugal en el título 22.

Originalmente el Código Civil determinó un sistema de comunidad de muebles y adquisiciones, dentro del cual se estableció la incapacidad civil de la mujer por el sólo hecho de contraer matrimonio, y en el que correspondía al marido la representación legal de la mujer, se formaba sociedad conyugal por el hecho del matrimonio y el marido ejercía la administración de los bienes propios y los de su mujer, confundiendo en una masa que tenía como único gestor al marido.

Este sistema reflejaba en buena medida la consideración discriminatoria que la sociedad daba a la mujer, entendiéndola como incapaz de manejar sus propios bienes o de celebrar contratos y operaciones de disposición sobre ellos.

Afortunadamente como resultado de la evolución social misma y de la lucha de la mujer por reivindicar sus derechos, mediante la Ley 28 de 1932 se propuso remediar las injusticias existentes con relación a la situación jurídica de la mujer, al menos en este campo, y se consagró un régimen inspirado en la concepción de una sociedad conyugal teórica, que se revelaría y produciría efecto práctico real al disolverse el matrimonio.

Durante la vigencia del matrimonio los cónyuges disfrutaban de plena libertad jurídica y del amplio goce de los bienes que adquirieran, según la idea central de la reforma legal. En efecto, la Ley 28 de 1932 estatuyó un régimen de sociedad de gananciales, con administración, goce y disposición separados, en cabeza de cada cónyuge.

Con base en las inquietudes que generó el nuevo sistema, la Corte Suprema de Justicia se pronunció al respecto, sosteniendo que desde 1933 la sociedad conyugal tiene dos administradores, con autonomía propia cada uno, sobre el respectivo conjunto de bienes muebles o inmuebles aportados al matrimonio o adquiridos durante la unión por el marido o la mujer. Cada cónyuge dispone con entera independencia, tanto de los bienes propios como de los adquiridos a título oneroso, o sean los sociales. (Sentencia C. S. de J., octubre 20 de 1937, Gaceta Judicial, Tomo 45, páginas 630 y ss.).

Afirma también la Corte que el régimen de la Ley 28 de 1932 es de sociedad conyugal o comunidad, porque su rasgo característico es la asociación o unión de intereses patrimoniales de los cónyuges.

Como peculiaridades del régimen comentado pueden señalarse las siguientes: se establece una sociedad de gananciales o adquisiciones, con administración, goce y disposición en cabeza de cada cónyuge; se consagra la administración separada de cada cónyuge; se mantiene lo relativo al haber absoluto, el haber relativo, el pasivo, régimen de recompensas, la subrogación, disolución y procedimiento de liquidación de la sociedad conyugal; se establece la responsabilidad personal sobre el pasivo, mientras esté vigente la sociedad conyugal; se prohíben los contratos entre cónyuges; se fija el procedimiento para la liquidación de la sociedad conyugal; se reconoce plena capacidad civil a la mujer y se concede la guarda al marido sobre la esposa incapaz.

Ahora bien, la sociedad conyugal, a partir de la Ley 28 de 1932, descansa sobre estos supuestos: existen tres categorías de patrimonios el del esposo, el de la esposa y el social; la sociedad usufructúa todos los bienes, tanto los sociales como los propios de cada cónyuge; los cónyuges son responsables de su gestión personal en virtud de su administración independiente; cada cónyuge responde ante terceros de las obligaciones contraídas, a pesar de que eventualmente al liquidarlas pueda llegar a gravar la sociedad; hecha la liquidación y determinados los gananciales, se divide por iguales partes entre los cónyuges la masa partible.

Especial atención merece un supuesto de la sociedad conyugal, y es que al disolverse esta, los esposos se convierten en comuneros de los bienes sociales y ninguno de ellos, por tanto, puede disponer libremente de éstos, mientras no se le adjudique en el respectivo proceso.

Sobre este particular la Corte Suprema de Justicia, en sentencia de casación de abril 25 de 1991, sostuvo: "esta facultad de administrar y disponer libremente se ve recortada cuando la sociedad se disuelve; a partir de este evento, cada uno de los esposos solo puede disponer de los bienes que sean suyos

exclusivamente, desde luego que en nada los afecta la disolución de la sociedad. Por este hecho, emerge la indivisión o comunidad de gananciales, y mientras perdure ese estado, o sea, entretanto se liquide y se realicen la partición y la adjudicación de bienes, cada cónyuge pierde la facultad que tenía de administrar y de disponer libremente de los bienes sociales. El desconocimiento de esta situación, o sea, el que por uno de los cónyuges se venda un bien que tenga la condición social, puede dar lugar al fenómeno de la venta ajena, como reiteradamente lo ha expuesto la jurisprudencia de la Corte".

Como se verá más adelante, la condición de ciertos bienes de permanecer en la indivisión, de pertenecer a una comunidad, resulta de importancia capital para la propuesta que introduce el proyecto de ley en el evento de disolución de la sociedad conyugal.

II. El régimen legal vigente.

De manera sucinta debe anotarse que en la legislación colombiana los activos de la sociedad conyugal se integran con dos tipos de bienes: los que ingresan a la sociedad en forma plena, o sea, sin derecho a restitución, que conforman el haber absoluto, y los que ingresan por aporte de uno de los cónyuges, que por tal motivo adquiere el derecho a la restitución del bien o el equivalente en dinero al liquidarse la sociedad; estos últimos constituyen el haber relativo.

Dentro del haber absoluto se comprenden aquellos bienes adquiridos durante la vigencia de la sociedad conyugal a título oneroso, es decir, con el esfuerzo y trabajo del cónyuge respectivo. Entre ellos estarían bienes tanto muebles como inmuebles, lo que significa que si, por ejemplo, la casa de habitación se adquirió de la manera descrita ingresa al haber absoluto de la sociedad, se reputa como bien social.

Es importante que el título se realice durante la existencia de la sociedad, por cuanto el artículo 1792 del Código Civil dispone sobre bienes que a pesar de haber sido adquiridos durante la sociedad conyugal no ingresan al haber, como sería por ejemplo el caso del marido que estaba, antes de casarse, en posesión de un bien que durante la sociedad conyugal adquiere por prescripción. En este evento el bien no pertenece a la sociedad porque la causa o título de la adquisición ha precedido a ella.

A su vez, el haber relativo se integra por bienes que también se consideran sociales, pero que la sociedad conyugal debe restituir en dinero al cónyuge aportante al disolverse.

Entre ellos se destacan los bienes raíces que la mujer aporta al matrimonio, apreciados para que la sociedad le restituya su valor en dinero, como lo indica el numeral 6º del artículo 1781 del Código Civil.

Debe anotarse que los bienes raíces adquiridos antes del matrimonio son bienes propios, y para quitarles ese valor, se requiere que la mujer los aporte a la sociedad por medio de un acto jurídico, que puede ser en las capitulaciones matrimoniales o en otro instrumento público otorgado al tiempo del aporte. Por razón de la vigencia de leyes sobre la igualdad jurídica de los cónyuges, este numeral 6º debe entenderse aplicable tanto a la mujer como al hombre que aporta el bien raíz.

Además de los bienes que forman el haber absoluto o relativo de la sociedad conyugal o que tienen el carácter de bienes sociales, existen otros que pertenecen exclusivamente a uno u otro cónyuge y que se designan con la expresión de "bienes propios" del marido o de la mujer. Tal es el caso de los bienes inmuebles que a la fecha del matrimonio sean de propiedad de alguno de los cónyuges, o de los inmuebles adquiridos a título oneroso durante la sociedad conyugal, pero por causa o título anterior a ella, los cuales no ingresan al haber social según disposición expresa del artículo 1792 del Código Civil.

Son también propios de los cónyuges, los inmuebles adquiridos durante la sociedad conyugal por el marido, o por la mujer, o por ambos simultáneamente a título de donación, herencia o legado. De igual forma, los inmuebles adquiridos por subrogación de otro inmueble propio del cónyuge, esto es, la sustitución de un inmueble por otro expresándose claramente esta circunstancia, se reputan como bienes propios.

Las anteriores son las circunstancias en que generalmente se puede encontrar el bien inmueble que sirve como casa de habitación a la pareja y a los hijos. De allí la importancia de determinar al momento de disolverse la sociedad conyugal cuál es el destino que el ordenamiento jurídico otorga a tan esencial bien.

Ahora bien, el proyecto de ley atiende al bien inmueble utilizado como vivienda familiar, regulando su situación como bien común a partir de la disolución de la sociedad conyugal, momento en el cual los antes cónyuges pierden la capacidad de administración y disposición de los bienes sociales y tan solo pueden disponer libremente de los bienes propios.

El proyecto señala la nulidad absoluta como consecuencia del acto de disposición o gravamen del bien inmueble que por mandato legal debe permanecer en la indivisión.

La situación anterior a la disolución de la sociedad conyugal no se contempla en el proyecto, por cuanto la disposición y administración aún de los bienes sociales por parte de uno cualquiera de los cónyuges es de la naturaleza misma de la reforma introducida en la Ley 28 de 1932. En efecto, como se expresó atrás, durante la vigencia de la sociedad conyugal, los cónyuges se hallan facultados para administrar y disponer libremente de sus bienes, entendiéndose por tales los de su exclusiva propiedad y los que, a pesar de tener el carácter de gananciales, se radican en cabeza de uno o de otro.

Es entendible que exista el temor respecto a la disposición dolosa de bienes de la sociedad conyugal por parte de alguno de los cónyuges antes de la disolución de la sociedad conyugal; sin embargo, por regla general, como lo ha expresado la Corte Suprema de Justicia, "mientras no se disuelva dicha sociedad, ninguno de los cónyuges puede atacar los actos celebrados por el otro, pues si le fuera permitido hacerlo antes, esto conduciría, en el fondo, a anular la facultad que la misma ley le concede a cada uno de ellos para disponer libremente de los bienes que adquiere durante la unión matrimonial". (C. S. DE J. Sala de Casación Civil, Sentencia de junio 8 de 1967).

Asunto diferente se presenta una vez disuelta la sociedad conyugal, pues al cesar la obligación de cohabitar de los cónyuges, es importante asegurar la destinación del bien inmueble utilizado como vivienda familiar, para el uso de los hijos y el padre a cuyo cuidado quedan estos, como lo pretende el proyecto de ley.

III. El proyecto de ley.

Fundamentalmente propone modificar de manera parcial el proceso normal de liquidación de la sociedad conyugal una vez disuelta esta, según el cual, como lo dispone el artículo 4º de la Ley 28 de 1932, se debe deducir de la masa social o de lo que cada cónyuge administre separadamente, el pasivo respectivo, para luego sumar y dividir los activos líquidos restantes conforme al Código Civil previas las compensaciones y deducciones del caso.

En efecto, el bien inmueble utilizado como vivienda familiar, cuando forma parte del haber de la sociedad conyugal, no participaría en la liquidación de ésta y la posterior distribución y adjudicación de bienes.

Por el contrario, previo decreto del juez, permanecerá en la indivisión para ser habitado por el cónyuge que quede a cargo de los hijos y por estos, hasta que cumplan la mayoría de edad.

Esta propuesta encuentra su fundamento jurídico en la naturaleza de los bienes de la sociedad conyugal una vez disuelta esta pues, como se referenció anteriormente a través de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, tales bienes pertenecen a la comunidad de gananciales, a la indivisión que emerge por la disolución de la sociedad conyugal; esto es, ostentan la naturaleza de bienes comunes por lo cual los cónyuges pierden la capacidad de administración y libre disposición sobre los bienes, la que sí tenían estando vigente la sociedad conyugal.

A su vez, la razón de orden práctico de la propuesta estriba en la necesidad de brindar protección al padre que una vez terminada la obligación de cohabitación quede a cargo de los hijos y eventualmente no posea un bien inmueble propio para utilizar como vivienda familiar. Si se disolviera y liquidara la sociedad conyugal según los términos usuales, el bien inmueble referido debería venderse y su producto se distribuiría por partes iguales entre los antes cónyuges, evento que ocurre en la generalidad de los casos, donde la vivienda familiar se adquiere durante el matrimonio de manera tal que ingresa al haber de la sociedad conyugal.

Por lo demás, es incuestionable que esta situación afecta especialmente a la mujer, quien por lo general queda a cargo de los hijos, sin un lugar para vivir, y padece de contera las dificultades que una mujer puede enfrentar para ubicarse laboralmente, en las condiciones sobrevinientes a una ruptura matrimonial.

Dispone el proyecto la obligación de introducir las modificaciones pertinentes en el folio de matrícula inmobiliaria del bien inmueble utilizado como vivienda familiar, de manera que la titularidad del mismo sea radicada en cabeza de ambos padres, en comunidad, previniendo con ello la disposición dolosa del bien por parte del padre a cuyo nombre figuraba el bien antes de la disolución de la sociedad conyugal, no obstante formar tal bien parte del haber social.

Finalmente, el artículo primero expresa que su contenido no se aplica al bien inmueble utilizado como vivienda familiar, que

jurídicamente sea un bien propio de alguno de los cónyuges, pues éste no ha formado parte del haber de la sociedad, y respecto de él su propietario puede disponer libremente sin que lo afecte para nada la disolución de la sociedad conyugal. Cualquier regulación en contrario desconocería flagrantemente el derecho de propiedad, con las consecuencias de inconstitucionalidad que ello implica.

El artículo segundo del proyecto está dirigido a garantizar el disfrute tranquilo por parte del cónyuge a quien se le responsabiliza del cuidado de los hijos, y de éstos, del inmueble objeto de vivienda familiar, para prevenir comportamientos perturbadores por parte del otro cónyuge. Sin esta disposición, la permanencia del inmueble en la indivisión sería insuficiente para cumplir el objetivo fundamental de protección a los restantes miembros de la familia, que se pretende al dotarlos de un lugar adecuado para vivir.

No obstante, sería injusto premiar al cónyuge que queda a cargo del cuidado de los hijos, con la permanencia en el disfrute y utilización del inmueble hasta que ellos cumplan la mayoría de edad, cuando ese cónyuge ha incurrido en alguna causal de suspensión o pérdida de la patria potestad, por lo cual se dispone la inmediata venta del bien y la posterior distribución de su producto por partes iguales entre los padres, tal como ocurriría en el caso de haberse incluido el bien en la liquidación de la sociedad conyugal. Obviamente, esa venta también procede cuando todos los hijos alcanzan la mayoría de edad, pues entonces no tiene sentido mantener la comunidad de un bien respecto de padres que puedan aún llevar años sin cohabitar.

Es preciso señalar sin embargo, que existe un evento en el cual, a pesar de cumplirse las condiciones que pondrían fin a la indivisión del inmueble, la venta de este no procede; es el caso de que el bien hubiera sido aportado a la sociedad conyugal, debidamente avaluado, por uno de los cónyuges con derecho a restitución, en cuyo evento ingresó al haber relativo de la sociedad conyugal y debe restituirse al cónyuge aportante.

Es importante anotar también que el adecuado mantenimiento del inmueble mientras dura la indivisión es interés mutuo de ambos padres, por lo cual resulta justo que ellos concurren a sufragar los gastos que esto representa, considerando sin embargo la situación del padre que no quedó a cargo de los hijos en su cuidado directo, pero tiene la obligación de proveer para su sustento mediante cuota alimentaria, y al que además no le corresponde la utilización de la vivienda familiar para habitarla.

Por lo anterior, en caso de no haber acuerdo entre los padres sobre la manera como debe cada uno concurrir al sostenimiento de los gastos que les sean comunes, la proporción respectiva será establecida por el juez, previa consideración de las circunstancias particulares de vida de cada padre. En tal sentido la disposición del artículo 3º del proyecto.

El último aspecto fundamental del proyecto lo constituye la prohibición al padre que posee materialmente y utiliza el inmueble como vivienda familiar, para alegar esa posesión, usucapir contra el otro padre, o realizar sobre el bien actos de disposición o gravamen, salvo que en este último caso lo haga de común acuerdo con el padre que no utiliza el inmueble.

Ello debe ser así, porque la filosofía de la propuesta contemplada en el proyecto radica en la indivisión o comunidad del inmueble, para ser posteriormente vendido y su producto repartido entre los comuneros, salvo el caso anteriormente anotado en que procede la restitución. Por lo tanto, no puede el padre que lo utiliza aprovechar esa condición para desconocer el derecho de propiedad que asiste al otro padre.

