



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 330

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 13 de octubre de 1995

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 NUMERO 131 DE 1995 CAMARA

“por la cual se fija el porcentaje mínimo de comisiones de venta de juegos de azar, se establece la cuota parafiscal a los vendedores de juegos de azar, se crea el Fondo Lotero, se crea el Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Del objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto:

- Fijar el porcentaje mínimo de la comisión por venta de juegos de azar al por menor;
- Establecer la cuota parafiscal al vendedor de juegos de azar, que genéricamente se denominará cuota y lotera y con sus recursos crear el Fondo de Vendedores de Juegos de Azar, que genéricamente se denominará Fondo Lotero;
- Crear el Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar.

Artículo 2º. *Del porcentaje mínimo de la comisión de venta de juegos de azar.* Los juegos de azar que a continuación se determinan, tendrán el siguiente porcentaje mínimo de comisión de venta al por menor.

- El veinticinco por ciento (25%) sobre el valor de venta al público de sorteos ordinarios o extraordinarios de loterías.
- El treinta por ciento (30%) sobre el valor de venta al público de cualquier rifa permitida o cualquier nuevo juego de azar autorizado.
- El cuarenta por ciento (40%) sobre el valor de venta al público de apuestas perma-

mentos (chance); apuestas sobre competencias o juegos deportivos, profesionales o aficionados; apuestas sobre carreras o competencias de animales; y en general sobre los concursos que se autoricen.

Artículo 3º. *De la cuota parafiscal.* Establécese la cuota parafiscal a los vendedores de juegos de azar, que se denominará genéricamente Cuota Lotera. Dicha cuota será del uno por ciento (1%) del valor de venta al público del respectivo juego, tales como loterías ordinarias, extraordinarias o instantáneas, rifas, bonos, apuestas permanentes (chance); y demás apuestas, concursos y juegos nuevos.

Artículo 4º. *De los sujetos obligados a la cuota.* Estará obligado al pago de la cuota parafiscal establecida en la presente ley, la persona natural que venda al por menor los juegos de azar señalados.

Parágrafo. Los loterías y los empresarios de apuestas permanentes, distribuidores de loterías, rifas, juegos instantáneos, apuestas, concursos o demás juegos nuevos no podrán hacer ventas directas al público. Sólo podrán hacerlo a través de los loteros, vendedores de apuestas permanentes o de rifas, como trabajadores independientes.

Artículo 5º. *De los retenedores de la cuota.* Serán retenedores de la cuota lotera, las personas naturales o jurídicas de carácter público, privado o mixto, consorcios o sociedad de hecho que emitan para su distribución boletas, billetes, formularios de apuestas o cualquier medio por el que pongan en venta uno o varios juegos de azar permitido o autorizado en Colombia, o los que distribuyan juegos emiti-

dos en el exterior con permiso de venta o colocación en nuestra República.

Parágrafo. Los retenedores de la cuota lotera deberán trasladar los dineros de todas las cuotas retenidas en cada sorteo a la respectiva entidad administradora del fondo, dentro de los quince (15) días siguientes a la fecha de realización del sorteo o evento en que se determine el ganador o ganadores del juego, lotería, rifa, apuesta o concurso.

Artículo 6º. *De las sanciones.* El retenedor de la cuota lotera que incumpla esta obligación o no la traslade, o la traslade extemporáneamente a la entidad que administre el fondo lotero, tendrá las siguientes sanciones pecuniarias en favor del fondo, según en caso, sin perjuicio de las sanciones penales y las demás que pueda imponerle la Superintendencia de Salud:

- Asumir y pagar con su propio patrimonio, el valor de la cuota dejada de retener;
- Pagar el máximo interés moratorio permitido sobre el monto de la cuota dejada de retener o el monto de la cuota retenida y no trasladada dentro del término establecido por la ley, desde la fecha en que debieron trasladarse y hasta cuando efectivamente ingresen a la entidad administradora del Fondo.

Parágrafo. La entidad administradora del fondo lotero podrá adelantar los procesos jurisdiccionales respectivos contra los retenedores para el cobro ejecutivo de la cuota e intereses moratorios cuando se incumplan las obligaciones establecidas en esta ley.

Artículo 7º. *Del Fondo Lotero.* Créase el Fondo de Vendedores de Juegos de Azar, que

se denominará genéricamente Fondo Lotero, como una cuenta especial de manejo, constituido con los recursos y rendimientos provenientes de la cuota parafiscal establecida en esta ley. La cuenta especial se llevará bajo el nombre de "Fondo Lotero" y sus recursos serán destinados exclusivamente a los fines previstos en la presente ley. Dichos recursos no constituyen rentas de la Nación.

Artículo 8º. *De la Administración del Fondo.* El Ministerio de Salud contratará dentro de los dos meses siguientes a la promulgación de esta ley, con la Federación de Loteros y Colocadores de Apuestas de Azar permitidas en Colombia -Fecolot- la administración del Fondo Lotero y el recaudo de los dineros correspondientes a la retención de la Cuota Lotera.

Para el efecto, Fecolot nombrará un gerente y establecerá una estructura para una eficiente administración del Fondo.

El contrato administrativo señalará a la Federación administradora del Fondo:

a) Los criterios de gerencia de probada efectividad y eficiencia para su administración con objeto de cumplir con los fines previstos en esta ley;

b) El plazo inicial del contrato, que será de diez (10) años, prorrogables por igual término en forma indefinida;

c) La contraprestación por el recaudo de la cuota y la administración del fondo, que será del diez por ciento (10%) del valor del recaudo anual;

d) Los demás requisitos y condiciones que se requieran para perfeccionar el contrato.

Parágrafo. En caso de que dicha Federación incumpla el contrato, el Ministerio de Salud declarará la caducidad del contrato y contratará la administración del Fondo con una entidad gremial del sector de vendedores de juegos de azar, cuyo objeto social sea similar al de Fecolot y además sea representativa del gremio a nivel nacional.

Artículo 9º. *Del control Fiscal.* El control Fiscal de la Administración del Fondo Lotero, será ejercido por la Contraloría General de la República.

Artículo 10. *De los activos del Fondo y su destinación en caso de liquidación.* Los activos que se adquieran o las inversiones que se hagan con los recursos del Fondo Lotero, se incorporarán a la cuenta especial del mismo. En cada operación deberá quedar establecido que el bien adquirido o la inversión efectuada, hacen parte del patrimonio del Fondo.

En caso de que se elimine el gravamen parafiscal establecido en la presente ley, se liquidará el Fondo y todos sus bienes, una vez cancelados los pasivos, serán entregados por el Ministerio de Salud a la entidad que lo venga administrando o en su defecto a otra organización gremial de nivel nacional de los vendedores de juegos de azar, con el objeto de que los invierta o los use de acuerdo a lo fines de este ley.

Artículo 11. *De la vigencia para la retención de la Cuota Lotera.* Para que pueda retenerse la cuota no es necesario que se encuentre perfeccionado el contrato administrativo que se ordena celebrar en esa ley para la administración del Fondo Lotero. Mientras se perfecciona éste, los dineros retenidos por concepto de la Cuota Lotera, serán llevados en una cuenta especial y depositados donde tengan mayor rentabilidad y seguridad con el fin de que dichos depósitos y rendimientos financieros se trasladen a la entidad administradora del Fondo una vez quede perfeccionado el respectivo contrato de administración.

Artículo 12. *Plan de inversiones y gastos del Fondo Lotero.* La entidad administradora del Fondo elaborará en cada mes de diciembre el plan anual de inversiones y gastos que se ejecutará el siguiente año, de acuerdo con los ingresos calculados y los fines del Fondo.

Los programas y proyectos podrán ser adelantados directamente o a través de entes públicos o privados.

Artículo 13. *De los fines de Fondo y de la ley.* El Fondo Lotero y las demás disposiciones de esta ley, en desarrollo de la Constitución Política de Colombia, tienen por objeto garantizar la democracia económica estableciendo las condiciones adecuadas para que el vendedor de loterías y juegos de azar, como miembro de un grupo social de menores ingresos que está marginado de los beneficios del desarrollo, goce de la igualdad en forma real y tenga acceso efectivo a los bienes y servicios básicos con el fin de mejorar su calidad de vida y la de sus familias.

En consecuencia podrá desarrollar, entre otros programas, los de financiación de vivienda subsidiada: de capacitación laboral y de educación, de salud; de seguros de colectivos de vida; de recreación vacacional o deportiva; de organización de cooperativas o empresas de economía solidaria que exploten o distribuyan juegos de azar.

Artículo 14. *De la integración de la Junta Directiva del Fondo Lotero.* La Junta Directiva del Fondo, que será el máximo órgano de dirección estará integrada por:

- El Ministro de Salud o su delegado, quien la presidirá.

- El Superintendente de Sanidad o su delegado.

- Un representante de los vendedores de rifas y apuestas permanentes elegido por la Asamblea General de Fecolot.

Dos representantes de los vendedores de lotería, elegidos por la Asamblea General de Fecolot.

El Secretario de la Junta Directiva será el Presidente del Comité Ejecutivo de Fecolot.

Artículo 15. *Funciones de la Junta Directiva del Fondo Lotero.* La Junta Directiva tendrá las siguientes funciones:

a) Aprobar el presupuesto anual de gastos e inversiones que le presente la entidad administradora del Fondo;

b) Velar por la correcta y eficiente gestión administradora del Fondo.