La infracción a esta norma, acarrea la nulidad absoluta del acto de disposición o gravamen.

Por último, se determina la inembargabilidad de los bienes inmuebles que deben permanecer en la indivisión para los efectos del proyecto, porque con ello se protege a sus usuarios de conductas o acciones destinadas a perjudicarlas.

Se propone que las decisiones judiciales de que trata el proyecto sean adoptadas por el mismo juez que conoció del proceso que dio lugar a la disolución de la sociedad conyugal, en razón al conocimiento que éste tiene de las condiciones personales y familiares de ambos padres, para decretar las medidas que considere pertinentes, especialmente teniendo de presente la protección a los hijos menores de edad, cuyo desarrollo y formación como personas se favorece con la posibilidad de tener vivienda familiar adecuada.

De los honorables Congresistas,

Viviane Morales Hoyos.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 28 de julio de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley No. 018 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Viviane Morales M.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 1994

por medio del cual se fomenta y estimula a las instituciones de Educación Media Técnica diversificada.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Las empresas de Economía privada, las de economía mixta, las de economía solidaria y las Industriales y Comerciales del Estado, pueden con sus propios recursos, directamente o por medio de asociaciones y/o fundaciones cuya actividad tenga afinidad con su objetivo principal, por sí solas o en forma mancomunada, adoptar instituciones técnicas de educación media diversificada en orden a preparar personal capacitado, a corto, mediano y largo plazo, con destino a sus unidades productivas.

Artículo 2º. Las Secretarías de Educación de las entidades territoriales en las que tengan sede instituciones técnicas de Educación diversificada Estatal, por medio de los respectivos Rectores, firmarán convenios con las empresas de que habla el artículo primero de la presente ley, mediante los cuales éstas se comprometen a introducir, actualizar y a efectuar mantenimiento técnico a la maquinaria y demás recursos de propiedad de la institución diversificada adoptada, en la forma indispensable para una óptima instrucción, a cambio de obtener mano de obra calificada y semicalificada así como un porcentaje, definido en la presente ley, sobre el producto de las actividades comerciales que se originen en desarrollo de los convenios mencionados.

Artículo 3º. Las instituciones Tecnológicas de Educación diversificada constituirán los que se denominarán Consejos de Administración Tecnológica, que estarán conformados de la siguiente manera: El Secretario de Educación de la entidad territorial respectiva o su delegado, el Rector o Director de la Institución diversificada adoptada, dos representantes de la empresa o empresas mancomunadas, un representante de los educadores del área tecnológica, designado por el rector, un delegado de la Asociación de Padres de Familia elegido en Asamblea General de los mismos y un delegado del comité de alumnos elegido en Asamblea General de los mismos.

Artículo 4º. Los Consejos de administración Tecnológica tendrán carácter de órgano consultivo dentro del régimen administrativo de la institución diversificada y solo adelantarán sus funciones en relación directa con el manejo de la modalidad Académica adoptada, sin perjuicio de la autoridad del Rector, del carácter Estatal del establecimiento y del régimen especial de que son objeto los educadores según la Ley General de la Educación, el Estatuto Docente y demás normas reglamentarias. Los Consejos de Administración Tecnológica se darán su propio Reglamento y régimen disciplinario interno.

Artículo 5º. La dotación que posea la institución diversificada para el cumplimiento de sus objetivos de instrucción en la modalidad adoptada así como la inversión en mantenimiento, reconversión e introducción de nuevas tecnologías, las mejoras que se produzcan en la planta física y los elementos exigidos para el normal cumplimiento de la presente ley, hacen parte del patrimonio de las instituciones diversificadas adoptadas y su destinación y ubicación no pueden ser transferidas o cambiadas a instituciones y/o actividades distintas a las que requiera el desarrollo óptimo de la instrucción en cada modalidad.

Artículo 6º. Los convenios de que trata el artículo 38 de la presente ley se pueden suscribir y renovar a voluntad de la empresa o empresas mancomunadas por el tiempo que requieran para colmar sus expectativas de capacitación laboral.

Artículo 7º. Los convenios suscritos deberán expresar tácitamente:

Sus términos y condiciones bajo las cuales se produce la adopción, responsabilidades de las empresas adoptantes, alcances de las obligaciones de las instituciones diversificadas estatales adoptadas, compromisos protémptore de los alumnos egresados para con las empresas y la institución educativa y las demás que a juicio de los miembros de los Consejos de Administración Tecnológica deban incluirse para garantizar el pleno y normal desarrollo y Proyección de modalidad educativa de cada institución.

Artículo 8º, Las empresas adoptantes garantizarán oportunidades reales de empleo para por lo menos el 30% de los alumnos egresados en cada una de las modalidades adoptadas en las condiciones que para tal efecto señalarán los Consejos de Administración Tecnológica.

Artículo 9º. Los Consejos de Administración Tecnológica pueden, cumpliendo los parámetros de la Ley General de la Educación, producir modificaciones curriculares necesarias en dirección a garantizar el máximo de eficiencia institucional de la modalidad técnica en convenio.

Artículo 10. Los Centros Auxiliares de Servicios Docentes CASD, también pueden ser objeto de convenios establecidos en la presente ley.

Artículo 11. Los elementos que sean producidos, construidos, transformados y/o mejorados en desarrollo de los convenios aquí referidos serán comercializados por las empresas adoptantes y sus beneficios distribuidos de la siguiente manera: el 20% a la empresa o empresas mancomunadas adoptantes, 20% para la adquisición de materia prima propia de las actividades en producción, 20% para el fomento exclusivo de actividades deportivas, culturales, recreativas y de salud de las instituciones diversificadas adoptadas, 15% para la adquisición de títulos de Educación Superior que serán distribuidos entre los alumnos egresados de la modalidad adoptada que manifiesten el deseo de continuar estudios de pregrado en la modalidad de su título de educación media técnica, a realizarse en Colombia o en el exterior, previo el lleno de los requisitos exigidos por los consejos de administración tecnológica de cada institución, las Universidades Estatales Nacionales o extranjeras, el Instituto para el fomento de la Educación Superior Icfes y el Instituto Colombiano de estudios en el exterior Ictex. En todo caso, el porcentaje de alumnos a quienes se promueva para la continuación de estudios universitarios no será inferior al 10% de los egresados en modalidad por cada uno de los años que duren o sean renovados los convenios.

El 15% restante se utiliza para la constitución de un fondo de reposición tecnológica que será utilizado por cada modalidad, según las normas que para tal fin expidan los consejos de administración tecnológica.

Artículo 12. Las empresas de economía solidaria las que pertenezcan al género de las microempresas, las comunitarias y las de todo género que se constituyan en las comunidades locales en las que estén ubicadas las instituciones diversificadas, tendrán prioridad para la celebración de los convenios de que habla el artículo 3º, de la presente ley.

Artículo 13. Las Universidades privadas y del Estado pueden suscribir los convenios de que trata la presente ley, además para adelantar prácticas de sus alumnos en las modalidades de la institución adoptada en las condiciones establecidas por los consejos de administración tecnológica.

Artículo 14. Previo el lleno de los requisitos de intercambio tecnológico y científico establecidos por la legislación Colombiana, las Empresas y Universidades extranjeras de toda índole, podrán suscribir los convenios de que trata la presente ley.

Artículo 15. El Gobierno Nacional establecerá las excepciones tributarias que sean necesarias para garantizar el estímulo y fomento de la educación media técnica diversificada que pretende la presente ley y en todos los casos eximirá a las empresas Nacionales y Extranjeras, de los impuestos, tasas y contribuciones fijadas para los elementos tecnológicos que se importen para el fortalecimiento pleno de la instrucción en las instituciones adoptadas, siempre y cuando cumplan con lo establecido en el artículo 5º, de la presente ley.

Representante a la Cámara,
Luis Fernando Almario Rojas.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Antecedentes

La apertura que a ritmo acelerado vive Colombia, suponía que uno de los sectores fundamentales como lo es la Educación, recibiría pronto los aires renovadores en métodos, didácticas, programas curriculares y las tecnologías que requiere el Sistema Educativo Colombiano para adecuarlo a las características propias del Final de siglo.

No fue así. Bastó solo mencionar la palabra “privatización” y grupos de presión del sector encabezados por la fuerza sindical y apoyados directa o indirectamente por múltiples corrientes de opinión impidieron unos de los propósitos prioritarios del Gobierno en la Ley General de Educación:

Iniciar el desmonte de la educación Estatal.

Con múltiples argumentos FECODE reunió en torno suyo a la totalidad del magisterio, a los padres de familia, juntas de acción comunal, confederaciones sindicales y otros grupos de

presión no menos importantes que protagonizaron el paro más contundente de que se tenga historia en el país: Dos meses de cese de actividades con un único propósito común: **no rotundo a la privatización.**

Uno de aquellos argumentos, el más válido hacía referencia al precepto constitucional de que “la Educación es un servicio público que tiene una función social” y por lo tanto no puede ser delegado a particulares. Con éste y otros más del orden de respeto a las conquistas laborales, derechos adquiridos y régimen especial del Estatuto Docente, las mencionadas organizaciones enterraron, tal vez por unas cuantas décadas más, la pretensión de amplios sectores de opinión por privatizar el servicio educativo Colombiano como fórmula directa para poder imprimirle los cambios que reclaman los signos de los tiempos. Igual suerte tuvo el intento de privatizar el SENA.

No era para menos, una sociedad cuya principal característica es precisamente la participación ciudadana, como piedra angular de un cambio, que tiene rezagada a Colombia frente al concierto de Naciones Latino-Americanas. Escuchar el clamor popular al respecto, fue una medida sana y en ella tuvo residencia definitiva el Parlamento Colombiano que hizo eco de los estamentos unidos para evitar la Privatización de la Educación.

No obstante, este logro es sin lugar a dudas un triunfo de los Maestros organizados.

Es mantener, entonces, contar una fórmula que sin privatizar permita que el sector privado: empresas organizadas y asociadas puedan incluir en sus presupuestos partidas que las posibiliten aprovechar la infraestructura estatal Educativa, con el fin de adiestrar la mano de obra que requieren sus unidades productivas para enfrentar los retos que les impone la apertura y simultáneamente beneficiar al sector Educativo con dineros frescos que no está en capacidad de dispensar el Estado, oportunamente.

Situación actual.

No es ejercicio halagador visitar las instituciones educativas del Estado y percatarse de que su deterioro y obsolescencia es cada vez más drástico y de seguir a ese ritmo, pronto desaparecerán buena parte de ellas, en desmedro, como siempre de clases menos favorecidas. ¿Qué decir de ellas cuya modalidad técnica requiere de la instalación de maquinaria y otros elementos tecnológicos que en su mayoría están fuera de servicio, sus características actuales no están acordes con los requerimientos de la eficiencia, y/o necesitan del mantenimiento que no les están dando en las instituciones en las que se encuentran, por carencia de recursos?.

Además, las políticas educativas de hoy apuntan a la estimulación y ampliación de la cobertura en el nivel medio, debido a que en quinquenio anterior estuvieron dirigidas al nivel primario. Ello hace suponer que la infraestructura de las instituciones diversificadas no recibirán ni a corto ni mediano plazo los recursos económicos que requieren para su normal subsistencia, máxime si se tiene en cuenta que en su mayoría han sido transferidas a los municipios que no tardaron en quejarse de que es una carga enorme para la cual sus arcas no serán suficientes, pues lo transferido es el servicio y no los dineros suficientes para sostenerlas.

El presente proyecto pretende ser la fórmula intermedia entre la rechazada privatización y la imperiosa necesidad que tiene el Sistema Educativo Colombiano de estar a la vanguardia que le exige la apertura como única forma que el país tiene de enfrentar sus relaciones geopolíticas con el mundo.

Consideraciones generales

“A estas alturas, discutir sobre si se debe o no cambiar el sistema, es una tamaña mediocridad, no está a nuestro alcance controlar la magnitud del cambio solo podemos controlarlo, dirigirlo y ponerlo al servicio de la humanidad.

La educación es a la vez un mundo en sí y un reflejo del mundo, está sometida a la sociedad y concurre a sus fines, especialmente al desarrollo de sus fuerzas productivas, atendiendo a la renovación de los recursos humanos, contribuye a engendrar las condiciones objetivas de su propia transformación, de su propio progreso.

Es la educación, ha sido siempre un instrumento privilegiado para el mantenimiento de la reconducción de los valores y de las relaciones de fuerzas existentes con todo lo positivo o negativo que pueda representar para el destino de los pueblos y el curso de la historia.

Varios enfoques filosóficos han tenido la educación en la historia de la humanidad.

El primero, considera que la educación existe en sí y para sí. Se le denomina el Ideológico.

El voluntarista afirma que la educación transforma al mundo independientemente de los cambios que se produzcan en las estructuras sociales.

El determinismo Mecanicista, para el cual las formas y los destinos de la educación son regidos en forma directa, más o menos sincronizados con los factores ambientales.

Sin embargo, el enfoque más aceptado hoy, es aquel según el cual existe una correlación estrecha y simultáneamente diferida entre las transformaciones sociales y las estructuras y las formas de la acción educativa; así mismo que la educación es factor decisivo y funcional respecto de los movimientos de la historia, pero además, la educación por el conocimiento que proporciona del entorno donde se ejerce, ayuda a la sociedad a tomar conciencia de sus problemas y que al dirigir sus esfuerzos a la formación de hombres comprometidos consecuentemente con el camino de la transformación individual y colectiva, puede contribuir de manera enorme a la configuración real de cambios positivos del conjunto de la sociedad.

Existen lazos estrechos entre los grandes objetivos que se fijan a las sociedades y las finalidades asignadas a la educación.

Está claro que el círculo vicioso del subdesarrollo económico y la desigualdad en el desarrollo educativo solo se puede romper si se ataca de lado y lado. Veamos por qué.

1. Toda reforma educativa debe basarse en los objetivos del desarrollo tanto social como económico.

2. El desarrollo de la sociedad no puede concebirse en absoluto sin renovar la educación.

Los conocimientos técnicos revisten una importancia vital en el mundo moderno y deben formar parte de la instrucción básica de cada uno. La ignorancia de los métodos técnicos coloca al individuo cada vez más a merced de otra persona en la vida cotidiana y reducidas sus posibilidades de empleo.

La enseñanza de la tecnología a nivel conceptual permite a cada uno comprender los medios merced a los cuales puede cambiar su ambiente.

La educación no escapa a la ley de toda empresa humana, que es envejecer y cargarse de residuos y partes muertas. para que sea un organismo vivo, capaz de responder con vigor e inteligencia a las exigencias de los individuos y de las sociedades, en desarrollo debe evitar las asechanzas de las complacencias y de los intereses creados y replantearse incesantemente sus objetivos, sus contenidos y sus métodos, solo así podrá contribuir a su propia democratización, sabiendo bien que ésta depende únicamente de ella”... *1.

*1. Faure Edgar y otros. Aprender a ser. Alianza Universal. UNESCO.

“El hecho es que los colombianos del próximo milenio necesitarán mayor producción y mayor acceso al conocimiento. Su adquisición indispensable para la competitividad en el mundo con una economía crecientemente interdependiente y globalizada, exige un mayor esfuerzo de investigación en el presente...

La competitividad en la industria colombiana será resultado del uso eficiente de la tecnología aplicada a la producción y a la enorme gama de sus posibles combinaciones.

Este uso eficiente debe ser factor de producción que haga posible la obtención de tasas altas de productividad y calidad que podrían convertir las industrias en competitivas internacionalmente.

La sociedad del siglo XX va a requerir ciudadanos diferentes a de hoy. La calidad de los centros educativos de hoy no garantiza que se estén preparando los colombianos que se requerirán a partir del año 2000. La formación en todos los niveles, más que responder a los interrogantes de hoy debe ayudar a formular correctamente las preguntas relevantes del mañana.

Nuestra educación actual está planteada para un país que básicamente ha vivido aislado del mundo. Los colombianos poco se han tenido que ocupar de los procesos de otros países, y nuestra sociedad se ha visto menos influida que otras semejantes en nivel de desarrollo, por fenómenos migratorios o de presencia cultural extranjera...

¿Estamos educando a la gente para estas realidades futuras que ya son casi realidades presentes? Las concepciones y lenguajes propios de la vida cotidiana del futuro, exigirán conocimientos sofisticados en las áreas de alta tecnología. En una economía cerrada podíamos darnos el lujo de ser, como bien lo señaló el Expresidente López Michelsen. “El Tibet Suramericano”. En una economía abierta como la actual, mantenemos consumidos en nosotros mismos, aislados del mundo, constituiría un acto imperdonable de suicidio colectivo.

La ciencia y la tecnología están estrechamente relacionadas con la educación. El conocimiento científico y la tecnología son elementos determinantes del progreso o de la falta de progreso.

Los países que han alcanzado éxitos mayores en sus políticas de desarrollo, sin excepción, el han dedicado más recursos a la investigación que aquellos que permanecieron en el atraso. Para los países ya industrializados es común que por lo menos la mitad del crecimiento anual del producto se lo dediquen a la investigación.

Los distintos indicadores que existen sobre el esfuerzo que hace un país para acceder al conocimiento, muestran que Colombia dedica menos recursos, comparativamente, que naciones como Ecuador, Guyana, El Salvador, Chile, México, Brasil, Venezuela y Argentina. El tradicional pero insostenible aislamiento de Colombia frente al resto del mundo ha hecho que las empresas privadas y los centros académicos no hayan percibido la necesidad de aumentar la investigación y que ésta, en consecuencia, haya estado limitada prácticamente a entidades estatales y uno que otro afortunado caso en el sector privado, especialmente en el sector agropecuario...

*2. Samper, Ernesto. ¿Un sueño colombiano? L. D. “El Tiempo”.

Todo indica que los esfuerzos que requiere Colombia para adecuar su sistema educativo a las exigencias de una sociedad en apertura, es el estímulo y fomento de la educación en sus distintas modalidades.

El articulado que en el presente proyecto se presenta a consideración del honorable Congreso de Colombia tiene el propósito de llamar la atención de todos los sectores comprometidos, para que con la participación de cada uno de ellos en el debate se logre una ley que, como ya se ha manifestado reiterativamente, sea el punto intermedio entre la privatización y el paternalismo estadista en la educación.

Necesariamente este proyecto deberá ser enriquecido por todos los estamentos del sector educativo que estarán comprometidos, así como los de la empresa privada, que son en final de cuentas quienes darán o no viabilidad a su articulado. En el transcurso del debate serán bienvenidas todas las sugerencias que sean posibles y tengan como norte contribuir a que la educación en Colombia, especialmente la diversificada, que atiende los requerimientos de la fuerza laboral del país, esté a la altura de las exigencias de una sociedad que se renueva a intervalos de tiempo cada vez menores, impidiendo que sus elementos logren estar a su alcance.

Fundamento Constitucional

Artículo 27. “El Estado garantizará la libertad de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra”.

Artículo 38. “Se garantizará el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realicen en sociedad”.

Artículo 67. “La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura...”.

Artículo 68. “Los particulares podrán fundar establecimientos educativos. La ley establecerá las condiciones para su creación y gestión. La comunidad educativa participará en la dirección de las instituciones educativas”.

Luis Fernando Almario Rojas,
Representante a la Cámara.

Julio de 1994.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 29 de julio de 1994 ha sido presentado a este Despacho, el Proyecto de ley 019 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Luis Fernando Almario Rojas.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY 020 CAMARA DE 1994
por la cual se dictan normas en materia de acoso
u hostigamiento sexual en el trabajo.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Ningún trabajador puede ser sancionado, ni removido de su empleo por haber sufrido o rechazado el acoso sexual de su patrono, su representante o de cualquier persona que abusando de la autoridad que le confieren sus funciones, imparta órdenes, amenazas o presiones de cualquier naturaleza sobre el trabajador con el fin de obtener favores de naturaleza sexual en su provecho o el de un tercero.

Ningún trabajador puede ser sancionado, ni removido de su cargo por haber servido como testigo acerca de los comportamientos descritos en el inciso anterior o por haberlos relatado.

Toda disposición o todo acto en contrario es nulo de pleno derecho.

Artículo 2º. El empleado o trabajador que incurra en conducta de acoso sexual será objeto de sanción disciplinaria consistente en suspensión del trabajo, de conformidad con el artículo 112 del Código Sustantivo del Trabajo.

Si quien incurre en la conducta prevista en este artículo es el patrono o propietario de la empresa, será sancionado con multa de diez (10) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales, que impondrá el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Artículo 3º. El patrono o propietario de la empresa debe tomar todas las disposiciones necesarias para prevenir y castigar los actos de acoso u hostigamiento sexual.

Artículo 4º. La persona que sea desvinculada por no aceptar las presiones o propuestas de acoso sexual o por servir de testigo en uno de tales casos, tiene derecho a ser reintegrada en iguales condiciones laborales y a que se le reconozcan los salarios y prestaciones por el período de la desvinculación.

Artículo 5º. Tratándose del servicio público, no puede tomarse ninguna medida relativa a la vinculación, remuneración, promoción, desvinculación u otra circunstancia laboral respecto de un empleado público o trabajador oficial que haya sufrido o rechazado el acoso sexual de un superior, haya servido como testigo acerca de tales comportamientos o los haya relatado.

Artículo 6º. Lo dispuesto en el artículo 3º de la presente Ley se aplicará para las dependencias de las Ramas y Organos del Poder Público.

Artículo 7º. El empleado público o trabajador oficial que realiza el acoso u hostigamiento sexual será sancionado con destitución o terminación del contrato que regula el vínculo laboral, según el caso, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

Artículo 8º. Esta Ley rige a partir de su sanción.

Presentado por la honorable Representante a la Cámara por Santafé de Bogotá, D.C.

Viviane Morales Hoyos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La desafortunada práctica del acoso u hostigamiento sexual ha sido conocida y se ha extendido a través de la historia, y particularmente se presenta al interior de las relaciones laborales.

Lo anterior encuentra su explicación no solo en la proximidad de las personas y la permanencia en el lugar de trabajo, sino en la existencia misma de relaciones de poder o autoridad en el ámbito laboral, en razón de las cuales algunas personas se encuentran en situación de preeminencia o privilegio, con la facultad de mando y disposición sobre otros.

Deseablemente esa relación de poder o autoridad debería limitarse a los aspectos laborales en virtud de los cuales es natural que unos dispongan o decidan y otros ejecuten o cumplan. No obstante la realidad revela el abuso generalizado y el erróneo entendimiento de las potestades conferidas por la necesaria distribución de funciones.

Así las cosas, es frecuente que la parte débil ubicada en el extremo inferior de esa relación, sea víctima de conductas que menoscaban su integridad personal, atentan contra su derecho a trabajar en condiciones dignas, y explotan sus necesidades de subsistencia.

A pesar de ello, la legislación laboral en Colombia no contempla correctivos o sanciones para las conductas de acoso y hostigamiento sexual, limitándose a establecer unas obligaciones generales y específicas del empleador o patrono con respecto al trabajador, entre las cuales cabría destacar la de guardar absoluto respeto a la dignidad personal del trabajador, a sus creencias y sentimientos, contemplada en el numeral 5º del artículo 57 del Código Sustantivo del Trabajo.

La anterior debe ser una de las obligaciones legales menos cumplidas, de las muchas que contempla el ordenamiento jurídico colombiano.

En el sector público infortunadamente la situación no es mejor.

Si bien existen normas disciplinarias que exigen un comportamiento decoroso de los servidores públicos y aún consagran como causal de mala conducta la asistencia al lugar de trabajo en estado de embriaguez (art. 8 Decreto-ley 2400/68), no se encuentra una referencia explícita a las conductas de acoso sexual, en la legislación.

De alguna manera ello constituye un vacío importante, puesto que en el mundo moderno el fenómeno del jefe que “insinúa” algún tipo de conducta sexual al subalterno a cambio de aumento de sueldo o un ascenso, o que recurre a amenazas y presiones de diversa índole respecto a la permanencia o no en el trabajo u otra circunstancia laboral de la víctima del acoso, es cada vez menos un fenómeno aislado.

Esta situación encuentra su antecedente conocido en la época medioeval, en la que los señores feudales en Normandía, cobraban el así denominado “derecho de pernada” (que les permitía disponer de las recién casadas en la noche de bodas), pasando al período de la Revolución Industrial, donde los dueños de las hilanderías inglesas se aprovechaban de las trabajadoras, abocadas a soportar las demandas hechas por éstos para poder conservar un empleo miserable, en condiciones casi de esclavitud remunerada.

A pesar de la supuesta evolución de la humanidad, actualmente el fenómeno del acoso u hostigamiento sexual en el trabajo se extiende, favorecido por circunstancias como la difícil situación del mercado laboral donde conseguir un buen empleo es cada vez más complicado.

Por tal razón se intensifica también el recurso a valerse de posiciones de autoridad para explotar las necesidades, y en algunos casos ambiciones ajenas, en un ámbito donde, como se anotó anteriormente, el contacto continuo, el logro de metas y otras vivencias comunes con los compañeros de trabajo crean una intimidad laboral que beneficia conductas humanas y éticamente reprobables.

Tales situaciones son también estimuladas aprovechando la circunstancia de que la competitividad laboral se hace cada día más compleja.

Es evidente que, en consonancia con los postulados de la Constitución Política de 1991, derechos fundamentales como el que tiene toda persona al libre desarrollo de su personalidad y al trabajo en condiciones dignas y justas, deben ser adecuadamente tutelados por las autoridades, para lo cual resulta indispensable implementar los desarrollos legislativos que atiendan esas necesidades, así como dotar a las personas y a las mismas autoridades de los instrumentos idóneos para que los enunciados constitucionales no se conviertan en letra muerta.

En tal sentido, el proyecto de ley se dirige a establecer medidas precisas para hacer frente al fenómeno creciente del acoso u hostigamiento sexual en el trabajo. Consciente de las diferencias existentes entre el régimen laboral del sector privado y el del sector público, señala las herramientas y disposiciones para uno y otro.

En primer lugar señala una clara prohibición para patrones, empleadores, sus representantes y otras personas que ejerzan autoridad, según la cual no podrán sancionar ni desvincular a trabajadores que hayan servido de testigos o relatado hechos de acoso. Con ello se cierra la puerta a esta práctica de “deshacerse” del trabajador que resulta incómodo por el conocimiento que tiene de conductas de acoso u hostigamiento por parte de los superiores.

De igual manera, en el artículo 2º se establecen sanciones para las personas que incurren en conductas de acoso u hostigamiento sexual, diferenciando entre el trabajador o empleado, por un lado, y el patrono o propietario de la empresa, por el otro, bajo el entendido de que respecto a este último no procede la suspensión pero sí una sanción de multa que correspondería imponer al Ministerio del Trabajo.

Además de las medidas de carácter sancionatorio y represivo de las conductas contempladas en el proyecto, es necesario que en las empresas del sector privado y las entidades y organismos del sector público se adopten todas las medidas necesarias para prevenir los actos de acoso sexual. En tal sentido se estructuran los artículos 3º y 6º del proyecto de ley.

Aspecto fundamental lo constituye el dotar al trabajador desvinculado por no acceder a las propuestas y presiones de acoso sexual o por servir de testigo en uno de esos casos, del derecho a ser reintegrado a su trabajo en las mismas condiciones laborales, y a percibir los salarios y prestaciones que correspondan al término de la desvinculación. Esto es asunto de elemental justicia pues se le perjudicó al desvincularlo, impidiéndole no sólo desarrollar su trabajo sino recibir la remuneración a que tiene pleno derecho por su labor.

Ahora bien, los artículos 5º y 7º regulan situaciones claves; el primero de ellos señala una prohibición tendiente a impedir represalias contra el empleado oficial que sufrió o rechazó el acoso sexual de un superior, sirvió de testigo respecto de alguno de esos casos, o lo relató. La prohibición se predica de las represalias relacionadas con cualquier circunstancia laboral del afectado considerando la gran cantidad de medidas abusivas que

un superior jerárquico puede llegar a tomar en eventos como los contemplados en el proyecto.

Finalmente el artículo 7º determina de manera precisa las sanciones aplicables a quienes realizan actos de acoso u hostigamiento sexual en el servicio público.

La destitución o la terminación del contrato que regula el vínculo laboral, comprenden las diversas situaciones de vinculación de los servidores públicos que realizan las conductas prohibidas en el proyecto de ley.

Es natural que estas sanciones “laborales” se adopten sin perjuicio de las penales a que haya lugar, considerando que además del daño ocasionado con ellas al interior de la empresa o la función pública, existen otros bienes jurídicos tutelados cuya protección es interés de la sociedad en general.

Presentado por la honorable Representante a la Cámara por Santafé de Bogotá, D.C.

Viviane Morales Hoyos.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 29 de julio de 1994, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Ley 020 de 1994, con su correspondiente Exposición de Motivos, por la honorable Representante, doctora Viviane Morales Hoyos.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 021 DE 29 DE JULIO DE 1994

Artículo 52 Const. del 91

por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas, las boletas de entrada a los eventos taurinos.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Quedan excluidas del Impuesto sobre las Ventas, las boletas de entrada a los eventos taurinos que se celebren dentro del territorio nacional.

Artículo 2º. Adiciónase al artículo 424 del Estatuto Tributario el siguiente parágrafo:

“Artículo 424, parágrafo 4º. Las entradas a los eventos taurinos, están excluidas del impuesto sobre las ventas”.

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

Proyecto de Ley presentado a la consideración de la honorable Cámara de Representantes por:

Samuel Ortegón Amaya.

Representante a la Cámara por Cundinamarca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El artículo 52 de la Constitución del 91, reconoce el derecho de todas las personas a la recreación y al aprovechamiento del tiempo libre. En todos los municipios del país de los pocos eventos recreativos a los cuales tiene acceso es el de las corridas de toros que van unidas a sus ferias y fiestas, pero el alto costo de montar un espectáculo taurino obliga a los empresarios a poner un valor excesivo en las boletas de entrada, lo que hace difícil que el pueblo colombiano pueda participar en dichos eventos.

En las grandes ferias como en Bogotá, Cali, Manizales, Cartagena, Palmira, Medellín, Armenia, donde las corridas se dan con toros de casta, los honorarios de los toreros de cartel son extremadamente altos, inclusive pagándose en dólares, hacen que las boletas sean excesivamente costosas y si a esto se agrega el IVA, resulta un espectáculo recreativo dedicado exclusivamente a unas minorías. Es de anotar que estos espectáculos de por sí pagan un impuesto que le sirve al municipio donde se realiza y al haber agregado el IVA, ha disminuido el número de espectáculos, lo que ocasiona una pérdida de ingresos para el municipio.

Espero señores Representantes que estos motivos nos sirvan de reflexión, para que este proyecto de Ley, cuente con su apoyo en bien de la recreación y de la afición de la Fiesta Brava del pueblo colombiano.

Félix Samuel Ortegón Amaya,

Representante a la Cámara. Departamento de Cundinamarca.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 29 de julio de 1994 se ha presentado en este Despacho, el Proyecto de Ley No. 021 de 1994 con su correspondiente

Exposición de Motivos por el honorable Representante Samuel Ortegón Amaya.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 022 DE 1994

(julio 22)

por la cual se reforman los artículos 128 y 129 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan normas sobre los beneficios o auxilios de alimentación a los trabajadores.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo primero. El artículo 128 del Código Sustantivo del Trabajo quedará así:

Artículo 128. *Pagos que constituyen salario.* No constituyen salario los siguientes pagos:

1. Las sumas que ocasionalmente y por mera liberalidad recibe el trabajador del empleador, como primas, bonificaciones o gratificaciones ocasionales, participación de utilidades y excedentes de las empresas de economía solidaria.

2. Lo recibido en dinero o en especie por el trabajador, no para su beneficio personal, ni para incrementar su patrimonio, sino para su mejor desempeño de sus funciones, como gastos de representación, medios de transporte, elementos de trabajos y otros semejantes.

3. Las prestaciones sociales de que tratan el título 8º sobre las prestaciones sociales de que tratan el título 9º sobre prestaciones patronales especiales del presente código.

4. Los beneficios o auxilios, así sean habituales u ocasionales, acordados convencional o contractualmente u otorgados en forma extralegal por el empleador, cuando las partes hayan dispuesto expresamente que no constituyen salario en dinero o en especies, tales como subsidio familiar, viáticos accidentales, vacaciones o su compensación en dinero, primas anuales por servicios, indemnización por despido, primas extralegales por vacaciones, de servicio o de navidad, habitación o vestuario.