Artículo 16. *De los recursos de crédito externo.* El Fondo Lotero podrá recibir y canalizar recursos de crédito externo que suscriba el Ministerio de Salud, así como aportes e inversiones del Tesoro Nacional, o de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, destinados al cumplimiento de los fines del Fondo.

Artículo 17. *De la democratización del acceso a las concesiones de los juegos de azar y su distribución.* Para democratizar el acceso de los vendedores de loterías, rifas y apuestas permanentes a la explotación de las concesiones de juegos de azar que Ecosalud o las loterías liciten, las organizaciones de economía solidaria, las cooperativas y las asociaciones del gremio de vendedores de juegos de azar tendrán un rango de condiciones económicas especiales en los respectivos pliegos de licitación para gozar de por lo menos el veinte por ciento (20%) de las concesiones que se otorguen en cada licitación. La misma proporción deberán otorgar las loterías para la distribución de los sorteos ordinarios y extraordinarios, en concordancia con el mandato legal que privilegia la actividad cooperativa.

Artículo 18. *Del Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar.* Toda persona natural o jurídica que organice, emita o distribuya juegos de azar, y el vendedor al por menor de éstos, deberá estar registrado ante la entidad que determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º. El Gobierno Nacional queda facultado para hacer traslados presupuestales necesarios con el fin de organizar a través de la entidad administradora del Fondo Lotero, mediante contrato administrativo, el Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar, con el objeto de racionalizar la economía, facilitar información oportuna en defensa del público comprador de juegos y el control del sector, profesionalizar la venta de juegos de azar, establecer índices del nivel de vida de los loteros y vendedores de juegos de azar con el fin de orientar los programas del Fondo Lotero.

Parágrafo 2º. El Gobierno Nacional queda facultado para señalar las obligaciones y deberes a la entidad que se contrate para llevar el registro, fijar la respectiva contraprestación económica por su administración, fijar las tasas y períodos de mantenimiento del registro, establecer las sanciones por el ejercicio ilegal en la organización, distribución o venta de juegos de azar y dictar las demás medidas necesarias con el objeto de poner en funcionamiento el registro, dentro del año siguiente a la promulgación de esta ley.

Artículo 19. *Vigencia de la ley.* Esta Ley tendrá vigencia a partir de su promulgación y deroga todas disposiciones que le sean contrarias.

Honorables Senadores: *Hugo Serrano Gómez, Juan Carlos Castro Arias, Gabriel Muyuy.*

Honorables Representantes: *Hernando E. Zambrano, Carlos Alonso Lucio, Roberto Pérez Santos, Ana García de Pechthal, Yaneth Suárez Caballero.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

La iniciativa que ponemos en consideración de esta honorable Corporación, pretende hacer justicia con un sector social de menores ingresos que ha estado marginado de los beneficios del desarrollo y de la protección del Estado. Los loteros y demás vendedores de juegos de azar, a pesar de que son el soporte principal del esquema económico de financiación del servicio de salud pública, paradójicamente son los únicos desprotegidos económica y socialmente dentro de este esquema.

Por ello, creemos que ha llegado el tiempo de los loteros, el tiempo de mejorar sus ingresos, el tiempo de hacerles real y efectiva la igualdad ante la ley que proclama nuestra Constitución (artículo 13), el tiempo de favorecerlos con medidas que les permitan superar su marginalidad, el tiempo de protegerlos especialmente por la debilidad que conlleva su precaria condición económica, el tiempo de que participen de los beneficios del desarrollo, el tiempo de garantizarles la distribución equitativa de las oportunidades, el tiempo de limitar el alcance de la libertad económica de las loterías y empresarios de juegos de azar (artículo 333 C.N.), como lo exige el interés social en orden a lograr la realización de los fines esenciales del Estado con un sector económicamente activo pero con bajos ingresos. En fin, es el tiempo para que unos colombianos pobres que todos los días distribuyen riqueza, puedan beneficiarse de la prosperidad general y mejorar su calidad de vida.

El proyecto diseña secuencialmente un sistema coherente y equitativo de la participación económica del generador de los recursos del sector de juegos de azar, sin afectar el porcentaje destinado a la salud pública.

En primer lugar, el proyecto impone a las loterías y empresarios que explotan los juegos de azar, el reconocimiento de una justa comisión mínima de venta a los loteros y demás vendedores, señalando un porcentaje único en cada modalidad para todo el país. A los loteros se les fija el veinticinco por ciento (25%) de la comisión mínima de venta sobre el precio al público de la respectiva lotería, teniendo en cuenta estos dos extremos de la modalidad:

a) La finalidad social que tiene la actividad económica de las loterías, pues son empresas que destinan sus rendimientos a la salud pública; y

b) La larga jornada laboral que el vendedor requiere para lograr un ingreso promedio de un salario mínimo, que implica mínimo diez horas diarias (10 h/d) durante seis (6) días a la semana, según estudios contratados por Fecolot.

No es aceptable que existiendo regulaciones generales para los planes de premios y transferencias, en materia de comisiones no haya una regla universal. Actualmente la comisión que se les paga a los loteros, oscila entre un 18% y un 22%, dependiendo de la fuerza

gremial de su organización departamental. Comisión que, de acuerdo con una investigación contratada por la Federación Colombiana de Loteros en 1991 con el Centro de Estudios e Investigaciones Sociales -CEIS-, les representaba al 26% de los loteros un ingreso mensual inferior a un salario mínimo, al 55% un salario mínimo y al 19% más de un salario mínimo.

En relación con la venta de rifas y los demás juegos nuevos que se lleguen a autorizar, que tiene por objeto el lucro privado, se ha calculado como equitativa una comisión mínima del treinta por ciento (30%).

Finalmente en cuanto a comisiones, para vendedores de juegos de apuestas permanentes (chance), se ha retomado la comisión del cuarenta por ciento (40%), que les pagaban cuando el juego era ilegal.

Este porcentaje se explica teniendo en cuenta que una vez legalizado el chance, el valor de las libretas de formularios para efectuar la apuesta, que compran los empresarios del chance a las loterías, les son cobradas a su vez a los vendedores de la apuesta, aprovechando su necesidad de trabajo y su debilidad gremial para poder concertar con empresarios, en pie de igualdad, las condiciones y comisiones de venta.

En segundo lugar, y partiendo de la comisión mínima que contempla el proyecto, se establece una cuota parafiscal a cargo del lotero o vendedor de juegos de azar, correspondiente al uno por ciento (1%) sobre el valor de venta al público del respectivo juego de azar. Una cuota parafiscal que, de acuerdo con el artículo 150 numeral 12 de nuestra Constitución Política, puede establecer el Congreso, como ha sido establecida en el sector agropecuario a cargo y en beneficio de los cafeteros, los cerealeros, los paneleros, los palmeros, los avicultores, los ganaderos y los lecheros.

Este gravamen especial que, por su naturaleza jurídica tiene una destinación exclusiva en beneficio de quienes lo pagan, lo administra el respectivo sector gremial y no hace parte del presupuesto nacional; amerita una autorizada explicación por cuenta de nuestro más alto tribunal.

En efecto, una reciente sentencia de la honorable Corte Constitucional, ilustra por demás en forma muy didáctica, la naturaleza jurídica de la parafiscalidad al declarar la constitucionalidad de la cuota de fomento panelero, en ponencia presentada por el honorable Magistrado Ciro Angarita Barón, donde hizo la siguiente exposición.

“En caso de las rentas parafiscales, es claro que tanto el origen como la destinación de los recursos provienen de un determinado sector de la población. El Estado simplemente presta su soberanía para hacer obligatorio el pago de la contribución y para garantizar la adecuada inversión de los recursos recaudados. Tal ejercicio revierte ciertamente, no sólo en el interés particular de quienes se ven beneficiados por dichos recursos sino en el caso del sector agrícola en un

interés general, representado en la protección alimentaria y la revitalización del mercado”.

Más adelante la misma providencia en su aparte “VII Conclusión”, precisa el concepto jurídico de la contribución parafiscal, concluyendo muy acertadamente, así:

“La parafiscalidad es un técnica del intervencionismo económico legitimada constitucionalmente, destinada a recaudar y administrar (directa o indirectamente) y por fuera del Presupuesto Nacional determinados recursos para una colectividad que presta un servicio de interés general. Dicha técnica se utiliza, por ejemplo, para el fomento de actividades agrícolas, de servicios sociales como la seguridad social, de la investigación científica y del progreso tecnológico, constituyen todos los intereses de gremios o colectividades especiales, pero con una relevante importancia social. Es por esta razón que el Estado impone el pago obligatorio de la contribución y presta su poder coercitivo para el recaudo y debida destinación de los recursos. Se trata, en últimas de la aplicación concreta del principio de solidaridad, que revierte en el desarrollo y fomento de determinadas actividades consideradas como de interés general”.

“Por ello, carece de todo fundamento afirmar que el establecimiento de rentas parafiscales vulnera el derecho de libertad económica de lo que de él se deriva. Como queda visto, en el constitucionalismo contemporáneo y particularmente en el sistema colombiano vigente, estos derechos deben ser interpretados en contexto del estado social de derecho al lado de preceptos como el de la igualdad (artículo 13 C. N.) y el de solidaridad (artículo 1º C. N.) que tienden a la promoción de condiciones reales para el ejercicio autónomo de las decisiones libremente escogidas.