5. Los auxilios o beneficios mensuales de alimentación otorgados por el empleador al trabajador en especie, hasta por un valor del 30% del salario mínimo legal.

Artículo segundo. El artículo 129 del Código Sustantivo del trabajo, quedará así:

Artículo 129. *Salario en especie.*

1. Constituye salario en especie de toda aquella parte de la remuneración ordinaria y permanente que recibe el trabajador como contraprestación directa del servicio, tales como habitación o vestuario que el empleador suministra al trabajador o su familia, salvo lo dispuesto en el artículo anterior del presente código.

2. El salario en especie debe valorarse expresamente en todo contrato de trabajo. A falta de estipulación o de acuerdo sobre su valor real se estimará pericialmente, sin que llegue a constarse y conformar más del cincuenta por ciento (50%) de la totalidad del salario.

3. Cuando un trabajador devengue el salario mínimo legal, el valor por concepto de salario en especie no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del salario mínimo legal.

4. Los auxilios o beneficios mensuales de alimentación otorgados por empleador al trabajador en especie, en lo que supera el treinta por ciento (30%) del salario mínimo legal del que trata el artículo anterior numeral 5º, del presente código, constituye salario en especie.

Artículo Tercero. El empleador que otorgue auxilios o beneficios de alimentación a los trabajadores en los términos del artículo 128, numeral 5º, del Código Sustantivo del Trabajo que se ajusten a lo dispuesto en la presente Ley, podrá deducir de sus impuestos de renta y complementarios el valor de dichos auxilios o beneficios, sin que el monto total de la deducción supere el diez por ciento (10%) de los impuestos a su cargo.

Artículo cuarto. El otorgamiento de los auxilios o beneficios de alimentación a que se refiere el artículo anterior, podrá realizarse de la siguiente manera:

1. Mediante la instalación de comedores propios del empleador, operados directamente por él o contratados por terceros, en el lugar de trabajo o en sus inmediaciones.

2. Mediante la contratación del servicio de comida elaborada por empresas especializadas en el ramo.

3. Mediante la entrega de “vales” “cupones” que permitan cancelar total o parcialmente el valor de una comida en restaurantes o establecimientos similares, con los cuales el empleador

haya celebrado convenio a tales fines directamente o a través de empresas especializadas.

4. Mediante la instalación de comedores comunes por la parte de varios empleadores, próximos a los lugares de trabajo donde se atienden a los trabajadores.

5. Mediante la entrega al trabajador de productos alimenticios, directamente o a través de convenios con empresas especializadas en el suministro de alimentos y productos básicos en supermercados, tiendas o establecimientos similares afiliados a éstas.

Artículo quinto. Para que el valor de los auxilios o beneficios de alimentación otorgados por el empleador al trabajador pueda ser deducible hasta en un diez por ciento (10%) de sus impuestos de renta y complementarios, es necesario llenar los siguientes requisitos:

1. Incluir por lo menos una comida por jornada laboral.

2. El valor diario de los auxilios o beneficios de alimentación no podrá superar el quince por ciento (15%) del salario mínimo legal.

3. El valor de los auxilios o beneficios de alimentación no podrá entregarse en dinero al trabajador.

Artículo sexto. Cuando el valor diario de los auxilios o beneficios de alimentación supere en 1.5% del salario mínimo legal, el empleador sólo podrá deducir de sus impuestos de renta y complementarios lo correspondiente a ese porcentaje.

Artículo séptimo. Los auxilios o beneficios de alimentación entregados en dinero por el empleador al trabajador serán considerados como salario para todos los efectos legales.

Artículo octavo. Los “vales” a “cupones” a que se refiere el artículo cuarto numeral tercero de la presente ley, deberán contener los siguientes datos:

1. El valor que será pagado al establecimiento proveedor de comidas.

2. El nombre o razón social del empleador que otorga el auxilio o beneficio de alimentación.

3. La mención: “exclusivamente para el pago de comida”.

4. La fecha de vencimiento.

Artículo noveno. Las empresas especializadas en el suministro de alimentación en restaurantes o establecimientos similares afiliados a éstas, proveedores de “vales” o “cupones”, deberán utilizar sistemas de seguridad para que impidan su falsificación.

Artículo décimo. El Ministerio de Trabajo velará por la aplicación de la presente ley y expedirá la reglamentación que sea del caso.

Artículo once. la presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y promulgación.

Representante a la Cámara,

Samuel Ortegón Amaya.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Hacia una reforma de los artículos 122 y 129 del Código Sustantivo del Trabajo para otorgar beneficios o auxilios de alimentación a los trabajadores que no constituyan salario.

Las difíciles circunstancias económicas internacionales que propician una mayor competencia y la búsqueda incesante de mercados en el extranjero, ha colocado a las naciones en desarrollo en la necesidad de propiciar la apertura de sus economías a la inversión internacional, a la competencia de productos extranjeros y a la adquisición apresurada de tecnologías que hagan posible la reconversión de sus industrias, para poder acceder así en términos menos desventajosos al mercado mundial.

Con ello se pretende obtener un mejoramiento de las calidades de vida y del desarrollo social, mediante la mayor cooperación internacional y la oferta de productos y servicios con una mejor calidad y con menores costos.

No obstante, la oferta internacional de recursos ha venido contrayéndose sistemáticamente en el curso de la última década, conduciendo así a las naciones en desarrollo a depender cada vez más de los recursos generados por sus economías internas.

Colombia no es extraña al panorama antes descrito y debe por ello encontrar fórmulas que le permitan llegar a una posición de mayor competitividad en el escenario internacional, generando al mismo tiempo el volumen de ahorro interno que le permita soportar las necesidades de inversión para su desarrollo, y para ello la opción adecuada es la obtener el aumento de la productividad “per cápita”.

Sin embargo, no basta con invertir masivamente en la adquisición de tecnología y de maquinaria y equipos avanzados, sino que es fundamental propiciar el desarrollo de la fuerza motriz de ese proceso, que no es otra que la mano de obra, esto es el **capital humano**.

Debe entonces reconocerse la importancia que reviste la garantía de unas condiciones nutricionales satisfactorias para el trabajador, como elemento mínimo necesario para un incremento en la productividad y por lo tanto para generar producción y servicios mejores y más competitivos frente a sus similares extranjeros.

Las acciones y la inversión de recursos con miras al mejoramiento de las condiciones de alimentación del trabajador, pueden apreciarse bajo dos puntos de vista: como consumo, en cuanto aumenta el bienestar presente; o como inversión, esto es como el aumento del bienestar futuro y de la capacidad de producción de la sociedad.

Un programa estructurado hacia el mejoramiento de las condiciones nutricionales, constituye un elemento de elevada importancia como Agente de Crecimiento Económico y desarrollo con justicia social en la medida en que directa o indirectamente se relaciona con la distribución del ingreso, el nivel de aprendizaje, el mejoramiento en el trabajo y el incremento en el nivel de salud.

Diversos estudios en varios países del mundo han comprobado la relación existente entre la ingestión calórica y la productividad. Esporello que en países como Colombia, con las actuales condiciones de producción de producción, caracterizadas por una estructura industrial y agrícola deficiente y un bajo poder adquisitivo de los salarios de los trabajadores, es razonable admitir que se genere una situación cada vez más difícil para que ese trabajador pueda mantener un nivel adecuado de nutrición, y podemos constatar como esa insuficiencia nutricional provoca innumerables problemas, como enfermedades profesionales, reducción de la capacidad física y de la resistencia a la fatiga, aumento de los índices de accidentes de trabajo, ausentismo laboral, alta rotación de la mano de obra, baja productividad en las labores y además reducción en su propia motivación y satisfacción con el trabajo.

En su seminario realizado por la FAO, la OMS y la OIT, que abordó el estudio sobre la evolución económica en 52 países, se estableció que un aumento del 1% de las calorías disponibles "per cápita", correspondió a un incremento del 2.27% en la productividad, índice éste muy superior al de los incrementos de productividad derivados de un aumento de igual porcentaje en las inversiones destinadas a habitación, enseñanza y seguridad social.

Por ello es necesario que en la búsqueda de una solución a esos problemas, todos los segmentos de la sociedad se concienticen de sus responsabilidades sociales y ofrezcan cada uno, conjuntamente o con el Gobierno, su parte de contribución en el apoyo de tipo social, que revistan un elevado impacto en el desarrollo económico del país, como es el caso de la nutrición del trabajador y de su familia.

Como ya quedó ilustrado, es innegable que los malos efectos de la mala nutrición, además de reflejarse en la salud individual del trabajador, se traducen también en perjuicios sobre la economía y para la sociedad.

Diferentes estudios indican claramente que el factor ingreso es una limitante para una alimentación y nutrición adecuadas, luego deben imaginarse mecanismos que promuevan una mejor distribución del ingreso, permitiendo así el acceso de los sectores más necesitados a los bienes y servicios esenciales.

El desarrollo de los grandes conglomerados urbanos, y el alto flujo migratorio del campo a la ciudad propiciada por diversos factores, han conducido a una elevada concentración de las actividades económicas, dando como resultado la situación actual que el trabajador urbano enfrenta diariamente, con la larga jornada al lugar de trabajo, el desgaste en el transporte y el poco tiempo libre para descanso y alimentación.

El hecho de recorrer grandes distancias entre el domicilio y el lugar de trabajo, disputando arduamente un sitio en el transporte colectivo, crea gastos energéticos superiores a aquéllos considerados en las condiciones tradicionales de reposo y distracción. Este hecho determina, frecuentemente, una reducción en la disponibilidad de energía del trabajador, con indiscutibles consecuencias sobre la salud del individuo.

Por añadidura, un desayuno pobre (o muchas veces inexistente) en términos nutricionales, y un almuerzo cuantitativo y cualitativamente deficiente, debido, por un lado a las dificultades de transporte y conservación de la comida, y a la insuficiente oferta de locales para comidas y, por el otro, al bajo poder adquisitivo de su salario, lleva a un círculo vicioso: el trabajador mal alimentado produce menos, recibiendo entonces un salario más bajo, que a su vez no le permite alimentarse mejor.

Surge entonces el programa de alimentación para los trabajadores colombianos, como una alternativa de solución a ese conjunto de problemas, el cual busca desarrollar, a través de incentivos y de una mayor concientización del empresario, la

oferta al trabajador de una comida nutricionalmente completa por día, en tres modalidades de atención:

- Sistema propio en el cual las empresas disponen de una cocina y preparan las comidas en el propio local.

- Sistemas suministrados o comidas colectivas, en el cual las empresas disponen de salones para comedores y contratan los servicios especializados de terceros para el suministro de las comidas.

- Sistema de convenio, en el cual las empresas con limitación de recurso, espacios físicos y personal especializado, contratan los servicios de empresas especializadas que les suministran bonos o vales para que los empleados coman en determinados restaurantes afiliados al sistema.

Correspondiéndole al Estado el diseño de las políticas que incentivan a los empresarios a implementar beneficios sociales orientados hacia las necesidades básicas de los trabajadores y que favorezcan así un desarrollo armonioso de la sociedad, podemos destacar dos factores claves en cuanto a subsidios y beneficios se refieren:

1. Los beneficios o subsidios que otorgan los patronos para contribuir al costo de bienes o servicios básicos que deben ser adquiridos por los trabajadores, no se consideran parte del salario y son gastos deducibles para las empresas, siempre y cuando no sean otorgados en dinero efectivo.

2. Los subsidios otorgados en dinero se consideran como salario y no gozan de las exoneraciones de cargas y prestaciones sociales, por no garantizar el uso adecuado del aporte patronal.

Por lo demás en derecho laboral, una de las normas para la definición del salario, es el principio de libre disposición de éste por parte de quien lo percibe, lo que de hecho es el caso de dinero en efectivo.

Atender el problema de la alimentación del trabajador no es una preocupación nueva en Colombia. Varias empresas desde hace tiempos subsidian la comida a su personal mediante comedores industriales o convenios con restaurantes cercanos a la empresa. Sin embargo, no se multiplicaron estas prácticas por el costo generado, debido a que este tipo de subsidio estaba considerado como salario y sufría los impactos de las cargas y prestaciones sociales.

Con el objeto de garantizar una mejor alimentación y calidad de vida a los trabajadores, se propone la reforma de los artículos 128 y 129 del Código Sustantivo del Trabajo de la siguiente manera:

1. Las empresas pueden acogerse a los nuevos beneficios de la ley, unilateralmente o a través de la contratación colectiva.

2. La ejecución de las nuevas disposiciones laborales podrá hacerse mediante las siguientes modalidades:

- a) Instalación de comedores propios de la empresa, operados por ella o contratados por terceros;

- b) Contratación del servicio de comida elaborada por empresas especializadas en el ramo;

- c) Instalación de comedores por parte de varias empresas, próximos a los lugares de trabajo;

- d) Provisión o entrega al trabajador de vales con los que podrá obtener comidas en los restaurantes o establecimientos similares, con los cuales las empresas hayan celebrado convenio para tales fines;

- e) Entrega al trabajador de productos alimenticios, directamente por la empresa o a través de convenios celebrados con supermercados, abastos u otros establecimientos similares.

3. Siempre y cuando el beneficio sea otorgado en una de las formas previstas en el punto 2 arriba mencionado, la contribución patronal en los gastos de alimentación de sus trabajadores y empleadores, no será considerada como salario y como tal no tendrá ninguna incidencia en las prestaciones que legal o contractualmente puedan corresponderle al trabajador.

4. La contribución patronal por día de trabajo en el costo de la comida o en el valor de cada vale, no podrá exceder el 1.5% del salario mínimo mensual vigente. Los montos que sobrepasen esta cifra tope serán considerados como salario a todos sus efectos.

5. En ningún caso la contribución patronal será cancelada en dinero en efectivo al empleado. En caso de trasgresión de esta norma, las sumas pagadas en efectivo serán consideradas como salario a todos los efectos legales.

6. Se entiende por comedor, la estructura ubicada dentro de la empresa o en zonas contiguas a la misma, destinada a la elaboración, suministro y consumo de alimentos a los trabajadores. Se entiende por contratación de terceros, aquella que se realice a través de compañías o instituciones especializadas en prestar este servicio.

7. El sistema de "vales" es la sustitución del beneficio de comedores por un instrumento que acredita al beneficiario a abonar el importe señalado en el mismo, para pago total o parcial de una comida únicamente en los establecimientos que se determinen.

8. El "vale" a que se refiere el artículo anterior, deberá contener la siguientes especificaciones:

- a) El valor que será pagado al establecimiento proveedor;

- b) El nombre del patrono o empleador que conceda el beneficio;

- c) La mención "exclusivamente para el pago de comida";

- d) La fecha de vencimiento.

Los "vales" incorporarán mecanismos de seguridad para evitar su falsificación.

Aparte del evidente beneficio que este programa de complementación de las necesidades alimentarias del trabajador conlleva sobre su condición y su productividad, el programa tiene otros efectos de gran importancia sobre el circuito económico:

1. La generación de empleados en el sector servicios, pues se requiere un incremento sustancial en el nivel de ocupación de personas dedicada a la preparación, distribución y ejecución del servicio de comedores y restaurantes (en Brasil, el programa generó cerca de 180.000 empleos directos).

2. El incremento en la demanda de productos agropecuarios requeridos como materia prima para atender la prestación del beneficio.

3. El incremento en la calidad de vida de la comunidad laboral.

4. La mejoría del nivel de salud de la población, con la consecuente reducción del costo social del trabajador mal nutrido, medido por los impactos negativos sobre él mismo, su familia, su empresa y la sociedad general.

Con esta medida concreta, el Gobierno colombiano cumple con su compromiso de mejorar la calidad de vida de los trabajadores, en busca de una mayor competitividad y el sector privado, integrará sus esfuerzos para lograr la real aplicación del principio constitucional de solidaridad social, propendiendo, de esta manera por un desarrollo armónico de la comunidad y del individuo.

Representante a la Cámara,

Félix Samuel Ortigón Amaya.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 29 de julio de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 022 de 1994, con su correspondiente exposición de motivos: por el honorable Senador Samuel Ortigón Amaya.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY No. 48-93 (C), 175-94 (S) por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 orgánica de presupuesto.