Tenemos entonces, que a los mayores ingresos propuestos para los loteros y vendedores de juegos de azar, generados por el aumento de la comisión mínima de venta, en promedio de cinco puntos, con el establecimiento de la cuota parafiscal, se les estaría reteniendo, sin afectar sustancialmente este pequeño mejoramiento de sus ingresos, un punto que luego les llegaría representado en servicios que indudablemente no podrían ser contratados (servicios de las cajas de subsidio), o que saldrían sensiblemente más costosos (seguros de vida, planes de vivienda, etc.) si individualmente lo quisiesen contratar si tuviesen una arraigada cultura de ahorro y previsión. Beneficios éstos que simultáneamente les traería las innumerables ventajas que implica tener una organización gremial fuerte para concertar con el Gobierno y el sector privado. Ventajas todas que redundarían en el mejoramiento de sus condiciones laborales y de vida en la esperanza de lograr un orden social más justo.

En tercer lugar, con estos recursos del gravamen parafiscal se constituye el Fondo de Vendedores de Juegos de Azar, que genéricamente se denominará Fondo Lotero, como una cuenta especial de manejo que administra-

rá, en beneficio exclusivo del sector económico que lo tributa, su organización más representativa a nivel nacional, como es Fecolot, la Federación más antigua y representativa del gremio.

Administración y recaudo que se adelantarían con base en el contrato que suscriba con el Ministerio de Salud en desarrollo de las disposiciones que para el efecto contempla el proyecto, en donde se prevé como órgano máximo de dirección una Junta Directiva integrada por el Ministro de Salud, el Superintendente de Salud por delegado de los vendedores de juegos de las dos modalidades más representativas, loteros y chanceros.

En cuarto lugar, el proyecto establece condiciones especiales en beneficio de las organizaciones de economía solidaria de los vendedores de juegos con el fin de racionalizar la distribución equitativa de las oportunidades (artículo 334 C. N) mediante la democratización del acceso a las concesiones para explotación de juegos permanentes que otorgan o sacan en licitación de loterías, así como en los contratos de distribución de loterías al por mayor.

En quinto y último lugar, con el fin de identificar a cada uno de los miembros del grupo social beneficiario de los recursos parafiscales, formalizar al sector, facilitar al público la información oportuna y la protección de su inversión, se organiza un Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar en atención a que la Superintendencia de Salud no realiza esta labor. Por ejemplo, la Superintendencia no pudo suministrar la información que Fecolot requirió sobre el número de empleos directos e indirectos que genera la actividad de juegos de azar. Creemos que con este Registro, financiado con los recursos que le generen tasas de mantenimiento de cada registro a la manera de una Cámara de Comercio, quedaría superado el vacío inconstitucional detectado.

Consideramos que estas razonadas y breves reflexiones servirán para persuadir de una manera positiva el juicio prudente de los honorables colegas cuando se debata y someta a votación esta iniciativa de hondo contenido social, que además facilitará una mejor región del Gobierno Nacional en una área tan sensible como la financiación de la salud pública.

Finalmente, deseamos manifestar nuestro reconocimiento al doctor Ricardo Cuervo P., Presidente del Bufete de Consultores Legislativos y Constitucionales, por su participación en la concepción del proyecto y su decidido apoyo en su formulación.

Presentado a la honorable Cámara de Representantes por:

Hugo Serrano Gómez, Senador.

Honorables Senadores: *Juan Carlos Castro Arias*, *Gabriel Muyuy*.

Honorables Representantes: *Hernando E. Zambrano P.*, *Carlos Alonso Lucio*, *Roberto*

Pérez Santos, *Ana García de Pechthal*, *Yaneh Suárez Caballero*.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día octubre 11 de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 131 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Senador Hugo Serrano, Juan Carlos Castro y otros, honorables Representantes Hernando E. Zambrano, Carlos Alonso Lucio y otros.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 132 DE 1995 CAMARA

“por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve años (139) de vida administrativa del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras”.

El Congreso de Colombia, en uso de las facultades que le confieren los artículos 150 numerales 3º y 9º armonizado con el 366 de la Constitución Nacional,

DECRETA:

1. La Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve años (139) de vida administrativa del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico, y exalta su empuje y tesón por lograr un real desarrollo económico y social.

2. Ríndase homenaje y tributo de admiración a las gentes del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico, como reconocimiento a su valioso aporte al progreso e integración de la comunidad atlanticense.

3. El Gobierno Nacional incluirá en el Plan de Inversiones Públicos, Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiedades las partidas necesarias para efectuar los estudios técnicos y la posterior ejecución de las obras necesarias para efectuar la canalización, construcción de alcantarillados de cajón, y los puentes que se necesiten sobre los arroyos “Cien Pesos” y “Ahorro Grande” en las zonas que recorren, ubicadas en el casco urbano del Municipio de Baranoa, Atlántico.

4. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos necesarios con el fin de dar cumplimiento a lo contenido en la presente ley.

5. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Mario Varón Olarte,

Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El Municipio de Baranoa en el Departamento del Atlántico, fue en principio un pequeño poblado indígena, ubicado a orillas de lo que hoy es conocido como el “Arroyo Grande” y deriva su nombre actual, del Cacique que dominó la región. Hacia el año de 1534 fue descubierto por las huestes de Don Pedro de

Heredia, y dado en encomienda hacia 1543 a Don Hernando Dávila, en 1556 a Doña Inés de Mendoza, en 1568 a Don Hernando de las Salas y en 1609 a Don José de las Salas.

Su proceso histórico más reciente se inicia el 23 de octubre de 1856, cuando mediante la Ordenanza número 11 de la fecha es erigido en Municipio, iniciándose así la existencia jurídico-administrativa propia.

El Municipio de Baranoa cuenta con una red hidrográfica de quebradas y arroyos entre los que se destacan el de “Santa Rosa”, “El Campeche”, “El Grande”, “El Hondo” y “Cien Pesos”, los cuales en temporada invernal se desbordan causando inundaciones de consideración en las parcelas y cultivos de algodón, millo, yuca, etc., que abundan en la región, y en el casco urbano del municipio, lo cual comporta las lógicas situaciones de emergencia y calamidad social, que de alguna forma el presente proyecto de ley busca atenuar.

Baranoa es uno de los cinco municipios más importantes del Departamento del Atlántico, poblado por gentes amables, trabajadoras y voluntariosas, que han contribuido grandemente al desarrollo y engrandecimiento del Departamento del Atlántico y en general de toda la Costa Caribe Colombiana.

Sea este el momento para que la patria colombiana prodigue su reconocimiento a tan noble población y contribuya con recursos de la Nación, a aliviar la problemática que año tras año las inclementes lluvias traen a estos buenos ciudadanos.

Mario Varón Olarte,

Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día octubre 11 de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 132 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Mario Varón Olarte.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 133 DE 1995 CAMARA

“por la cual se introducen modificaciones a la Ley 48 de 1993 y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1º. El artículo 10 de la Ley 48 de 1993 quedaría así: “Todo varón colombiano está obligado a definir su situación militar a partir de la fecha en que cumpla su mayoría de edad; exceptuando a quienes en ese momento se encontraren cursando estudios de secundaria, caso en el cual la definirán cuando obtengan su título de bachiller.

Quienes al momento de cumplir su mayoría de edad se encontraren cursando carreras universitarias o técnicas en instituciones de educación legalmente reconocidas por el Estado, definirán su situación militar de conformidad con las alternativas establecidas en el artículo

2º de la presente ley, las cuales no interrumpirán el curso normal de tales estudios.

La obligación militar de los colombianos termina el día en que cumplan los cincuenta años de edad”.

Parágrafo. “La mujer colombiana prestará el Servicio Militar Voluntario; y será obligatorio cuando las circunstancias del país lo exijan y el Gobierno Nacional lo determine, en tareas de apoyo logístico, administrativo, social, cultural o de defensa de la ecología y el medio ambiente, y en general de las actividades que contribuyan a la modernización y al desarrollo del país y tendrán derecho a los estímulos y prerrogativas que establece la ley, no importando la modalidad en que se preste el servicio”.

Artículo 2º. El artículo 13 de la Ley 48 de 1993 quedará así:

“El Servicio Militar Obligatorio se prestará bajo las siguientes modalidades:

- a) Soldado regular de 18 a 24 meses;
- b) Soldado bachiller 12 meses;
- c) Auxiliar de Policía bachiller 12 meses;
- d) Soldado campesino de 12 a 18 meses.

Para quienes al momento de llegar a su mayoría de edad, se encontraren en la situación del inciso 2º del artículo 1º de la presente ley definirán su situación militar optando de acuerdo a una de las siguientes alternativas que en ningún caso interrumpirán las actividades académicas en curso:

a) Prestación del Servicio Militar Ecológico, en coordinación con las alcaldías del lugar en donde se adelantan los estudios, conforme al Decreto 1743 de agosto 3 de 1994;

b) Prestación del Servicio Militar cívico-social en coordinación con las gobernaciones de los departamentos en donde se adelanten los estudios, y de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno Nacional;

c) Cursar y aprobar la cátedra de Instrucción Militar, con una intensidad horaria equivalente a un (1) año de servicio; en una Institución Militar de la ciudad de estudios, de conformidad a la reglamentación que expida el Ministerio de Defensa Nacional para tal efecto.

Las anteriores sin perjuicio de la personal decisión de suspender los estudios, y prestar su servicio militar como soldado bachiller o auxiliar de Policía Bachiller”.

Parágrafo 1º. “Los soldados en especial los bachilleres además de su formación militar y demás obligaciones inherentes a su calidad de soldado, deberán ser instruidos y dedicados a la realización de actividades de bienestar social y en especial a tareas para la preservación del medio ambiente, la conservación ecológica y la prevención de calamidades y desastres naturales”.

Parágrafo 2º. “Los soldados campesinos prestarán su servicio militar obligatorio en la zona geográfica en donde residan. El Gobierno Nacional organizará tal servicio tomando en cuenta su preparación académica y oficio”.

Mario Varón Olarte,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde hace algunos años, y más insistentemente con el advenimiento del nuevo orden constitucional, varias iniciativas se han planteado con el propósito de reformar la institución del Servicio Militar, algunos de éstos promueven incluso la necesidad de abolirlo como un deber revestido de mecanismos de coerción y de sanción para quienes lo eludan.

Desde nuestra particular óptica, pensamos que este servicio a la Nación no debe perder su esencia, pero consideramos que él mismo debe adecuarse en algunos aspectos a la difícil y compleja realidad nacional, provista de una amplia relación de conflictos de diversos órdenes que comportan necesariamente la exigencia de condiciones físicas y emocionales para quienes presten esa invaluable colaboración a la Patria.

Pretende este proyecto de ley, modificar la Ley 48 de 1993 en algunos aspectos puntuales, partiendo de establecer como momento de definir la situación militar, el cumplimiento de los 18 años de edad, que es al tenor constitucional el instante de adquisición de la ciudadanía, que se traduce en un real goce y ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos.

Nos motiva igualmente la inconveniencia y desproporción que a nuestro juicio contiene el otorgamiento de las responsabilidades que la práctica del servicio conlleva en jóvenes, casi niños de 16 o 17 años, que según las estadísticas de incorporación del Ejército Nacional, llegaron a sumar cerca de 1.400 jóvenes de estas edades, constituyéndose en el 10.6% del Segundo Continente de 1994; 75 jóvenes que son el 0.7% del Sexto Contingente de 1994; cerca de 100 que son el 0.8% para el Primer Contingente de 1995; y 318 muchachos que se constituyen en el 2.36% del Cuarto Contingente de 1995.

Busca el proyecto señalar que ningún colombiano menor de edad sea llamado a prestar servicio militar bajo ninguna de sus modalidades; adecuando que para quienes lleguen a la mayoría de edad y se encontraren cursando estudios universitarios o técnicos en instituciones debidamente reconocidas por el Estado, y fueren seleccionados para cumplir con su deber institucional, pudieren hacerlo optando entre varias alternativas que no deben en ningún caso interrumpir el curso normal de los estudios; instaurándose el servicio cívico-social como una alternativa válida orientada básicamente a tareas de preservación del medio ambiente y prevención y auxilio en calamidades y desastres naturales, desarrollándose en coordinación con las entidades territoriales del lugar de estudios.

Se busca así mismo establecer la alternativa para los seleccionados universitarios, de cumplir con su servicio aprobando la cátedra de instrucción militar, a usanza de la formación que se imparte a quienes aspiran a ser oficiales de la reserva, permitiendo que el Ministerio de Defensa Nacional en su sabiduría reglamente esta modalidad.

Tengo la convicción honorables Parlamentarios, que estas propuestas contribuirán de algún modo con el mejoramiento de ésta, hoy tan controvertida institución de orden militar, que apunta sin lugar a dudas a dirigirse cada vez más a un servicio caracterizadamente cívico, comunitario y social.

De los honorables Representantes,

Mario Varón Olarte.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día octubre 11 de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 133 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Mario Varón Olarte.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 135 DE 1995 CAMARA

“por la cual se ordena la creación de la Universidad de la Frontera Seccional Inírida de la Universidad Nacional de Colombia.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El Gobierno Nacional, por medio del Ministerio de Educación, Universidad Nacional de Colombia, creará, organizará y pondrá en servicio la Universidad de la Frontera Seccional de Inírida de la Universidad Nacional.

Artículo 2º. La Universidad de la Frontera Seccional Inírida tendrá por objeto, atender las necesidades de desarrollo del Departamento, de la Región y del país, ofreciendo programas que armonicen con la biodiversidad, la Genética, el Potencial Turístico, la Educación, la Salud y otras áreas que contribuyan a la formación permanente de los individuos.

Artículo 3º. La creación de la Universidad de la Frontera Seccional Inírida de la Universidad Nacional de Colombia, estará basada en la investigación, la ciencia y la tecnología, que se debe poner al servicio del desarrollo integral del Departamento del Guainía, la Región Amazónica, la Orinoquía, extendiéndose a lo largo de las fronteras colombianas con otros países.

Artículo 4º. Autorízase al Gobierno Nacional, para efectuar las operaciones presupuestales que llegaren a hacer necesarias para el cumplimiento de lo ordenado en los artículos precedentes.

Tales operaciones presupuestales, a partir de la vigencia fiscal de 1996 y con el fin de garantizar la financiación, construcción de estructuras físicas, dotación y puesta en marcha de las facultades que se creen, todo lo cual deberá estar funcionando antes del 31 de diciembre de 1998.

Queda igualmente facultado el Gobierno Nacional hasta el 31 de diciembre de 1997 para celebrar los contratos necesarios para el cabal cumplimiento de esta ley.

Artículo 5º. El Congreso de la República por intermedio de las mesas directivas de la Comisión Sexta del Senado y la Cámara, ejercerá el control político ante el Gobierno Nacional para el cumplimiento establecido ante la presente ley.

Artículo 6º. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

Graciela Ortiz de Mora,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La educación es uno de los importantes factores de regulación con los que puede contar la sociedad para cumplir a cabalidad con la función de asegurar cohesión, permanencia y perfeccionamiento a la comunidad. Por ello y sin pretender que el sistema educativo sobrepase las posibilidades que por su naturaleza tiene o las limitaciones que le son inherentes dentro de la estructura social, es decir, que satisfaga, al menos el mínimo consensual de las necesidades sociales que a la educación se le plantean o le sean encomendadas.

El país está requiriendo que el sistema educativo se convierta en escenario apropiado para ejercer el derecho que las personas tienen a la educación y encontrar que a través de sus grados y niveles verdaderamente se accedan al conocimiento a la ciencia, a la técnica y a los bienes valores de la cultura tal como se consigna en los artículos 7º, 10, 67, y 70 de la Constitución Política.

Colombia espera de la educación una participación decisiva en la formación de hombres y mujeres en quienes el libre desarrollo de la personalidad, de acuerdo con las actitudes y aspiraciones de los individuos y las necesidades de la sociedad, les permita actuar como personas autónomas, con capacidad de compromiso, liderazgo y gestión de participación crítica y constructiva en las decisiones de la sociedad, dentro del respeto de los derechos y deberes ciudadanos y en el ejercicio de la solidaridad, la tolerancia y pluralismo ideológico y cultural que nos caracteriza como nación.

La creación de la Universidad de la Frontera colombiana seccional Inírida, debe contemplar la reestructuración de la Educación superior recientemente aprobada por el Gobierno Nacional, en donde la piedra angular se enmarque dentro del paradigma de la investigación, la ciencia y la tecnología, que se debe poner al servicio del desarrollo integral del Departamento del Guainía, la región Amazónica, la Orinoquía, extendiéndose a lo largo de las fronteras colombianas con otros países.

La Universidad deberá ofrecer programas que armonice con la biodiversidad, la genética, el potencial turístico, la educación, la salud y otras áreas que contribuyan a la formación permanente de los individuos. En la medida que se ofrece educación, ésta conlleva a elevar el nivel de vida de las personas, y repercute en el desarrollo de la región y del país.

Existe en la actualidad el convenio del Departamento del Guainía y el Icetex, en donde se

le brinda al estudiante egresado de los colegios del Guainía, la oportunidad de continuar con sus estudios superiores. Recursos no suficientes para brindar al beneficiario la garantía de sobrevivir en el interior del país, máxime cuando el poder adquisitivo cada vez es menor y no se posee una cultura de compromiso y responsabilidad. Sin embargo, haciendo uso de este recurso alrededor de trece profesionales se han beneficiado de este fondo.

II. Reseña histórica de la Universidad Nacional

La Universidad Nacional nació el 20 de septiembre de 1867, el Congreso de la República aprobó la ley mediante la cual se ordenó su fundación, se trataba de reunir en una sola institución el estudio de las ciencias naturales, la ingeniería y la medicina, la propuesta se debió a don José María Samper y posteriormente fue adicionada por don Lorenzo María Lleras con los estudios de jurisprudencia; la ley fue sancionada por el Presidente General Santos Acosta.

Lo anterior como reacción a la ley del 15 de mayo de 1850, mediante la cual, en el Gobierno de don José Hilario López, se suspendieron las universidades públicas en todo el territorio de la República, por cuanto: "Era libre, la enseñanza de las ciencias, artes y letras". Y por tanto los estudios mayores se hacían recaer en manos de particulares.

En la apertura, la Universidad Nacional matriculó a 228 alumnos en la escuela de literaturas y filosofía; 35 llegaron a la facultad de ciencias naturales e ingeniería, 71 alumnos a la facultad de medicina, en total 334 alumnos y 38 profesores.

Con el correr de los años la Universidad Nacional abre sedes en diferentes ciudades del país, hacia en 1948 se inaugura la sede de Manizales. Contando hoy con las de Medellín, Palmira y la más reciente en Leticia creada en 1989. En agosto del presente año los sanandresanos propusieron la sede del Caribe.

Cuenta la Universidad Nacional con la estación Científica Roberto Franco de Villavencio y un centro de investigación en el Simundoy en el Departamento del Putumayo.

II.2 Marco de referencia legal de la Universidad Nacional

La Universidad Nacional tiene un marco legal de funciones que le permite crear la sede propuesta y en general extenderse por todo el territorio nacional.