Santafé de Bogotá, D.C., 19 de julio de 1994

Doctor

FRANCISCO JOSE JATTIN SAFAR

Presidente honorable Cámara de Representantes

Respetado señor Presidente:

Sin la pertinente sanción presidencial, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 166 y 167 de la Constitución Política y 197 a 199 de la Ley 5ª de 1992, se devuelve el proyecto del epígrafe por las razones de inconstitucionalidad parcial que a continuación se indican.

Los artículos que se objetan son los siguientes:

1. Artículo 38. Parágrafo transitorio.

Este texto, a su tenor, reza:

Artículo 38. Parágrafo transitorio. Se reservará para el año de 1995 en forma automática, aquellas partidas destinadas a la inversión social o regional que están incorporadas en el Presupuesto de 1994.

El principio de la anualidad presupuestaria se encuentra consagrado en el capítulo 3 del Título XII de la Constitución Política, artículo 346, 347, 348 y 350. Según este principio la ley anual de presupuesto tiene aplicabilidad, exclusivamente, para cada vigencia fiscal.

Esa ley anual contiene una estimación de los ingresos y una autorización máxima de gasto que el Congreso otorga, para la respectiva anualidad.

Así lo ha entendido la Corte Constitucional:

El presupuesto de cualquier Estado, pues, se concibe como un acto de autoridad soberana, toda vez que en él se involucra la voluntad general. Y esto hace que no sólo se haga un cómputo anticipado de los ingresos sino que se autoricen los gastos públicos, los cuales, para un mayor control, debe ser para un período determinado pues sobre la determinación puede haber una mayor precisión y una concepción científica en materia fiscal. Por lo anterior resulta pertinente traer a colación la definición dada por el profesor Esteban Jaramillo, por cuanto refleja la naturaleza del presupuesto del Estado: Acto de autoridad soberana por el cual se computa anticipadamente los ingresos y se autorizan los gastos públicos, para un período determinado¹.

Para una correcta aplicación de estas autorizaciones máximas de gasto se han diseñado mecanismos, a través de los Estatutos Presupuestarios que se han expedido en nuestro país, con el fin de atender cumplidamente los compromisos que afectaron las apropiaciones durante la respectiva vigencia fiscal.

El mecanismo que se ha establecido en las disposiciones legales vigentes es el de las reservas presupuestarias, que consiste en que una vez afectadas las apropiaciones se efectúen los desembolsos objeto de las prestaciones a cargo del Estado durante la siguiente vigencia fiscal.

De este tema ya se ocupó la Corte Constitucional, con motivo de una demanda presentada contra el artículo 102 de la Ley 21 de 1992, así:

Las reservas de apropiación corresponden a compromisos y obligaciones contraídos antes del 31 de diciembre con cargo a apropiaciones de la vigencia, por los organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, y cuyo pago está pendiente a esa fecha.

Las reservas de caja corresponden exclusivamente a las obligaciones de los distintos organismos y entidades que forman parte del Presupuesto General de la Nación, exigibles a 31 de diciembre, y suponen dos requisitos; que la causa del gasto se haya realizado, es decir, que el servicio se haya prestado, que el bien o la obra se haya recibido, etc.; y que la obligación respectiva esté incluida en el Acuerdo Mensual de Gastos. En síntesis: la reserva de caja corresponde a una cuenta por pagar².

En consecuencia, cualquier mecanismo que se diseñe en la ley orgánica, motivo de objeción, debe respetar, en todo caso, el principio de la anualidad presupuestal.

Tratar de constituir reservas automáticas no es más que trasladar a la siguiente anualidad la autorización que el congreso ha dado para la vigencia inmediatamente anterior, pues, sobre las apropiaciones que no tengan ningún compromiso, al finalizar la vigencia fiscal, la autorización para efectuarlas expira, por lo que no se podría hablar de reservas en el sentido enunciado anteriormente.

Con este precepto resultarían vulnerados los artículos 346, 347, 348 y 350 de la Carta.

2. Artículo 69.

Dispone como sigue:

Artículo 69. **Nuevo.** Los recursos que se producen a favor del Fondo de Solidaridad y Garantía en desarrollo del mecanismo de compensación y promoción de que trata el artículo 220 de la Ley 100 de 1993, no se constituirán en sujeto de obligación de incluirse en el Presupuesto General de la Nación.

La programación de los recursos de las Empresas Sociales del Estado, se realizará bajo un régimen de presupuestación basado en eventos de atención debidamente cuantificados, según la población que vaya a ser atendida en la respectiva vigencia fiscal, el plan o planes obligatorios de salud de que trata la Ley 100 de 1993 y las acciones de salud que le corresponda atender conforme a las disposiciones legales.

Las empresas sociales del Estado podrán recibir transferencias directas de la Nación, de las entidades territoriales. No obstante, para efectos de la ejecución presupuestal, las entidades territoriales, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, celebrarán los convenios de que trata el artículo 238 de la Ley 100 de 1993 y establecerán los planes sustitutivos de recursos para la financiación de las empresas sociales del Estado, en los términos del artículo 219 de la Ley 100 de 1993.

Las entidades territoriales podrán pactar con las empresas sociales del Estado la realización de reembolsos, contraprestación de servicios y de un sistema de anticipos, siempre que estos últimos se refieran a metas específicas de atención.

Las cuentas especiales previstas para el manejo de los recursos del sector salud en las entidades territoriales previstas en las Leyes 60 de 1993 y 100 del mismo año, se integrarán en los fondos seccionales, distritales y municipales de salud de que tratan las disposiciones legales pertinentes, pero no formarán en ningún caso parte integral de los recursos comunes del presupuesto de tales entidades, por lo cual, su contabilización y presupuestación será especial en los términos del reglamento.

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 60 de 1993 y el artículo 242 de la Ley 100 de 1993, el Fondo Prestacional del Sector Salud tendrá las siguientes características:

- Sus recursos son inembargables;
- Podrá celebrarse fiducia pública para la gestión de sus recursos y el cumplimiento de las funciones financieras, actuariales y de ejecución que demande su operación;
- Con cargo a sus recursos se financiarán todas las acciones conducentes a establecer el valor actuarial de la deuda, sus gastos de administración y a la auditoría que exija su gestión y manejo;
- Los rendimientos financieros del Fondo se aplicarán al saneamiento del pasivo de que tratan las disposiciones legales pertinentes:

Las leyes orgánicas están determinadas en el artículo 151 de la Constitución Política, con sus respectivas características. Dentro de aquellas, están las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Dichas características en los términos constitucionales son: requerir de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra cámara y sujetar el ejercicio de la actividad legislativa.

En desarrollo de tales preceptos, jurisprudencialmente se ha considerado con relación a estas leyes orgánicas lo siguiente:

(...) gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia; son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (art. 151). Es importante anotar que las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada sujetan el ejercicio de la actividad legislativa.

(...) Ahora bien, la ley orgánica ocupa tanto desde el punto de vista material, como del formal, un nivel superior respecto a las leyes que tratan de la misma materia; es así como la Carta misma estatuye que el ejercicio de la actividad legislativa estará sujeto a lo establecido por las leyes orgánicas (art. 151).

La importancia de estas leyes es la que justifica que sean limitadas sólo a los temas que le asigne la Constitución y que requieran para su aprobación, la mayoría absoluta de una y otra cámara, de acuerdo con lo previsto en la norma fundamental citada.³

En similares términos, se pronunció la Corte Constitucional, agregando que estas leyes orgánicas “sirven para proteger la integridad de procesos que se han considerado de importancia capital como son los de planeación (art. 151, 342 C.P.), presupuesto (arts. 151, 349 inciso primero, 352 C.P.), (...)”⁴.

El contenido de la Ley Orgánica de Presupuesto está ordenado por los artículos 350 y 352 ibidem, al prever que se debe ocupar de los aspectos correspondientes a la programación, modificación y ejecución del presupuesto, la capacidad de los organismos y entidades para contratar y la definición del gasto público social, y éstas son aquellas materias a las que exclusivamente debe referirse.

En ese orden de ideas, el artículo objetado es ajeno al contenido que debe tener la Ley Orgánica de Presupuesto, según lo señalado, principalmente por dos razones: primera, se trata de una materia específica, de un sector determinado al cual debe estar orientada la actividad pública y adolece del contenido general necesario en tratándose de leyes orgánicas; en segundo lugar, porque al referirse a una materia particular es de aquellas leyes que deben estar sometidas al imperio de las leyes orgánicas sin ser parte de las mismas.

Así las cosas, se estarían violando los artículos 151, 158, 350 y 352 de la Constitución Política, que versan sobre la unidad de materia legislativa y contenido de la Ley Orgánica de Presupuesto.

3. Artículos 18 y 163.

En este caso la objeción recae sobre:

a) Las palabras “de funcionamiento” del siguiente texto:

³ Corte Constitucional, Sentencia No. C-337/93, 19 de agosto de 1993, Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, págs. 31 y 32.

⁴ Sentencia No. C-478, 6 de agosto de 1992, Magistrado ponente: Eduardo Cí fuentes Muñoz, pág. 36.

Artículo 18. Inciso segundo. Los proyectos de ley mediante los cuales se decreten gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministro del Ramo, en forma conjunta.

b) La derogatoria, en el artículo 71 del proyecto de ley, al artículo 163 de la Ley 5ª de 1992, Orgánica del Reglamento del Congreso, que reza:

Artículo 163. **Enmiendas que impliquen erogación o disminución de ingresos.** Las enmiendas a un proyecto de ley que suponga gasto público o disminución de los ingresos presupuestarios, requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.

A tal efecto, y para el informe de ponencia, se remitirá al Gobierno -Ministro de Hacienda- por conducto del Presidente de la Comisión Constitucional, las que a su juicio puedan estar incluidas, a lo cual se dará respuesta razonada en el plazo de cinco (5) días, transcurrido el cual se entenderá que el silencio del Gobierno expresa conformidad. Esto no obsta para que en cualquier momento de la tramitación se presenten las observaciones del caso.

Este aspecto se refiere a la capacidad del Ministro de Hacienda y Crédito Público para coordinar el manejo de las finanzas públicas, que se vería lesionada en caso de que simultáneamente quede derogado el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992 y se apruebe el inciso segundo del artículo 18 del proyecto de reforma, aprobado por la comisión conciliatoria en la forma antes transcrita.

La reforma a la Ley Orgánica de Presupuesto no se puede utilizar para restringir la iniciativa gubernamental en proyectos que decreten gasto público, ya que el contenido de las leyes orgánicas está claramente delimitado en nuestra Carta Magna.

Tal procedimiento implica considerables riesgos para la disciplina fiscal que es materia fundamental en este proyecto, y que se concibe “con el objeto de racionalizar la construcción orgánica y administrativa del Estado y de establecer un orden estricto en la política fiscal, presupuestal y financiera del Estado que hiciera jurídica y técnicamente viable la realización de planes y programas de desarrollo económico y social”⁵. Además, comportaría otros vicios de inconstitucionalidad que afectarían el desarrollo de la ley, según se pasa a exponer.

El artículo 189, ordinal 20 de la Constitución Política, prescribe que corresponde al Presidente de la República “Velar por la estricta recaudación y administración las rentas y caudales públicos y decretar su inversión de acuerdo con las leyes”. Las “leyes” aludidas en esta disposición no pueden ser otras que las referidas en el ordinal 11 del artículo 150 ibidem, que son aquellas que establecen las rentas nacionales y fijan los gastos de la administración. Es claro que estas leyes, y particularmente las que fijan los gastos, comprenden todas aquellas que decretan gasto público, en los términos del artículo 346, es decir, las que sirven de soporte al Ejecutivo para incluir gastos en el Presupuesto General de la Nación.

En desarrollo de este principio y para precisar su sentido y alcance, la Ley 5ª de 1992 dispuso en su artículo 163 que las leyes que decretaran gasto público requieran de iniciativa del Ministro de Hacienda o aval de éste.

La Corte Constitucional ha evaluado este punto en diversas ocasiones con notable acuerdo entre sus miembros, quienes además han aplicado la restricción contenida en el artículo 163 sin expresar dudas sobre su constitucionalidad. Así dijo la Corte que:

Por otra parte, el contenido de las normas aprobadas afecta de modo importante los recursos del Presupuesto Nacional, pues implica un considerable aumento en los gastos (...). Ese incremento no puede provenir de exclusiva iniciativa del Congreso, sino que debe contar con la anuencia del Gobierno, tal como resulta del artículo 351 de la Constitución, el cual inclusive tratándose del trámite de la ley anual del presupuesto, dispone que el Congreso no podrá aumentar ninguna de las partidas de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación escrita del Ministro del ramo. Si esto es necesario cuando se aprueba el Presupuesto, con mayor razón ha de requerirse en una ley que incida en la ejecución del mismo. (...) De allí la disposición consagrada en el artículo 163 del reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992)⁶.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-465 del 16 de julio de 1992, Magistrado Ponente: Ciro Angarita.

⁶ Sentencia C-270 del 13 de julio de 1993, Magistrado Ponente: José Gregorio Hernández Galindo, p. 25 del original. Este argumento aparece igualmente en la Sentencia C-057 del 22 de febrero de 1993.

¹ Sentencia No. C-3367/93 del 19 de agosto de 1993, Magistrado ponente: Vladimiro Naranjo Mesa, pág. 31.

² Sentencia No. C-502/93 del 4 de noviembre de 1993, Magistrado ponente: Jorge Arango Mejía, págs. 8 y 9.

La naturaleza e importancia de estas dos facultades demanda una actuación concertada de dos ramas del poder público (Legislativa y Ejecutiva) y así lo estableció la Carta, cuando el artículo 154 determinó que las leyes a que se viene haciendo mención fueran de iniciativa exclusiva del Gobierno.

De otro lado, es aún más notoria la restricción que se impone al Gobierno en materia de ingresos, no sólo por lo expuesto anteriormente, sino porque además, la misma Constitución expresa estas limitaciones a la libre iniciativa congresional en este aspecto, al ordenar en el inciso segundo del artículo 154 que es de iniciativa privativa del Gobierno las leyes que decretan exenciones de impuesto, contribuciones o tasas nacionales, que son precisamente aquéllas que de una u otra forma tienen el efecto de disminuir los ingresos presupuestarios a que se refiere el artículo 163 de la Ley 5ª de 1992.

No sobra advertir que en este punto el Ministro de Hacienda y Crédito Público expresó su inconformidad con estas modificaciones según oficio que se anexa y que fue radicado en la sesión en que se rindió el informe de la Comisión Accidental de Conciliación.

Se consideran pues vulnerados los artículos 150 numeral 11; 151, 154, 189 numeral 20, 350, 351 y 352 de la Constitución Política.

Cordialmente,

CESAR GAVIRIA TRUJILLO.

Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Rudolf Hommes.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 023 DE 1994

por la cual se crea el Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República y se expide el Estatuto del Vicepresidente de la República.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

De la Vicepresidencia

Artículo 1º *Objeto.* Créase el Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República, el cual tendrá por objeto asistir al Vicepresidente de la República en el ejercicio de su función constitucional y de las que le atribuya el Presidente de la República, y prestarle el apoyo administrativo y técnico, así como brindarle los demás servicios necesarios para el cumplimiento de dicho objeto.

Artículo 2º *Naturaleza.* Este Departamento tendrá la misma naturaleza que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y en consecuencia una estructura acorde con ella así como la misma nomenclatura de sus dependencias y empleos, e igual régimen en materia presupuestal, fiscal, administrativo, contractual, salarial y prestacional.

Artículo 3º *Estructura orgánica.* Su estructura orgánica será la siguiente:

1. Despacho del Vicepresidente.
 - 1.1. Secretarías de la Vicepresidencia.
 - 1.2. Oficina de Prensa.
2. Despacho del Secretario General (Director del Departamento).
 - 2.1. Area Administrativa y Financiera.
 - 2.2. Area Operativa.

Artículo 4º *Director del Departamento.* La Dirección del Departamento Administrativo de la Vicepresidencia corresponderá al Director quien hará las veces de Secretario General de la Vicepresidencia y la ejercerá conforme a las instrucciones que reciba del Vicepresidente de la República.