En efecto el Decreto 1210 de junio 18 de 1993, el cual estructura el régimen orgánico especial de la Universidad Nacional de Colombia:

- En cuanto a su naturaleza, la Universidad Nacional de Colombia es un ente universitario autónomo del orden nacional, vinculado al Ministerio de Educación Nacional con régimen especial.

- Su objetivo es la Educación Superior y la investigación a través del cual el Estado conforma la Constitución Política promoverá el desarrollo de la Educación Superior hasta sus

más altos niveles, fomentará el acceso a ella y desarrollará la investigación, la ciencia y las artes para alcanzar la excelencia.

- Su cobertura geográfica o ámbito principal de la proyección es el Territorio Nacional.

- Son fines de la Universidad Nacional:

- Contribuir a la Unidad Nacional en su condición de centro de vida intelectual y cultural abierto a todas las corrientes de pensamiento y a todos los sectores sociales regionales y locales.

- Estudiar y enriquecer el patrimonio cultural, natural y ambiental de la Nación y contribuir a su conservación.

- Hacer partícipes de los beneficios de su actividad académica e investigativa a los sectores sociales que conforman la Nación colombiana.

Propongo la creación de una sede de la Universidad de Colombia (Universidad la Frontera), por cuanto ello implica el aprovechamiento de una experiencia centenaria, de un personal calificado y capacitado tanto en el aspecto teórico como en el práctico, todo lo cual, conlleva a esperar los mejores resultados al menor costo.

Con las anteriores consideraciones dejo a su consideración, honorables Senadores y Representantes este proyecto de ley.

Graciela Ortiz de Mora,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 11 octubre de 1995 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 135 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos: por la Honorable Representante *Graciela Ortiz de Mora*.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 1995 CAMARA

por la cual se ordena tener como base salarial para efectos del reconocimiento y liquidación de pensiones del personal de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, todas las sumas pagadas a los mencionados funcionarios y empleados, como reconocimiento del servicio, incluidos el salario básico y todas las prestaciones sociales y gastos de representación, sin excepción alguna.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Para efectos del reconocimiento y liquidación de las pensiones a que tengan derecho, conforme a la ley, los funcionarios y empleados de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, se tendrán en cuenta todas las sumas a ellos reconocidas

como retribución del servicio prestado, incluidos el salario básico y las primas, bonificaciones y gastos de representación establecidos o que llegaren a establecerse.

Artículo 2º. Deróganse en lo pertinente las normas contrarias a la presente ley, en especial las expresiones "sin carácter salarial" contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 4 de 1992.

Complementáanse las demás normas concordantes.

Artículo 3º. Las disposiciones contenidas en esta norma se aplican tanto a las pensiones ya reconocidas, como a las futuras.

Artículo 4º. El Congreso de la República por intermedio de las Mesas Directivas de las Comisiones Sexta de Senado y Cámara, ejercerá el control político ante el Gobierno Nacional, para el cumplimiento de lo establecido en la presente ley.

Artículo 5º. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Franklin Segundo García Rodríguez,
Representante a la Cámara.
Departamento del Vichada.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Senadores y Representantes,

Autorizado por los artículos constitucionales 114, 150 inciso inicial y 154, me permito presentar ante el honorable Congreso de la República, este proyecto de ley por medio del cual se ordena tener como base salarial para efectos del reconocimiento y liquidación de pensiones del personal de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, todas las sumas pagadas a los mencionados funcionarios y empleados, como reconocimiento del servicio, incluidos el salario básico y todas las prestaciones sociales, sin excepción alguna.

A continuación, expongo a ustedes. Los motivos tenidos en cuenta para la presentación de esta propuesta legislativa:

I. Bases Constitucionales

I.1. Bases constitucionales para la iniciativa legislativa

I.1.1. La iniciativa legislativa como poder general del Congreso

En primer lugar, son bases constitucionales normativas de este proyecto de ley, la facultad de iniciativa legislativa, otorgada a los Congresistas por el artículo 114 de la Constitución Política de 1991:

"Corresponde al Congreso de la República reformar la Constitución, hacer las leyes... El Congreso de la República, estará integrado por el Senado y la Cámara de Representantes."

Y el artículo 154 constitucional, en cuanto al origen de las leyes establece:

"Las leyes podrán tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuestas de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las

entidades señaladas en el artículo 156 (Corte Constitucional, Consejo de Estado, Consejo Nacional Electoral, Procurador General de la Nación, Contralor General de la República, en materias relacionadas con sus funciones), o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución."

I.1.2. Limitaciones a la iniciativa legislativa

Las limitaciones a la iniciativa legislativa de los congresistas son las estatuidas en el inciso segundo del mismo artículo 154:

A. Determinar la estructura de la administración nacional y dentro de ello:

A.a. Crear, suprimir, o fusionar Ministerios y en general entidades estatales del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica;

A.b. Reglamentar la creación y funcionamiento de las Corporaciones Autónomas Regionales;

A.c. Crear y autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta (numeral 7º artículo 150. Constitución Política);

B. Autorizar al Gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales (numeral 9º, artículo 150 Constitución Política);

C. Establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración (Numeral 11 artículo 150 constitucional);

D. Leyes relacionadas con el Banco de la República y las funciones de su Junta Directiva (Numeral 22 artículo 150 Constitucional);

E. Leyes generales en las cuales se señalan los objetivos y criterios de sujeción para el Gobierno y con relación a los siguientes efectos:

E.a. Organizar el Crédito Público. (literal a, numeral 19, artículo 150 Constitucional);

E.b. Regular el Comercio Exterior (literal b), numeral 19, artículo 150 Constitucional);

E.c. Fijar el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos (Literal e), numeral 19, artículo 150 Constitucional);

F. Leyes que ordenan participaciones o transferencias de las rentas nacionales (artículo 154 Constitucional, inciso 2º,

G. Leyes que autoricen aportes o suscripciones del Estado en empresas industriales o comerciales (artículo 154, inciso 2º Constitución Política);

H. Leyes que decretan exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Conclusión.

Como se puede apreciar, la propuesta contenida en el anterior proyecto de ley no encaja en ninguna de las materias limitantes de la iniciativa legislativa general de los miembros del Congreso.

I.2. Bases Constitucionales sobre el derecho al trabajo y la seguridad social

Sea lo primero situar constitucionalmente a los funcionarios y empleados al servicio de la

Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, dentro del Título V de la Constitución Política, en el cual se organiza el Estado colombiano, mediante la estructura tripartita del poder público, en legislativo, ejecutivo y judicial, contando además con órganos autónomos de control, como son el Ministerio Público, ejercido por la Procuraduría General de la Nación y los funcionarios que la integran (Constitución Política artículos 113 y 116 a 118).

De lo anterior se desprende que los servidores públicos a los cuales hace referencia este proyecto de ley, son trabajadores dependientes y su empleador el Estado, existiendo entre ellos una relación pública de trabajo, de carácter legal y reglamentario, en cuanto a su acceso al servicio, promoción dentro del mismo y retiro, sus funciones, disciplina y régimen salarial, prestacional y de seguridad social se encuentran normados y reglamentados por el orden jurídico nacional.

Lo anterior quiere decir, que los mismos servidores están cobijados por el derecho laboral o del trabajo, con la especial connotación de derecho laboral administrativo o de la función pública.

No escapan, por tanto, a los principios generales, ni a las normas constitucionales y del orden internacional del derecho del trabajo.

Nuestra Constitución Política de 1991 recogió, en cuanto a esta disciplina jurídica, los principios, derechos y garantías que para el momento se encuentran universalmente reconocidos respecto tanto al trabajo del ser humano, como a su seguridad social.

Desde el mismo preámbulo se dice que nuestra Constitución se establece con el fin de asegurar a los integrantes de la Nación... el trabajo...

En el artículo 1º, encontramos que Colombia está fundada en ... el trabajo...

En el artículo 25 se conceptúa al trabajo como derecho y obligación social y se afirma el derecho de toda persona a un trabajo en condiciones dignas y justas.

Existiendo conforme al artículo 26, la libertad de escoger profesión u oficio.

Conforme al artículo 39, existe la libertad de sindicalización y asociación. La cual constituye un medio de lucha para la clase trabajadora por cuanto al unirse adquiere la fuerza necesaria para adquirir más y mejores condiciones en el ejercicio de la labor. Derecho éste, limitado para los empleados públicos, quienes pueden sí, constituir asociaciones o sindicatos, pero no, presentar pliegos, ni firmar contrataciones colectivas, como tampoco declarar la huelga.

Motivo por el cual, su empleador, el Estado, debe obrar con mas justicia y buena fe, de la normal exigida a los particulares como forma de ejecutar la relación laboral.

En el artículo 53, el Constituyente ordena al poder legislativo ordinario expedir un nuevo

estatuto del trabajo, contenido de los siguientes principios:

1. Igualdad de oportunidades para los trabajadores.
2. Remuneración mínima, vital y móvil, así como proporcional a la cantidad y calidad de trabajo.
3. Estabilidad en el empleo.
4. Irrenunciabilidad a los beneficios legales mínimos.
5. Transacción y conciliación sobre derechos inciertos y discutibles.
6. Situación más favorable para el trabajador.
7. Primacía de la realidad sobre la formalidad.
8. Garantía a la Seguridad Social. Pago oportuno y reajuste periódico de las pensiones legales.
9. Capacitación.
10. Adiestramiento.
11. Descansos necesarios.
12. Protección para la mujer, la maternidad y al trabajador menor de edad.

Afirma igualmente el citado artículo que los Convenios internacionales ratificados por Colombia, hacen parte de la legislación interna y que la ley, los contratos, los acuerdos y convenios del trabajo, no pueden menoscabar, la libertad, la dignidad humana, ni los derechos de los trabajadores.

Ojalá que el legislador colombiano cuando asuma el cumplimiento de la anterior obligación, incluya dentro del Código respectivo del Trabajo, la legislación para los servidores públicos, inspirada en los anteriores principios.

En el artículo 54 se consagra la capacitación, la cual indudablemente no se detiene en la preparación para acceder a un trabajo, sino para ascender en la escala organizacional del empleador o mejorar la productividad en su labor independiente, refrendada esta postulación por el sentido dado en el artículo 67 a la educación como formación para el trabajo.

Los artículos 55, 56 y 57 consagran los derechos a la negociación colectiva, la huelga, la participación y la cogestión, de inaplicación en lo referente a los servidores del Estado, al igual que la democratización de la propiedad y las normas sobre intervención en la economía para el logro del pleno empleo.

Y en cuanto a la Seguridad Social, en las normas constitucionales anteriores a 1991, no se hizo por ninguna de las Constituciones políticas de Colombia mención a la Seguridad Social, pero ni siquiera a conceptos afines anteriores al desarrollo del objeto de nuestro estudio, tales como la prevención social o el seguro social. Solamente en el Acto Legislativo número 1 de 1936, reformativo de la Constitución de 1886, se dio un paso adelante en cuanto a la concepción de los fines del Estado:

El artículo 9º de dicho Acto, 16 constitucional estatuyó:

“Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en sus vidas, honra y bienes y para asegurar el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares.”

Como se puede apreciar, es en el año de 1936, cuando se abandona el esquema anterior, basado en la plena libertad individual y en el imperio de la autonomía privada del sistema económico capitalista puro o de capitalismo salvaje esperanzado en el equilibrio que debía producir la ley de la oferta y la demanda, pasándose para entonces a la concepción de los deberes sociales, tanto del Estado, como de los particulares.

Sin lugar a dudas, fue esta norma la que permitió en la década de los 40 el desarrollo de las mil y una Cajas de Previsión y buena cantidad de Fondos así como de los Seguros Sociales, de cobertura limitada a los trabajadores dependientes, públicos y privados.

Esta norma bien podía dar paso a una Seguridad Social de cobertura universal, sin embargo, ello no ha sido el compromiso político imperante en el país.

La misma normatividad reformadora del 36, en los artículos 16 y 19 de la Constitución abre el camino a la Asistencia Pública como sistema de protección de los indigentes.

“La Asistencia pública es función del Estado. Se deberá prestar a quienes, careciendo de medios de subsistencia y de derecho para exigirlos de otras personas, estén físicamente incapacitados para trabajar”.

La ley determinará la forma como se preste la asistencia y los casos en que deba darla directamente el Estado”.

Esta fue una tímida aproximación al llamado Estado Social, sin reales y valederos alcances en su desarrollo, pues solamente se concretó en algunos hospitales, carentes siempre de los más elementales recursos; así como Beneficencias Públicas convertidas en fortines politiqueros dentro de un impensable desgreño administrativo.

Mas los Constituyentes de 1991, quisieron poner al país a tono con las modernas corrientes de la Seguridad Social y no solamente se contentaron con darle rango de consagración constitucional, sino que en forma reiterativa y con el claro afán de no dejar duda sobre su voluntad de convertirla en una realidad nacional, normatizaron en forma casuística aspectos concretos de la institución.

Desarrollando lo anterior se sientan los principios de la seguridad social en el artículo 48, eficiencia, universalidad y solidaridad.

Los principios restantes, en relación con las consagraciones internacionales sobre la materia, se deducen en nuestra Carta política.

Así, la eficiencia, implica la unidad de planeación y de gestión para el logro de la optimización del servicio.

La Integridad, estaría consagrada en la variada gama de protección para el ser humano esta-

blecidas en varios artículos de nuestra ley de leyes, y la integración parte del Preámbulo Constitucional dentro del cual se promueve la integración latinoamericana, repetida en el inciso final del artículo 9º, así como por el reconocimiento expreso de los Principios del Derecho Internacional, aceptados por Colombia.

En el preámbulo constitucional se dio el más grande e importante paso normativo en la materia por cuanto se consignó que la Constitución se establece para:

“...fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social, justo, y comprometido a implsar la integración de la comunidad latinoamericana”.

Recordemos cómo los fines de la Constitución de 1886 eran afianzar la unidad nacional y lograr la justicia, la libertad y la paz, los cuales, como se ve, quedaron consignados en la Nueva Carta, por ello, esta no renegó de aquélla, cuyo desarrollo interpretativo lógico, implicaba la Seguridad Social, es decir, la liberación de la necesidad, porque no de otra forma se entiende que se pueda buscar la justicia, aclarando que otra forma se entiende que se pueda buscar la justicia, aclarando que no se trata de la administración de justicia en la solución de los conflictos interpersonales, sino como justicia social, o el tratar de llegar a la libertad y a la paz, mediante la consecución de la igualdad de oportunidades para todos.

Sin embargo, a los fines constitucionales de la ley Suprema de 1886 jamás se les dio el alcance social requerido, por ello la nueva Constitución quiere asegurar a los integrantes de la Nación, a todos los colombianos, la vida y se entiende que no se trata de una vida de necesidades insatisfechas, sino por el contrario, de vida plena y digna, en la cual se tenga un trabajo para mediante el servir a la sociedad y beneficiarse a sí mismo, máxime si al mismo tiempo se consagra la igualdad que no puede ser otra que ante el reparto equilibrado de la riqueza material y espiritual de la comunidad, el conocimiento que implica la preparación para el desarrollo de todo ser humano, garantías que se enmarcan dentro de un orden de justicia, en lo político, lo económico y lo social.

El artículo 1º Constitucional define a Colombia como un Estado social de derecho fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de todos; con lo cual se está estableciendo o recalando el derecho individual de todos para acceder a una actividad lucrativa, así como para dar y participar de las riquezas comunes.

En el artículo 2º Constitucional se estatuyen los fines del Estado, en forma esencial debe servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución.

Norma anterior, que se debe integrar con el artículo 366, veámoslo:

"El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado..."

Dentro del bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, garantizando los derechos y deberes consagrados en la Constitución, se comprende lo que Beveridge llamó en su regla de oro:

"La liberación de la necesidad"

El artículo 48 define la seguridad social:

"La Seguridad Social es un servicio público de carácter obligatorio que se prestará bajo la dirección, coordinación y control del Estado, en su sujeción a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, en los términos que establezca la ley."

Se garantiza a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la Seguridad Social.

El Estado con la participación de los particulares ampliará progresivamente la cobertura de la Seguridad Social que comprenderá la prestación de los servicios en la forma que determine la ley.

La Seguridad Social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas de conformidad con la ley.

No se podrán destinar, ni utilizar los recursos de las instituciones de Seguridad Social para fines diferentes a ella.

La ley definirá los medios para que los recursos destinados a pensiones mantengan su poder adquisitivo constante."

En el artículo 53 constitucional, se ordena al Congreso la expedición del Estatuto del Trabajo, teniendo en cuenta por lo menos los principios mínimos fundamentales que la misma norma le establece como marco conceptual, dentro de ellos subrayamos en este momento el de:

Garantía a la Seguridad Social

Pago oportuno y reajuste de las pensiones legales.

El artículo 46 constitucional, referente a la Tercera Edad, ordena para darles protección, asistencia e integración en la vida activa y comunitaria, entre otras.

En la anterior relación de derechos y garantías, están comprendidas todas las necesidades del ser humano, desde antes de su nacimiento y hasta su muerte, previstas todas las contingencias que pueda sufrir, se trata de una exhaustiva lista de liberación de necesidades, o del mejoramiento del nivel de vida y de la consecución del bienestar general, consagrados en forma magistral por el artículo 366 de la Constitución Política, seguramente la más validera norma de Seguridad Social, comprendida en la misma.

Conclusión

Lo anterior refleja un claro querer del constituyente para proporcionar a todos los seres humanos protección y garantía a sus derechos mediante los cuales se debe dar igualdad de

oportunidades primero en cuanto a la educación y capacitación para el trabajo como expresión más alta del hombre y causa de aseguramiento de los medios que le permitan satisfacer las necesidades proporcionantes de una vida digna en ascenso y conforme a los adelantos tecnológicos y científicos y luego al haber cumplido los años de vida y de trabajo considerados como los normales para todos poder gozar de las mismas condiciones de vida obtenidas en su recorrido activo laboral.

Lo anterior quiere decir que las pensiones por vejez o invalidez, deben permitirle al ex servidor público gozar del mismo nivel o

calidad de vida alcanzado durante su servicio al Estado.

II. Marco legal actual

Conforme a la legislación actual el salario básico de los Magistrados de las Cortes y Tribunales, de los Jueces y del personal subalterno, está bien distante del salario real compuesto por la anterior partida, la prima especial, y los gastos de representación.

Veamos un ejemplo en cuanto a salarios de los magistrados de los honorables Tribunales Superiores de los Distritos Judiciales y de los Jueces de Circuito y Municipales.