Artículo 5º *Funciones del Director.* Además de las funciones previstas en el Decreto 1050 de 1968, el Director del Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República cumplirá las siguientes funciones:

- a) Asistir al Vicepresidente en el ejercicio de las funciones que le asigne el Presidente de la República o en las misiones o encargos especiales que éste le confiera;
- b) Estudiar los asuntos que le asigne el Vicepresidente, atender las audiencias que le indique y representarlo en los actos que le señale;
- c) Coordinar y controlar las actividades de apoyo administrativo, financiero y operativo que demande la Vicepresidencia de la República; y
- d) Las demás que le asigne la ley o que ésta no atribuya expresamente a otro cargo de la Vicepresidencia de la República.

Artículo 6º *Secretarías de la Vicepresidencia.* Las Secretarías de la Vicepresidencia de la República estarán encargadas de asistir al Vicepresidente en las funciones que el Presidente de la República le asigne o delegue o en el cumplimiento de los encargos o misiones especiales que deba cumplir, para lo cual prestarán al Vicepresidente, el apoyo institucional y administrativo que requiera.

Artículo 7º *Area Administrativa y Financiera.* Son funciones del Area Administrativa y Financiera:

- a) Proponer políticas, planes y programas relacionadas con la administración del personal, el manejo presupuestal y financiero y servicios administrativos, así como dirigir, evaluar y controlar los procesos inherentes a las mismas materias que requiera la Vicepresidencia de la República;
- b) Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 8º *Area Operativa.* Son funciones del Area Operativa:

- a) Prestar la colaboración requerida para la seguridad del Vicepresidente de la República y la de su familia;
- b) Coordinar el protocolo de la Vicepresidencia de la República;
- c) Coordinar la prestación de los servicios de transporte, mensajería y servicios generales que requiera la Vicepresidencia de la República; y
- d) Las demás que correspondan a la naturaleza de la dependencia.

Artículo 9º *Facultades del Gobierno relacionadas con los empleos de la Vicepresidencia.* El Gobierno podrá en todo tiempo crear, fusionar o suprimir los empleos de Secretarios de la Vicepresidencia así como asignarles funciones y grupos de trabajo que estarán bajo su dirección inmediata.

Artículo 10. *Planta de Personal.* El Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República tendrá una planta de personal global a la cual se incorporarán empleados públicos que serán de libre nombramiento y remoción del Director del Departamento.

Artículo 11. *Distribución de los empleos.* El Director del Departamento por resolución distribuirá la planta global en atención a la naturaleza y responsabilidad de los empleos y a las necesidades del servicio. También será responsable de asignar o de reasignar funciones en los actos de nombramientos de funcionarios o de reubicación de los mismos.

CAPITULO II

Del Vicepresidente de la República

Artículo 12. *Naturaleza del cargo.* El Vicepresidente de la República es un servidor público de la Nación con el carácter de empleado público, de elección popular y perteneciente a la Rama Ejecutiva del Poder Público.

Artículo 13. *Funciones.* El Vicepresidente de la República tiene como funciones:

- a) Reemplazar al Presidente de la República en sus faltas temporales o absolutas, aún en el caso que éstas se presenten antes de su posesión;
- b) Cumplir aquéllas que el Presidente de la República le otorgue mediante asignación o delegación; y
- c) Ejecutar las misiones o encargos temporales que el Presidente de la República le asigne.

Artículo 14. *Restricciones al ejercicio de otro cargo público y sus excepciones.* El Vicepresidente de la República no podrá desempeñar simultáneamente más de un empleo público, salvo que el Presidente de la República lo designe en cualquier cargo de la Rama Ejecutiva. En este caso conservará el rango y remuneración como Vicepresidente y no podrá recibir asignación adicional que provenga del tesoro público o de empresas o instituciones en las que tenga parte mayoritaria el Estado.

Artículo 15. *Poseción y juramento.* Para ejercer su cargo, el Vicepresidente de la República prestará juramento de cumplir y defender la Constitución y las leyes de Colombia y desempeñar los deberes que le incumben, ante el Congreso de la República, o en su defecto ante la Corte Suprema de Justicia o subsidiariamente a ésta, ante dos testigos.

Artículo 16. *Calidades y régimen de inhabilidades e incompatibilidades.* Para ser elegido Vicepresidente de la República se requieren las mismas calidades que para ser elegido Presidente de la República.

El Vicepresidente de la República estará sometido al mismo régimen de inhabilidades e incompatibilidades que el Presidente de la República.

Artículo 17. *Faltas temporales.* En caso de faltas temporales del Vicepresidente de la República, por licencia, enfermedad o

vacaciones, las funciones que el Presidente de la República le hubiese asignado o delegado, serán asumidas por el funcionario de la Rama Ejecutiva que éste designe.

Si durante la falta temporal debe reemplazar al Presidente de la República tendrá que reintegrarse inmediatamente y cumplir con la función que le corresponde.

Artículo 18. *Régimen de responsabilidades.* El Vicepresidente de la República estará sometido al mismo régimen de responsabilidad política, disciplinaria y penal que el Presidente de la República.

Artículo 19. *Citaciones al Congreso de la República.* Salvo en el ejercicio de una función pública distinta, el Vicepresidente de la República no podrá ser citado por el Congreso de la República para que concurra a las sesiones, o ser sometido a debate; pero por solicitud del Presidente de la República, podrá ser oído en sesión plenaria especial de cualquiera de las Cámaras, para que responda a las preguntas formuladas por los Congresistas referentes a un tema relacionado o para que defienda la política gubernamental en una determinada materia.

Artículo 20. *Régimen prestacional.* El régimen prestacional del Vicepresidente de la República será el mismo del Presidente de la República.

Artículo 21. *Actuaciones.* Los actos del Vicepresidente de la República en cumplimiento de funciones asignadas, delegadas o de encargos temporales que le haya hecho el Presidente de la República, se denominarán Resoluciones. No tendrán recurso alguno, pero podrán ser revocadas por el Presidente de la República. Deberán ser suscritas, junto con el Director del Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República.

Artículo 22. *Desplazamientos al exterior.* En los casos de desplazamiento al exterior, el Vicepresidente de la República deberá informar al Congreso de la República.

Artículo 23. *Vigencia de la ley.* La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por:

Ministro de Gobierno.

Fabio Villegas Ramírez.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Introducción

El proyecto de ley que se somete a la consideración de esta honorable Corporación tiene por objeto establecer las disposiciones que otorgue un estatuto al Vicepresidente de la República para facilitar la prestación de sus servicios al Estado y a la comunidad como servidor público conforme a la Constitución y la ley, y consagren la estructura administrativa y técnica de la organización que le brindará el apoyo necesario para el cumplimiento de las funciones a su cargo.

El Constituyente de 1991 dentro de las diversas reformas que introdujo en la estructura y organización del Estado, creó la figura del Vicepresidente de la República para asegurar que en caso que éste sea llamado a reemplazar al Primer Mandatario, provenga de una elección directa de los ciudadanos como resultado de un proceso democrático y participativo, y que por lo tanto represente el querer y las preferencias de la ciudadanía y reúna las condiciones que el ordenamiento jurídico exige y que el país reclama a sus gobernantes.

Nuestra Carta Política regula de manera precisa en el Capítulo 3º del Título VII aspectos referentes al Vicepresidente de la República, tales como, el procedimiento para la designación, el período para el ejercicio de sus funciones, las calidades que debe reunir para ser elegido y demás aspectos relacionados con el cumplimiento de las funciones constitucionales y misiones o encargos que le son atribuidos por el propio Presidente de la República en ejercicio de una potestad discrecional constitucionalmente reconocida.

De la revisión de esas normas se puede afirmar que existen vacíos que corresponde desarrollar por vía legal, en relación con aspectos administrativos de organización y funcionamiento de una estructura orgánica que preste el apoyo operativo y técnico al Vicepresidente en la realización de sus cometidos.

Así mismo, se requiere de un estatuto legal del cargo que contemple de manera precisa el ámbito dentro del cual podrá desenvolverse para cumplir con sus funciones, desde el punto de vista de la regulación de las faltas temporales, establecimiento de un fuero penal y disciplinario, y medidas para tomar posesión del cargo, procedimientos de su desplazamiento en

caso dado al exterior y un régimen de inhabilidades e incompatibilidades conforme con su posición, entre otros temas.

Naturaleza y funciones del Vicepresidente

Debemos hacer especial referencia de la finalidad esencial del cargo del Vicepresidente de la República, la cual consiste en reemplazar al Presidente en sus faltas absolutas y temporales. Tal atribución es en sí misma una función no obstante consistir en una expectativa de ejercicio presidencial, que entraña de suyo deberes y responsabilidades: la responsabilidad de ejercer eventualmente la Presidencia y el deber de no negarse a asumirla.

Además de la función constitucional propia, el Vicepresidente puede desempeñar otras funciones: "las misiones o encargos especiales" que el Presidente le confíe, así como las de cualquier otro cargo de la Rama Ejecutiva.

Vale la pena aclarar que las expresiones utilizadas en la Constitución indican que: el Presidente puede asignar funciones al Vicepresidente de manera precisa y permanente, como también puede delegarle funciones suyas en forma transitoria o permanente o encargarle funciones temporales, y que el revestimiento de éstas, cualquiera que sea la naturaleza de las mismas, corresponde al Presidente de la República mediante una especie de reglamento constitucional autónomo.

De otra parte la posibilidad de designarlo en cualquier cargo de la Rama Ejecutiva debe ser interpretada como una excepción constitucional a la norma que prohíbe el desempeño simultáneo de más de un empleo público.

Contenido del proyecto

En el proyecto de ley que aquí se presenta se pretende recoger los anteriores postulados en dos capítulos:

En el capítulo primero o "De la Vicepresidencia de la República", se regula lo relativo a la creación y organización del Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República reconociéndole una naturaleza idéntica a la del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, lo cual incidirá en la clasificación de los empleos, el régimen presupuestal, fiscal, administrativo, contractual, salarial y prestacional, que le otorga a la Vicepresidencia un rango y posición especial en razón a su naturaleza.

Contará el Vicepresidente con una estructura orgánica compuesta de un Director del Departamento quien hará las veces de Secretario General de esta entidad, con las funciones propias de los Directores de Departamento establecidas en el Decreto 1050 de 1968 y otras que permitan asistir al Vicepresidente en los asuntos que esteden demandados del punto de vista administrativo, financiero y operativo, en general. De igual manera tendrá varias Secretarías encargadas de colaborar en el cumplimiento de las tareas encomendadas por el Presidente, pudiendo crear, fusionar o suprimir estos cargos o asignarles funciones o grupos de trabajo según los requerimientos del Vicepresidente.

Las áreas administrativa y financiera así como la operativa, diseñadas en esta estructura, se encargarán de ejecutar las tareas que le aseguren al Departamento el proceso normal interno de toda entidad en materias administrativas, financieras y técnicas, ocupándose de la administración del personal vinculado, el manejo presupuestal y financiero, igualmente de los temas de seguridad del Vicepresidente y su familia, y de las actividades de protocolo, entre otras.

En cuanto a la planta de personal se ha dispuesto que esta sea global y compuesta de cargos de libre nombramiento y remoción, elementos que le otorgan un carácter flexible a la vinculación del personal que prestará sus servicios en la Vicepresidencia según responsabilidad de los empleos y las necesidades del servicio.

En el capítulo segundo del proyecto o "Del Vicepresidente de la República" se regula lo relativo al estatuto del Vicepresidente, definiendo la naturaleza jurídica del cargo como la de servidor público de la Nación con el carácter de empleado público, y se señalan las funciones mínimas que deberá desempeñar durante el período para el cual fue elegido, independientemente de aquéllas que le sean otorgadas por el primer mandatario.

En razón a su potencialidad para sustituir al Presidente, se le reconoce el mismo régimen de responsabilidades, de calidades para ser elegido, de inhabilidades e incompatibilidades y prestacional que a aquel.

Se prevé un régimen de reemplazos los cuales sólo se refieren a las tareas asignadas por el Presidente y no a aquella función natural por la que el Vicepresidente es llamado a suplir al Presidente.

Igualmente se consagra la posibilidad de que el Vicepresidente asuma una especie de vocería ante el Congreso de la República, en concordancia con la Carta Política en el sentido de que las citaciones solamente son efectuales para los Ministros

del Despacho y los Directores de Departamentos Administrativos.

Por último se establecen disposiciones generales en materia de restricciones al ejercicio de otro cargo público con sus respectivas excepciones, el procedimiento para su posesión, los posibles desplazamientos al exterior y la naturaleza y control respecto de sus actos.

Por las razones antes expuestas, solicitamos muy comedidamente a los honorables Congresistas, adelantar el estudio pertinente del proyecto de ley "por la cual se crea el Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República y se expide el estatuto del Vicepresidente de la República".

Presentado a consideración del honorable Congreso de la República por:

El Ministro de Gobierno,

Fabio Villegas Ramírez.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día agosto 2 de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 023 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos por el señor Ministro de Gobierno doctor Fabio Villegas Ramírez.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 24 CAMARA DE 1994

por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º *Objeto.* Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo, de acuerdo con lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 2º *Principios.* El trámite de las acciones de cumplimiento de la ley se desarrollará con arreglo a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad y eficacia.

Artículo 3º *Procedencia de la acción de cumplimiento de la ley.* La acción de cumplimiento de la ley procede contra el no cumplimiento de una ley, ordenanza departamental o acuerdo municipal o distrital o un acto administrativo por parte de los funcionarios públicos.

Artículo 4º *Legitimidad e interés.* La acción de cumplimiento de la ley podrá ser ejercida por cualquier persona por sí o por medio de representante.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

Artículo 5º *Competencia.* Serán competentes para conocer en primera instancia de la acción de cumplimiento de la ley, el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente a la jurisdicción del demandante si la autoridad demandada es del orden nacional, en los demás casos lo será el Tribunal Contencioso Administrativo correspondiente a la jurisdicción de la autoridad demandada.

Artículo 6º *Personas contra quienes se dirige la acción.* La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que no esté dándole efectivo cumplimiento a la ley o a un acto administrativo. Si uno u otro hubiese omitido el cumplimiento por órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo.

Igualmente el demandante podrá dirigir la acción directamente contra el jefe o director de la entidad pública a la que pertenezca el funcionario que no estuviere cumpliendo con la ley o un acto administrativo.

La acción de cumplimiento de la ley se podrá incoar sin perjuicio de las demás acciones que la ley permita.

Artículo 7º *Contenido de la demanda - informalidad.* En la acción de cumplimiento de la ley se expresará con la mayor claridad posible, la ley, norma o acto administrativo cuyo efectivo cumplimiento se pide, el nombre de la autoridad pública o el de la entidad pública a la que pertenezca, la descripción de las demás circunstancias que considere relevantes para decidir la solicitud y el nombre y lugar de residencia del solicitante.

Artículo 8º *Trámite preferencial.* La acción de cumplimiento de la ley tendrá el mismo trámite preferencial asignado a la Acción de Tutela.

Artículo 9º *Auto admisorio.* El Magistrado que le corresponda substanciar, en el auto admisorio de la demanda requerirá a la autoridad pública o al jefe o director de la entidad pública para que en un término no superior a cinco (5) días hábiles manifieste por escrito la forma como se está cumpliendo con las leyes o actos administrativos invocados.

Artículo 10. *Presunción de veracidad.* Transcurrido el término anterior sin que obtenga respuesta se ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento efectivo de la ley o acto administrativo, condenando en costas al funcionario y a la entidad a la que pertenezca, quienes serán solidariamente responsables de su pago.

Artículo 11. *Presentación del informe.* La autoridad podrá en su informe aceptar los hechos o indicar la manera como se está iniciando el cumplimiento de la ley, caso en el cual no habrá lugar a condena en costas o negarlos indicando igualmente la manera como considera estar cumpliendo efectivamente la ley o el acto administrativo.

Artículo 12. *Pruebas.* Se abrirá un período probatorio de cinco (5) días para la práctica de pruebas de las partes o los que de oficio el tribunal considere. Si el tribunal llega al convencimiento respecto de la situación litigiosa podrá proferir el fallo sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas.

Artículo 13. *Fallo; orden de cumplimiento.* El Tribunal ordenará a la autoridad renuente a cumplir con la ley o el acto administrativo, condenándolo en costas, así como a la entidad a que pertenezca, quienes serán solidariamente responsables de su pago.