	Salario Básico	Prima Especial	Gastos Representación	Total
Magistrados Tribunal	\$ 995.342	\$597.204	\$995.342	\$2.587.888
Jueces de Circuito	\$1.003.922	\$401.589	\$334.641	\$1.740.132
Jueces Municipales	\$ 772.248	\$303.899	\$257.416	\$1.338.589

De todas las partidas que comprenden el salario total de los anteriores funcionarios, solamente es base para liquidar las pensiones, el salario básico de la primera columna, sobre el mismo se pagará como pensión un 75% ó 65% conforme a la norma aplicable, dando como resultado pensiones rebajadísimas en relación con lo verdaderamente devengado por el exfuncionario.

Es decir, estos servidores públicos estarán abocados a llevar un nivel de vida muy superior mientras estén activos, al que deberán sufrir cuando se pensionen por vejez o invalidez, lo cual no se compadece con los sentimientos de justicia, ni de los de simple lógica.

III. Consecuencias de la legislación actual

El anterior régimen a todas luces injusto, trae las siguientes consecuencias:

III.1 Para el funcionario

a) En caso de pensionarse al cumplir la edad y tiempo de servicio requeridos para ello, tendrá que resignarse a una calidad de vida muy inferior a la adquirida durante su tiempo laboral.

b) Lo anterior indicará en que el funcionario procure no pensionarse así y haya cumplido los requisitos, esperará u optará por la edad de retiro forzoso.

III.2 Para el personal general de la Rama Judicial y del Ministerio Público

Para los funcionarios al Servicio de estas entidades estatales, se verán frustrados sus derechos y esperanzas de ascender, por cuanto los cargos superiores estarán congelados por la permanencia de quienes los detentan.

III.3 Consecuencias sociales y constitucionales.

Socialmente se implanta la injusticia consistente en salarios altos en comparación de las pensiones a otorgar, con rompimiento de todo equilibrio y barrera de superación personal.

Los principios constitucionales de capacitación y promoción laboral se afectan en apreciable grado.

El ideal constitucional de la seguridad social como mejoramiento de la calidad de vida y prosperidad general, se quedan para estos servidores públicos como letra muerta de jerarquía constitucional.

Conclusión

Comedidamente pongo en consideración de las honorables Comisiones y plenarios de la Cámara de Representantes y del Senado de la República, el presente proyecto de ley, con el cual pretendo asegurar y garantizar para los funcionarios y empleados de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, condiciones pensionales acordes con la justicia social y con los principios constitucionales.

Cordialmente,

Franklin Segundo García Rodríguez.

Representante Liberal a la Cámara,
Departamento del Vichada,

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL.

El día octubre 11 de 1995, ha sido presentado en este despacho, el proyecto de ley número 136 de 1995 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Franklin Segundo García Rodríguez, Representante a la Cámara, Departamento del Vichada.

Secretario General, *Diego Vivas Tafur.*

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 02 DE 1995, 030 DE 1995 Y 044 DE 1995, CAMARA ACUMULADOS

“por la cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones”.

Honorable Representante:

ROBERTO HERRERA

Presidente

COMISION PRIMERA

CONSTITUCIONAL PERMANENTE

CAMARA DE REPRESENTANTES

Señor Presidente:

Honorables Representantes:

Nos permitimos rendir el informe de ponencia para primer debate sobre los siguientes tres proyectos de ley, los cuales, por tener en común la materia de regulación, han sido acumulados conforme lo dispone el Reglamento.

1. **Proyecto de ley número 002/95, Cámara**, *“por la cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para los sufragantes”*, presentado por el honorable Representante Juan Ignacio Castrillón Roldán.

2. **Proyecto de ley número 030/95, Cámara**, *“por la cual se establecen estímulos para el ejercicio del voto y se determina la edad de la ciudadanía”*, presentado por el honorable Representante William Vélez Mesa.

3. **Proyecto de ley número 044/95, Cámara**, *“por la cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones”*, presentado por el honorable Representante Carlos Ardila Ballesteros.

CONTEXTO GENERAL DE LOS PROYECTOS

El examen de las estadísticas muestra que la abstención en Colombia no es un problema de simple pereza tropical, ni de carencia de formas atractivas de participación. Así, se observa una constante histórica que nos muestra como ya en el año de 1937 sólo votó el 29% de los ciudadanos; en 1966 el 34%; en 1978 el 32% y en octubre de 1991 (elecciones para el Congreso y Gobernadores bajo la nueva carta) el 28% nada más. Tendencia similar se advierte en las recientes elecciones presidenciales del año anterior, en las cuales únicamente sufragó el 34% durante la primera vuelta, aumentando hasta un 46% en la segunda. Ni siquiera la votación del 9 de noviembre de 1990 para convocar y elegir a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 rompió la barrera estructural de indiferencia ciudadana, pues sólo participó en dicho evento el 80.1% del potencial de votantes. Puede observarse también que únicamente en determinadas coyunturas políticas se ha logrado despertar el entusiasmo

popular bajo la forma de emoción electoral pasajera: así, en 1946 participó un 61% de los ciudadanos aptos para hacerlo; en 1947 el 64%; en 1957 (Plebiscito constituyente) el 84%; en 1970 el 51% y en 1994 el 54%. Todo parece indicar que nuestra abstención tiene un fuerte arraigo en la relación poco amable, cotidianamente alimentada, entre el ciudadano y el Estado. Este no le ha mostrado a aquél una faceta atractiva, no le ha formado como sujeto de la participación política sino como un simple destinatario de cargas y sanciones de toda índole, que exige su fidelidad pero no le brinda siquiera un mínimo de seguridad personal.

En este contexto, el estamento político dirigente del país ha buscado ensayar estrategias jurídicas que le devuelvan pueblo a la anémica democracia colombiana, y para ello se han manifestado dos tipos de propuestas de reforma a la legislación electoral vigente:

Las unas se enderezan a dar desarrollo legal a la obligación política constitucional de participar mediante el ejercicio del voto en la vida política, cívica y comunitaria (artículos 95 numeral 5 y artículo 258 de la Constitución), promoviendo el establecimiento de consecuencias jurídicas negativas que se derivarían del incumplimiento injustificado de dicho deber fundamental (sanciones pecuniarias o inhabilidades para el acceso a bienes y servicios del Estado o para ejercer algunos derechos como la adquisición y venta de inmuebles, acceder a cargos públicos, adquirir pasaporte, etc.).

Otras propuestas, en cambio, se encaminan a crear un conjunto de facilidades, de incentivos de diversa índole y de compensaciones, a manera de estímulos bondadosos que despierten el interés inmediato del votante tradicionalmente indiferente, a fin de generar en él una idea positiva del acto de participar. A esta clase de propuestas se adiciona, como complemento necesario y coherente con ellas, la sugerencia de atraer gente nueva a la democracia mediante la fijación de la edad de la ciudadanía en los 17 años.

En este marco general de posibilidades se inscriben las valiosas iniciativas legislativas sobre las cuales debe pronunciarse ahora la honorable Comisión Primera de la Cámara, instancia ésta que debe acometer con sabiduría política la inaplazable tarea de encontrar los medios adecuados para remover el pesado obstáculo de la apatía electoral que socaba inmisericorde nuestras más caras instituciones. Sin duda alguna lo que esta Célula Legislativa debe abocar es la selección de los instrumentos idóneos para la construcción del sujeto político indispensable dentro del nuevo modelo de democracia surgido con la Carta del 91. Se trata de una tarea legislativa con la que el Congreso de la República debe dar comienzo a la reforma política sugerida por distintos

estamentos de la sociedad colombiana y desarrollada en sus lineamientos generales por la Comisión de Reforma Institucional integrada en meses anteriores por el Gobierno. Y está bien que se empiece por el primer eslabón de la cadena del sistema político, por el electorado, primer órgano del Estado democrático de Derecho, a decir del derecho constitucional contemporáneo.

CONTENIDO DE LOS PROYECTOS

De los proyectos de ley en estudio cabe destacar los siguientes aspectos innovadores:

1. **El Proyecto de ley número 002/95** *“por la cual se reglamenta el deber de votar y se crean estímulos para el sufragante”*, iniciativa del honorable Representante Juan Ignacio Castrillón, contiene dos propuestas esenciales: La primera se orienta al establecimiento del voto obligatorio convirtiéndolo en requisito indispensable (salvo los casos de abstención justificada) para el ejercicio de algunos derechos y libertades fundamentales de la persona humana tales como: el desempeño de cargos públicos; la obtención de créditos educativos; la obtención y revalidación del pasaporte; la autorización para salir del país; la obtención y revalidación de licencias de conducción; la tramitación de tarjetas profesionales cuando se requieren; la obtención de tarjetas de crédito; la apertura de cuentas corrientes bancarias; la enajenación y adquisición de bienes inmuebles; la “negociación” de vehículos automotores; el desempeño de funciones periciales en la administración de justicia, y el acceso a cualquier beneficio especial o subsidio que otorgue el Estado a los particulares. Con todo, la exigencia del certificado electoral para llevar a cabo tales actividades puede ser cumplida -según el artículo 19 del Proyecto- mediante una “compensación” consistente en el pago de una multa equivalente a la cuarta parte del salario mínimo mensual.

La segunda propuesta del comentado proyecto sugiere la creación de algunos estímulos especiales para el sufragante que haya cumplido su deber electoral durante las “elecciones más recientes”, incentivos éstos que consisten en reconocer un puntaje adicional en los concursos de carrera administrativa y en los de adjudicación de subsidios de vivienda que otorga la Nación a través del Inurbe. Como medidas complementarias de lo anterior se propone introducir el “certificado electoral” consistente en un “desprendible” anexo a la tarjeta electoral, el cual servirá de prueba sumaria del ejercicio del voto; igualmente se sugiere establecer causales de justificación de incumplimiento del deber de votar y se garantiza el derecho a sufragar cuando, a pesar de la terminación de la jornada electoral, el ciudadano se hubiere presentado al puesto de votación dentro del término de la misma.