Artículo 14. *Cumplimiento del fallo.* Si la autoridad no cumple con la orden impartida por la justicia incurrirá en causal de mala conducta y su superior jerárquico o la autoridad correspondiente deberá destituirlo de plano sopena de incurrir en la misma causal de mala conducta, y sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

Parágrafo. *Reemplazo.* El funcionario que reemplace al destituido tendrá la misma obligación de cumplir con la orden dada por la autoridad judicial.

Artículo 15. *Contenido del fallo.* Dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la demanda el Tribunal Contencioso dictará el fallo, el cual deberá contener:

1. La identificación del solicitante.
2. El funcionario o entidad demandado.
3. La determinación de la ley o acto administrativo cuyo cumplimiento se solicita.
4. La orden y la definición precisa de la conducta a seguir con el fin de darle efectivo cumplimiento a la ley o acto administrativo.

5. El plazo perentorio para el cumplimiento de lo resuelto que en ningún caso podrá exceder de cuarenta y ocho (48) horas.

El fallo no podrá ser inhibitorio.

Artículo 16. *Notificación del fallo.* El fallo se notificará por telegrama o por otro medio expedito que asegure su cumplimiento a más tardar el día siguiente de haber sido expedido.

Artículo 17. *Recursos.* Dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación el fallo se podrán interponer los recursos de ley por el Defensor del Pueblo, el demandante o el demandado, sin perjuicio de su cumplimiento inmediato.

Artículo 18. *Trámite del recurso.* Presentado debidamente los recursos se tramitarán conforme a las normas generales del procedimiento Contencioso Administrativo, pudiendo el superior decretar de oficio las prácticas de pruebas o solicitar más informes.

Artículo 19. *Desistibilidad.* En ningún caso podrá el actor desistir de sus pretensiones.

Artículo 20. *Imprescriptibilidad.* La acción de cumplimiento de la ley es imprescriptible, ni caducará. La ejecución de la orden de cumplimiento es igualmente imprescriptible.

Artículo 21. *Cosa juzgada.* El fallo de la acción de cumplimiento de la ley o de un acto administrativo no hará tránsito a cosa juzgada, pudiéndose entablar sin ningún límite en el tiempo o por el número, las acciones necesarias para que se dé efectivo cumplimiento a una ley o a un acto administrativo.

Artículo 22. *Vigencia.* Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Presentada por:

Julio E. Gallardo Archbold, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Fundamento constitucional

La Constitución Nacional contempla en el artículo 87 una novedosa acción para que las personas puedan acudir ante la autoridad judicial en solicitud del efectivo cumplimiento de las leyes y actos administrativos.

La disposición dice así:

“Artículo 87. Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

Ley estatutaria

Por ser esta acción un mecanismo para la protección y aplicación de los derechos ciudadanos es materia de una ley estatutaria, por tal razón el Congreso de la República deberá imprimirle el trámite constitucional para este tipo de leyes, requiriéndose igualmente una mayoría absoluta de los miembros del Congreso para su aprobación.

Antecedentes

Este mecanismo de aplicación de la ley fue ampliamente debatido en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente.

El Constituyente Alvaró Gómez Hurtado presentó el Proyecto de acto reformativo número 25 que trata esta acción, el cual transcribimos a continuación:

“Artículo. Los particulares no son responsables sino por infracción de la Constitución y de las leyes. Las autoridades públicas lo son por la misma causa y por extralimitación de funciones, o por omisión en el ejercicio de éstas.

La no aplicación de la Constitución o de las leyes, o su incumplimiento por parte de las autoridades públicas constituye causal de mala conducta y dará lugar a una acción pública para la aplicación de las sanciones penales y administrativas que establezca la ley.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Estado de Derecho se concreta, con la plenitud de sus alcances, en la norma proyectada, cuyo origen, bueno es advertirlo, se encuentra en el artículo 20 de la Carta de 1886.

Veamos, pues, los elementos que integran la norma propuesta:

El despotismo encuentra fundamento en el principio de que el monarca cuenta con autoridad suficiente para imponer su voluntad a la comunidad. Por el contrario, la organización de un Estado democrático sólo reconoce fuerza vinculante a la voluntad general, de la cual emana el Derecho, admitiendo que sólo hay una forma legítima para expresar esa voluntad general: la ley.

“Todo el poder es de la ley; toda la autoridad que pueda ejercitarse es la propia de la ley. Sólo en ‘nombre de la ley’ puede imponerse obediencia” sobre la base de este reconocimiento, es claro que la libertad y los demás derechos de los particulares no pueden coartarse o limitarse sino en virtud de la ley, pero es igualmente diáfano que todos los asociados deben obediencia a sus mandatos y que se constituyen en culpables quienes la infringen.

Así pues, se propone reafirmar que la responsabilidad de los particulares sólo estará comprometida cuando, con sus actuaciones, contraríen o desconozcan la Constitución o la ley, manteniendo al mismo tiempo, con esta disposición, la posibilidad de que dichos particulares desarrollen su iniciativa y sus actividades en todos aquellos campos o direcciones no prohibidos por las normas.

El segundo aspecto que encierra el precepto proyectado, constituye desarrollo directo del principio de la división de los poderes. En efecto: si de una parte reconocemos la existencia de una rama del poder público, la Legislativa, cuya función principal consiste, precisamente, en expresar la voluntad general y en consecuencia es la encargada de señalar los principios integrantes de la normatividad jurídica, de otra parte nos encontramos con la rama del poder público, cuya función primordial debe orientarse a ejecutar, a desarrollar, a traducir en realidades todos los mandatos consignados en la ley, pero reconociendo a la vez, en su actuar, límites en el marco de las decisiones adoptadas por la Rama Legislativa del Poder Público. Cuestión semejante ha de predicarse respecto de la Rama Jurisdiccional que, en sus actuaciones, pronunciamientos y formas de proceder, estará sometida a los mandatos de la ley.

Este es el que se ha denominado principio de legalidad, en virtud del cual todas las actuaciones de las autoridades públicas han de ampararse en la ley, e igualmente han de encontrar en la ley su fundamento y su límite. No pueden, pues, las autoridades

públicas, actuar por su libre iniciativa ni con respaldo en su sola autoridad. Todos sus actos y disposiciones deben ajustarse al límite de sus competencias, los cuales son señalados por las ramas, ora de manera general, ora de manera específica, de suerte que la infracción directa de las leyes o la extralimitación de las mismas, en ejercicio de funciones públicas, compromete la responsabilidad de las autoridades.

La misma consecuencia, esto es, comprometer la responsabilidad de las autoridades, debe seguirse de una situación tan seria e importante como la infracción por inacción de las autoridades, genéricamente conocida como la omisión de sus deberes.

A diferencia de los particulares, cuya responsabilidad por omisión sólo resulta comprometida en algunos casos excepcionales, la mayoría de ellos de naturaleza contractual, las autoridades públicas asumen compromisos de tal jerarquía con la colectividad, en el sentido de ejecutar y satisfacer los deberes a su cargo, que la omisión de tales deberes compromete en materia grave su responsabilidad. Ciertamente, desde que fue abandonada la concepción del Estado gendarme, el cual se limitaba a observar como espectador, o arbitrar, en el mejor de los casos, la actuación de los particulares, el Estado asumió un papel preponderante como director e impulsor del desarrollo económico de la sociedad, interviniendo activamente e incluso compitiendo en veces con aquéllos. Todo aquello, en orden a satisfacer cada vez en mejor forma las crecientes necesidades de la colectividad.

Por ello resulta inadmisibles que las autoridades públicas, en frente de los deberes que les impongan la Constitución y la ley con el afán de atender el interés general, puedan asumir actitudes pasivas e inertes, e incurran en conductas omisivas que, a la postre, constituyen inobservancia de sus deberes. Con tal comportamiento se defraudan -con muy graves consecuencias- las expectativas de los asociados que, esperanzadamente, guardan el obrar de sus autoridades.

Este estricto marco para la actuación de las autoridades públicas que sólo pueden desplegar su facultades en cuanto las mismas encuentren fundamento en la ley, sin que les sea permitido rebasarlas (extralimitación), pero a quienes no les está permitido dejar de aplicarla (omisión), se encuentra hoy consagrado en las constituciones de países como Austria, Alemania, España, entre otros. El sirve eficazmente para armonizar el poder de las autoridades con la libertad de los particulares, cuestión que a su turno ha permitido establecer diferencias entre el derecho público y el derecho privado, bajo la formulación del principio según el cual “los particulares pueden hacer todo aquello que no esté prohibido, pero las autoridades públicas sólo pueden hacer aquello que les está expresamente permitido”.

La justificación para derivar responsabilidad a las autoridades públicas, no sólo por causa de su obrar sino por razón de sus omisiones, es tanto más clara si se tiene en cuenta que sus prerrogativas y sus actuaciones no son ni mucho menos gratuitas, sino que, por el contrario, casi siempre están consagradas de modo obligatorio y reglado.

Tal como se indicó inicialmente, el proyecto de artículo encuentra su origen en el artículo 20 de la Constitución de 1886. Sin embargo contiene, respecto del mismo, las siguientes modificaciones:

Al señalar la responsabilidad de los funcionarios públicos se propone cambiar tal expresión por la de autoridades públicas, en cuanto que ésta es más comprensiva y actualiza el alcance de la norma puesto que las instituciones jurídicas modernas admiten, sin duda alguna, el ejercicio de funciones públicas por particulares que, por ello adquieren la calidad de funcionarios públicos. Dentro de este orden de ideas, bajo la expresión “autoridades públicas” queden comprendidos, no sólo los funcionarios públicos sino los particulares que ejercen funciones públicas, sujetándose así, unos y otros, al principio de legalidad y al régimen de responsabilidad que de él se deriva.

De otra parte se propone agregar al texto de la norma actual un complemento necesario que garantice la efectividad de la Constitución y de las leyes, evitando así que tales disposiciones puedan quedar consignadas como letra muerta de documentos intrascendentes, y dándole, por el contrario, a cada uno de ellos, su real significado: A la Constitución el carácter dinámico que le corresponda como conjunto de convicciones y principios que alientan la vida de la Nación y reconocimiento en la ley la expresión soberana de esta voluntad general de la Nación que desarrolla o concreta los principios constitucionales.

Sólo de esta manera podrá asegurarse que el Gobierno asuma la responsabilidad que le corresponde como impulsor de la dinámica estatal. Los órganos judiciales no podrán dejar de dar aplicación a las normas contenidas de derechos individuales,

ni en los entes fiscalizadores podrán defraudar la confianza que en ellos deposita la ciudadanía al elegirlos como guardianes celosos de la cosa pública o como personeros de la comunidad. El mismo Congreso de la República estará obligado a dar cabal cumplimiento y aplicación, tanto a la Constitución como a las leyes, puesto que si las personas que encarnan las autoridades enunciadas, dejan de cumplir o aplicar tales disposiciones, incurrirán en causal de mala conducta, abriendo paso, con ello, a la imposición de las sanciones penales administrativas que para el efecto ha de consagrar la ley.

¿Cuántos derechos civiles y garantías sociales dejaron de respetarse a pesar de su consagración constitucional. por falta de sanciones que comprometieran directamente a los responsables de tales incumplimientos? ¿Cuántas leyes se quedaron escritas sin que el Ejecutivo adoptara las medidas necesarias para su aplicación o sin que jamás se realizaran las obras ordenadas por ellas?

Sólo de esta manera, estableciendo sanciones concretas para aquellos que resulten responsables de no aplicar o de incumplir, tanto la Constitución como las leyes, podrá erradicarse de nuestras autoridades públicas, aquella perniciosa costumbre en virtud de la cual, las normas jurídicas se obedecen pero no se cumplen”.

DEBATES EN LA ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE DE 1991

En el informe, ponencia de los constituyentes Jaime Arias López, Darío Mejía Agudelo, Juan Carlos Esguerra Portocarrero sobre los mecanismos de participación democrática, mecanismos e instituciones de protección de los derechos fundamentales y procedimientos de reforma constitucional, publicado en la Gaceta Constitucional de fecha 17 de abril de 1991, se dice lo siguiente:

Acción de ejecución de cumplimiento. Consideró la subcomisión que, como esencial mecanismo de protección de los derechos, el particular debe tener posibilidad de exigir de las autoridades el cumplimiento del deber omitido. El artículo propuesto consagra de manera amplia esta facultad en cabeza de toda persona y otorga a la jurisdicción contencioso administrativa la potestad para que ordene a la autoridad respectiva, la ejecución o el cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen su acción.

Es claro que el desacato a esta orden judicial estaría sujeto al régimen general de responsabilidad de las autoridades públicas. Y presentaron a consideración de la Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente el siguiente artículo:

Acción de ejecución y cumplimiento. Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción Contenciosa Administrativa, para hacer efectivos la ejecución y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La Comisión Primera de la Asamblea Nacional Constituyente debatió en su sesión de mayo 6 de 1991, el tema de la acción de cumplimiento. El constituyente Jaime Arias manifestó lo siguiente:

Es una acción nueva que pretende darle un nuevo mecanismo a los ciudadanos para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Voy a citar algunos ejemplos que nos van a ilustrar, por ejemplo, la Reforma Administrativa de 1968 estableció la comisión especial del plan. Ustedes saben que esa comisión especial del plan, pues buscaba darle unos elementos integradores al país con respecto a las regiones, y buscaba fundamentalmente que a través de ella, las regiones pudieran darle salida a sus propios problemas, y así crear una dinámica y crear unos elementos que generan su propio desarrollo, y su propio progreso. Esa comisión del plan terminó reemplazada finalmente por un sólo funcionario que es el Director General de Planeación, quien sin elección de ninguna naturaleza ni de más, pues termina prácticamente resolviendo por el país y resolviendo por las regiones, resolviendo por el Congreso mismo, ocurre que la norma establece, creo que es el artículo 80 de la Constitución, está vigente allí desde 1968 y no ha pasado nada; y han pasado como cuatro o cinco legislaturas del Congreso de la República y no ha pasado nada; entonces lo que pretendemos con esta acción es que las personas una vez esté vigente la ley; tengan un mecanismo ante la autoridad contencioso-administrativa, para que mediante una acción pública como es ésta, puedan demandar la ejecución de la ley. Voy a traer otro evento, la Ley 10 del 90, es la ley que regula todo lo relativo a la salud, esa Ley 10 del 90 que recoge unos elementos novedosos, y que además le entrega una serie de recursos a los municipios y a los departamentos para que puedan atender esta obligación, no ha sido puesta en ejecución, y hasta donde tengo mis informes, para

ese caso concreto, parece ser que el señor Ministro de Hacienda, pues no ha permitido que esa ley se cumpla; así pasa con muchas leyes, y con muchos acuerdos de los concejos municipales, que llegan a los señores alcaldes y los guardan en su escritorio, primero que todo a veces demoran la sanción, otras veces, demoran su publicación, y en últimas no los ejecutan, lo mismo pasa con la ordenanza; es que tenemos que reconocer que el problema legislativo que se ha visto en Colombia no es solamente porque el legislativo no legisle, en todos sus órdenes, sino también porque esa ley, esas ordenanzas, esos acuerdos, muchas veces no los ejecuten; entonces lo que queremos establecer aquí es una acción para que una vez que la ley ha cumplido con todo su trámite y ha entrado en vigencia a través de su publicación, o a través del mecanismo mediante el cual la misma norma prevé cuándo entra la vigencia, pues sea puesta en vigencia de verdad, y que las personas por ese interés general que les asiste, para que las normas entren en vigencia, entren a regular nuestras situaciones, tengamos un mecanismo a través del cual se puedan hacer efectivos, por eso las hemos denominado acción de ejecución y de cumplimiento, y lo mismo pasa también con los actos administrativos; nosotros vemos cómo muchas veces las situaciones administrativas se definen y se materializan a través de los actos correspondientes, pero no los ejecutan; entonces la obra pública, el servicio público que se ha solicitado en un caso determinado y concreto. Simplemente no se ejecuta, simplemente porque el funcionario no lo hace, y otra cosa, lo mismo pasa cuando hay tránsito de una autoridad de otra, el nuevo no ejecuta lo que ya está debidamente aprobado por el anterior y de paso lesiona a los particulares y a la comunidad, entonces, lo que estamos pidiendo aquí es precisamente ello, se le dé a la comunidad un mecanismo para que se haga efectivo eso, lo mismo va a pasar con la acción que ya aprobamos, aprobamos una acción de prioridad que se la dimos a las Juntas Administradoras Locales y a las Juntas Administradoras Regionales, supóngase que se produce el acto administrativo a través del cual se acepta la fundamentación y los motivos de interés general que aduce la comunidad, para que una petición suya sea incorporada a los planes y programas, o sea incorporada al presupuesto de la vigencia siguiente. Se produce el acto administrativo al que nos referimos en esta acción, y el Ejecutivo simplemente no lo ejecuta, entonces aquí lo que estamos estableciendo es el mecanismo para que tenga cabal cumplimiento ese acto administrativo, que fue con los requisitos legales debidamente producidos, o la ley que siguiendo todo su trámite y encontrándose en vigencia, entre también a regular la situación de los particulares, esa es la naturaleza de la acción, esa es la finalidad y el bien que se está tutelando.

La Comisión Primera aprobó en la sesión citada anteriormente el siguiente texto:

“Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción respectiva para hacer efectiva la aplicación de un derecho o la ejecución y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente al cumplimiento del deber omitido”.

El informe de la ponencia presentado en la Plenaria de la Asamblea Nacional Constituyente expresó que:

Pese a que en el seno de la Comisión Primera se expresaron algunos reparos en una acción de cumplimiento tan amplia como la propuesta por la subcomisión, se acogió finalmente el criterio de que, como esencial mecanismo de protección de los derechos, el particular debe tener la posibilidad de exigir de las autoridades el cumplimiento del deber omitido. El artículo propuesto consagra de manera amplia esta facultad en cabeza de toda persona y otorga a la jurisdicción contencioso-administrativa la potestad de ordenar a la autoridad respectiva la ejecución o el cumplimiento de las normas y disposiciones que rigen su acción.

Es claro que el desacato de esta orden judicial estaría sujeto al régimen general de responsabilidad de las autoridades públicas.

Los ponentes propusieron igualmente el texto del artículo que a continuación se transcribe:

Artículo. Acción de cumplimiento. Toda persona podrá acudir ante la jurisdicción respectiva para hacer efectiva la aplicación de un derecho o la aplicación y el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.

La Plenaria de la Asamblea en su sesión de junio 14 de 1991 aprobó en primer debate el texto tal y como había sido aprobado en la Comisión Primera.

En segundo debate en la sesión de junio 25 de 1991 la Plenaria de la Asamblea resolvió, y para evitar confusiones con la acción de tutela, restringir la acción de cumplimiento solo para

los casos en que las autoridades omitan el cumplimiento de la ley o de un acto administrativo, dejando la aplicación de un derecho individual o colectivo al ámbito de la tutela, procediendo a aprobar el texto del artículo que conocemos como el 87 constitucional.

EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional, aspira a dotar a las personas de un instrumento eficaz, oportuno, rápido y fácil, para lograr de las autoridades públicas el efectivo cumplimiento de las leyes o actos administrativos.

Es protuberante la gran cantidad de normas expedidas en nuestro país, que quedan como letra muerta por cuanto no se les da aplicación, bien sea por negligencia del funcionario de turno o porque simplemente no le da la “gana” de ejecutarlas, así mismo los actos administrativos proferidos que nunca se materializan por falta de decisión política. Realmente sobra abundar en razones para concluir que son innumerables las leyes, ordenanzas, acuerdos municipales y distritales, decretos y resoluciones proferidos por las Ramas Legislativas y Ejecutivas del Poder Público, que no se cumplen ante la mirada atónita de una comunidad expectante que cree, que con el instrumento legal o administrativo expedido tiene un medio para la solución de alguna necesidad o problema que la afecta.

En razón a lo anterior la Asamblea Nacional Constituyente aprobó el artículo 87, por medio del cual se crea la acción de cumplimiento de la ley, precisando en sus alcances y efectos la norma que traía la Constitución de 1886 en su artículo 20 que responsabilizaba a los funcionarios públicos por la omisión en el ejercicio de sus funciones.

EL ARTICULADO DEL PROYECTO

El proyecto de ley “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional” consta de 22 artículos que normatizan sobre el objeto de la acción, sus principios, la legitimidad e interés para actuar, la competencia, las personas contra quienes se dirige la acción, el contenido de la demanda, trámite preferencial, el auto admisorio, la presunción de veracidad, la presentación de informes por parte de las autoridades públicas, período probatorio, el fallo y cumplimiento del fallo, el contenido del fallo, su notificación, recursos, trámite del recurso, su no desistibilidad, imprescriptibilidad y la cosa juzgada.

Por lo anteriormente expuesto solicito a los honorables Congresistas aprobar el proyecto de ley “por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional” en la seguridad que será un instrumento idóneo para dotar a la ciudadanía de otro mecanismo de protección y de participación en la búsqueda de su bienestar, tal y como lo prevé la Constitución de 1991.

De los honorables Congresistas,

Julio E. Gallardo Archbold, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 3 de agosto de 1994 ha sido presentado en este despacho, el Proyecto de ley número 24 de 1994, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Julio E. Gallardo Archbold.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 25 CAMARA DE 1994

por la cual se modifica el párrafo 2º del artículo 96 de la Ley 136 de 1994.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El párrafo 2º del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

Las incompatibilidades a que se refieren los numerales 1, 3 y 4 de este artículo se mantendrán durante el año siguiente a la separación definitiva del cargo, durante este lapso no podrá desempeñar cargo o empleo alguno en el respectivo municipio o en sus entidades descentralizadas, empresas industriales y comerciales del municipio y en las sociedades de economía mixta en las cuales las anteriores entidades sean socias, ni desempeñar cargos o empleos o ser contratistas de empresas que a su vez hubieran sido contratistas del respectivo municipio o de las entidades mencionadas anteriormente, durante su administración.

Artículo 2º Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación. Presentada por:

Julio E. Gallardo Archbold, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes a la Cámara:

La Ley 136 de 1994, “por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”, normatizó sobre el régimen general de los alcaldes, incluido el régimen de incompatibilidades.

El artículo 96 de la citada ley relaciona las causales de incompatibilidad y determina que ellas se extenderán hasta un año después de la dejación definitiva del cargo por parte del Alcalde.

Estas disposiciones se encuentran dentro del espíritu de la Constitución del 91 de moralizar la administración pública y volver más transparente el noble ejercicio de la política, así lo entiende el Congreso y sustentado sobre esas bases ha venido legislando.

Es claro que el propósito anterior no puede de ninguna manera llevarnos a cometer excesos que irroguen daño injustificado a las personas. Es así como en la extensión temporal de las incompatibilidades se incluyó la prohibición de desempeñar cargo o empleo público o privado, de manera general, con lo que se condena al exalcalde a no poder trabajar conculcando vitales derechos fundamentales que trae nuestra Constitución.

Al tratarse de una ley que se refiere al régimen municipal el supuesto del que se podría partir es que esta prohibición se relaciona con las entidades del orden municipal, infortunadamente la norma no da lugar a esta interpretación lo que amerita una enmienda al estatuto municipal.

Este proyecto pretende modificar el párrafo 2º del artículo 96 de la Ley 136 de 1994, para que los exalcaldes puedan trabajar en entidades pública, o en empresas que no sean del orden municipal o en empresas privadas que no hayan sido contratistas del respectivo municipio durante su administración.

Señores Representantes, con la aprobación del presente proyecto de ley contribuiremos al mejoramiento de un estatuto vital para nuestro estado de derecho.

De los señores Representantes,

Julio E. Gallardo Archbold, Representante a la Cámara por el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 3 de agosto de 1994, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 25 de 1994, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Julio E. Gallardo Archbold.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 26 CAMARA DE 1994

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Adiciónase al artículo 47 el siguiente párrafo:

Parágrafo. La aplicación de las incompatibilidades de los concejales, a partir del momento del vencimiento del período o de la aceptación de la renuncia, se refiere de manera exclusiva al territorio municipal respectivo.

Artículo 2º Adiciónase al artículo 96 el siguiente párrafo:

Parágrafo 4º Para efectos de lo expuesto en el numeral 6 de este artículo, se mantendrá la inhabilidad durante el año siguiente a la separación definitiva del cargo, en cuanto hace referencia al desempeño de otro cargo público en el respectivo municipio.

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

De los Honorables Representantes,

Juan Ignacio Castrillón Roldán.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es claro que el propósito fundamental de la Ley 136 de 1994 fue procurar la modernización de la organización y el funcionamiento de los municipios, y uno de los mecanismos para el logro de tal propósito era dejar claramente especificadas las

inhabilidades e incompatibilidades de quienes aspiraran a ejercer o efectivamente ejercieran las funciones públicas municipales.

El artículo 45, en su primer ordinal establece como incompatibilidad para los concejales en ejercicio "aceptar o desempeñar cargo alguno en la administración pública" o "vincularse como trabajador oficial o contratista, so pena de perder la investidura". Y es apenas obvio que así sea dentro de la nueva concepción de concejal que establece la ley.

Pero lo que no es obvio es que esta incompatibilidad, que es de carácter general en cuanto no discrimina territorios municipales, se extienda a los seis meses posteriores al vencimiento del período o a la renuncia.

Una cosa es que el concejal no esté durante el ejercicio de sus funciones vinculado laboralmente o como contratista a ninguna entidad del Estado, y otra situación es la que se presenta cuando cesan sus funciones de concejal. En este caso es lógica la incompatibilidad frente al respectivo municipio al cual sirvió, más no frente a otras entidades territoriales.

Por eso se propone, mediante el presente proyecto en su artículo primero, la adición de un párrafo que haga claridad en esta importante materia.

El segundo aspecto que contempla el proyecto está relacionado con las incompatibilidades establecidas para los alcaldes.

El artículo 96 en su ordinal 6, prohíbe a los alcaldes en el ejercicio del cargo "desempeñar otro cargo o empleo público o privado".

Y el párrafo 2º señala que "las incompatibilidades a que se refiere este artículo se mantendrán durante el año siguiente a la separación definitiva del cargo".

Si bien es obvio, de manera absoluta, lo establecido en el numeral 6 del artículo 96, pues es el alcalde un funcionario de dedicación exclusiva a su función, no tiene explicación lógica alguna que la ley extienda plenamente la incompatibilidad hasta el año siguiente a la separación del cargo.

Esta incompatibilidad también es genérica, territorialmente hablando, es decir que el alcalde no podrá desempeñar ningún cargo o empleo público o privado ni en el municipio respectivo ni en ninguna otra unidad territorial.

Así expresada la incompatibilidad se torna prácticamente en una sanción sin sentido para el alcalde que termina sus funciones al frente de un municipio.

Por eso se propone mediante la adición de un párrafo 4, extender efectivamente la incompatibilidad en el tiempo, pero solamente para efectos del desempeño de cualquier empleo oficial en el respectivo municipio.

De los Honorables Representantes,

Juan Ignacio Castrillón Roldán.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 3 de agosto de 1994, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 26 de 1994, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Juan Ignacio Castrillón.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 027 DE 1994

por la cual se crea la Veeduría Nacional del Tesoro y las Veedurías Departamentales, Municipales y del Distrito capital de Santafé de Bogotá.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la Veeduría Nacional del Tesoro y las Veedurías Departamentales, Municipales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

Artículo 2º Créase el cargo del Veedor Nacional del Tesoro el cual será nombrado por el Presidente de la República de terna que presenten: el Consejo de Estado, la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.

Artículo 3º El período de ejercicio de el Veedor Nacional será igual al del Presidente de la República y su nombramiento se hará la semana siguiente de la elección del Presidente.

Artículo 4º Los Veedores Departamentales y del Distrito Capital Santafé de Bogotá serán nombrados por el Veedor Nacional de terna presentada por el Tribunal Contencioso Administrativo respectivo.

Artículo 5º Los Veedores Municipales serán nombrados por los Veedores Departamentales (En municipios mayores de 50.000 habitantes).

Artículo 6º Los Veedores Departamentales, Municipales y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, tendrán un período de tres (3) años.

Artículo 7º El Veedor Nacional tendrá la función de impedir de oficio, o a petición de parte, el uso de recursos originalmente provenientes del Tesoro Público, o del exterior, en las campañas electorales, exceptuando la financiación de las campañas electorales conforme a la Constitución o la ley. Para este efecto tendrá derecho a pedir y a obtener la colaboración de la Procuraduría General de la Nación, de la Contraloría General de la República, de la Fiscalía, de todas las entidades públicas que ejerzan atribuciones de control y vigilancia y de los organismos que ejerzan funciones de policía judicial.

Artículo 8º La Contraloría, la Fiscalía, y la Procuraduría con el fin de evitar la extralimitación de funciones se encargará de vigilar y asesorar el funcionamiento de la Veeduría, así mismo hará la reglamentación y la estructura administrativa de la misma.

Parágrafo. La presente ley tendrá su aplicación Reglamentaria y Administrativa a más tardar tres (3) meses después de su promulgación.

Artículo 9º En los municipios menores de 50.000 habitantes asumirán el control las Veedurías Departamentales.

Artículo 10. Autorízase al Gobierno Nacional para elaborar los créditos y contracréditos que demande la presente ley.

Presentada a consideración de la honorable Cámara por,
Representante a la Cámara por Cundinamarca,

Samuel Ortigón Amaya.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La terrible crisis que afronta el país de tipo moral, administrativo, político, la duda en la transparencia en muchos casos de dineros en las campañas políticas, el encarecimiento de las mismas que por tal razón han ocasionado el surgimiento de mercenarios de la política que cada vez que hay elecciones están al acecho, la imposibilidad de que personas honestas que son de escasos recursos lleguen a los cuerpos colegiados ameritan que siga funcionando sin excesos, sin extralimitación de funciones la Veeduría del Tesoro. Considero honorables Representantes que la Veeduría por las razones expuestas, y si el Congreso legisla para su creación el pueblo colombiano empezará a creer nuevamente en la clase política, a la no comercialización de las mismas campañas por la compra de votos, a que no se gasten más recursos en campañas que lo que se invierte en salud, educación, seguridad social como viene sucediendo; situación que se ha dado si sumamos el monto de lo gastado en los últimos comicios.

Honorables Representantes una seria, decidida, e imparcial reglamentación nos dará seguridad a quienes en una u otra forma ejercemos funciones de liderazgo político.

Presentada a consideración de la honorable Cámara por,
Representante a la Cámara por Cundinamarca,

Samuel Ortigón Amaya.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 4 de agosto de 1994 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de Ley No. 027 de 1994 con su correspondiente exposición de motivos: por el honorable Representante Dr. Samuel Ortigón Amaya.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

CONTENIDO

GACETA No. 108 - miércoles 3 de agosto de 1994.

CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
Proyecto de ley número 016 de 1994, por la cual se establece el sistema general de microempresas	1
Proyecto de ley número 017 de 1994 por la cual se dan garantías a los pensionados de Colombia y a la Tercera Edad"	4
Proyecto de ley número 018 de 1994, por la cual se modifican disposiciones sobre la disolución y liquidación de la sociedad conyugal	4
Proyecto de ley número 019 de 1994, por medio del cual se fomenta y estimula a las instituciones de Educación Media Técnica diversificada.	6
Proyecto de ley número 020 de 1994, por la cual se dictan normas en materia de acoso u hostigamiento sexual en el trabajo.	8
Proyecto de ley número 021 de 1994, por medio de la cual se excluyen del impuesto sobre las ventas, las boletas de entrada a los eventos taurinos.	9
Proyecto de ley número 022 de 1994 por la cual se reforman los artículos 128 y 129 del Código Sustantivo del Trabajo y se dictan normas sobre los beneficios o auxilios de alimentación a los trabajadores	9
Proyecto de ley número 48-93 (C), 175-94 (S) de 1994 por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989 orgánica de presupuesto.	10
Proyecto de ley número 023 de 1994 por la cual se crea el Departamento Administrativo de la Vicepresidencia de la República y se expide el Estatuto del Vicepresidente de la República.	12
Proyecto de ley número 24 de 1994 por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Nacional.	13
Proyecto de ley número 25 de 1994 por la cual se modifica el párrafo 2º del artículo 96 de la Ley 136 de 1994. ...	15
Proyecto de ley número 26 de 1994 por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 136 de 1994.	15
Proyecto de ley número 027 de 1994, por la cual se crea la Veeduría Nacional del Tesoro y las Veedurías Departamentales, Municipales y del Distrito capital de Santafé de Bogotá.	16