2. **El Proyecto de ley número 030/95**, *“por la cual se establecen estímulos para el ejercicio del voto y se determina la edad de ciudadanía”*, presentado por el honorable Representante

tante William Vélez Mesa, ya había sido promovido por su autor desde la legislatura anterior. Infortunadamente, esta iniciativa legislativa, aunque recibió ponencia favorable para primer debate, por razones de tiempo, no logró ser discutida en la Comisión Primera. Cabe relieves que el proyecto auspiciado por el honorable Representante Vélez Mesa desde el mes de marzo del presente año, fue presentado en su momento como una importante alternativa a la propuesta del voto obligatorio impulsada entonces por un grupo de congresistas a cuya cabeza se encontraba el honorable Senador Jairo Clopatofsky. Partiendo de los más ortodoxos postulados liberales que conciben al sufragio como un derecho político de la persona humana en virtud de su condición de individuo libre y autónomo, la idea de crear incentivos para el votante "propuesta esencial del proyecto del doctor Vélez Mesa" aparece entonces como una herramienta clave en el proceso de formación del sujeto de la democracia, es decir, como una manera de hacer atractivo el ejercicio de la participación en una primera fase en la que el desgano por los asuntos del Estado dejan a éste sin ningún poder de convocatoria frente al ciudadano. Por ello, en el referido proyecto se empieza con el reconocimiento de que las actuaciones propias del buen ciudadano -votar es la primera de ellas- recibirán un gesto de aplauso y congratulación por parte de las autoridades públicas, como quiera que tales actos son dignos de especial estímulo, apoyo y facilitamiento. En consecuencia, se propone adoptar un conjunto de beneficios para premiar al buen ciudadano que con su actitud participativa demuestre un compromiso con la defensa de la democracia y una contribución a la paz. Entre los beneficios sugeridos por el proyecto en mención cabe resaltar:

- Bonificación de diez (10) puntos en los exámenes de ingreso a los establecimientos de educación superior (incluidos los exámenes de Estado), para quienes hayan participado en las votaciones inmediatamente anteriores a dicho evento académico.

- Derecho a ser preferido para acceder a las instituciones de educación superior en caso de igualdad de condiciones académicas, para quienes hubieren participado en los eventos electorales inmediatamente anteriores.

- Reducción de un mes en el tiempo de prestación del servicio militar obligatorio para quienes hayan sufragado en las elecciones anteriores al reclutamiento.

- Derecho de preferencia para acceder a cargos públicos de carrera en caso de igualdad de puntaje, para quienes hayan votado en los eventos de participación ciudadana inmediatamente anteriores.

- Bonificación de 3% de puntos del total obtenido en los concursos para proveer cargos públicos, para quienes hayan participado en las elecciones realizadas durante los cinco (5) años anteriores (o menos si la persona fuere menor de veintidós años).

- Derecho de preferencia, en situación de igualdad de condiciones, en la adjudicación de becas, predios rurales, subsidios de vivienda y demás beneficios provenientes del estado, para quienes hubieren sufragado en las votaciones inmediatamente anteriores.

- Descuento tributario equivalente al 10% del impuesto a la renta, por una sola vez, para quienes hubieren participado en los eventos electorales realizados durante un lapso de cinco años consecutivos, pero sin que dicha bonificación pueda exceder de cinco (5) salarios mínimos mensuales.

- Descuento del 10% del costo de la matrícula en las instituciones oficiales de educación superior, para quienes hubieran sufragado en las elecciones o votaciones inmediatamente anteriores al respectivo período académico.

- Compensación equivalente a media jornada laboral del descanso por el tiempo que el ciudadano normalmente dedica a cumplir su deber de participación.

Como bien puede observarse, se trata de estímulos dirigidos en su mayor parte a la población joven que está ingresando a diario a la vida ciudadana pero a la que el Estado no está convocando atractivamente a erigir un compromiso con las instituciones democráticas; a esa masa de adolescentes para quienes, a la edad de dieciocho años, las tentaciones de la ilegitimidad y la delincuencia son una opción atrayente si el Estado no le muestra una faceta amable.

Todos esos incentivos positivos se complementan con algunas facilidades y comodidades para el elector; inscripción por correo o por medio de apoderado; extensión de la jornada electoral a nueve horas; y, finalmente, como indispensable complemento jurídico de toda esta amplia estrategia para rescatar al ciudadano para el Estado, se propone situar la edad de ciudadanía en los 17 años, a fin de involucrar desde temprana edad a los jóvenes en los procedimientos democráticos de gobierno, antes de que el hábito abstencionista se les vuelva actitud normal y la violencia un método válido para zanjar diferencias.

3. **Proyecto de ley número 044/95 "por la cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones"**, presentado por el honorable Representante Carlos Ardila Ballesteros, contiene dos propuestas puntuales sobre la forma de ejercer el derecho de voto; por una parte se sugiere desplazar en una hora el horario de votación para situarlo entre la 9 y las 17 horas, a fin de aprovechar mejor las ocho horas de elecciones conforme a los hábitos de los colombianos. Por otra parte, con el fin de garantizar con la mayor eficacia la expresión clara e inequívoca del votante (evitar ambigüedades y yerros en la manifestación de la preferencia), se propone la utilización de un sello especial para marcar con él la casilla de preferencia en la tarjeta electoral.

ANALISIS Y EVALUACION DE LOS PROYECTOS

Reconociendo el valor de los aportes de cada una de las iniciativas legislativas *sub examine* y la relevancia de las variadas propuestas que entrañan, debe procederse ahora al riguroso análisis crítico de las mismas, a fin de rescatar lo mejor de sus sugerencias e insertarlas en una propuesta global que guarde la necesaria coherencia interna.

Si partimos de la premisa de que la abrumadora abstención electoral en Colombia tiene sus raíces en un déficit de legitimación de los procedimientos democráticos para escoger los gobernantes (falta de credibilidad del mecanismo y poca significación de lo que con él se logra), debe empezarse, entonces, por desaprobar todo intento de recuperar esa legitimidad perdida -tal vez nunca ganada- mediante la utilización de métodos coercitivos o cualquier recurso gravoso para el ciudadano, que a la postre sólo redundarán en actitudes de mayor rechazo a las instituciones. Por ello descartamos de entrada toda propuesta que apele al expediente sancionatorio o restrictivo de los derechos fundamentales como estrategia de motivación para conducir al ciudadano a las urnas. No es a la fuerza como se genera el sujeto político apto para la democracia.

En este orden de ideas, encontramos que el Proyecto de ley número 002-95 no es aceptable en cuanto sugiere sancionar el incumplimiento de los deberes electorales con la negación del ejercicio de auténticos derechos fundamentales como derecho al trabajo (acceso a cargos públicos y a la contratación con el Estado), la libertad de locomoción (obtener pasaporte, salir del país y obtener licencia de conducción), el derecho a la educación (obtener crédito educativo), el derecho a la vivienda (adquirir bienes raíces), la libertad económica para adquirir bienes y servicios básicos (abrir cuentas bancarias y tarjetas de crédito, etc.). Así las cosas, la persona no sufragante sufriría una especie de *capitis diminutio máxima* que le impediría vivir una vida humana mínimamente digna. Si ya de por sí el recurso compulsivo de la multa como sanción al incumplimiento del deber de sufragar resulta inaceptable, ¿qué decir de una modalidad de castigo en la que se deja a la persona despojada de sus más elementales derechos humanos?

Pero es que, además, el comentado proyecto peca por incongruente pues admite que el certificado electoral pueda ser compensado mediante el pago de una suma de dinero equivalente a la cuarta parte de un salario mínimo mensual, con lo cual origina la confusión de no saberse a ciencia cierta cuál es la sanción ocasionada por la conducta abstencionista (si es la inhabilidad para realizar actividades básicas de la persona o la compensación dineraria). Pero, aún suponiendo -lo cual no es claro en el Proyecto en cuestión- que en última instancia la sanción es reductible a la simple compensación en dinero, la propuesta es poco plausible

dado que, amén de constituir nuevas cargas y trámites para el ciudadano, produce desigualdad como quiera que no castiga de la misma manera el patrimonio del trabajador que devenga un salario mínimo que al gran ejecutivo o al alto funcionario.

Tampoco es coherente el comentado proyecto sobre el deber de sufragar, cuando, complementariamente a las sanciones por el incumplimiento de dicha obligación, establece algunos estímulos al votante (mejoras en el puntaje de los concursos de carrera y de obtención de subsidios); carece de toda razonabilidad proponer el otorgamiento de premios para una conducta cuya inobservancia está drásticamente sancionada, pues aquí el incentivo resulta absolutamente superfluo y redundante como motivación comportamental.

De otro lado, toda forma de coaccionar a los ciudadanos para que acudan a las urnas a ejercer su derecho al voto vulnera la libertad de conciencia, toda vez que a nadie se puede compeler a creer en los procedimientos demoelectorales de designación de los gobernantes. Siendo el voto asunto de conciencia, reservado por lo tanto a la esfera moral de cada individuo, su ejercicio debe brotar como decisión autónoma del sujeto. ¿Para qué cargar con un gravamen más al fustigado ciudadano cuyos deberes jurídicos se ven multiplicados cada día por la asfixiante cascada normativa que irracionalmente expide el poder público? ¿Para qué añadir una sanción más a la capacidad represiva del Estado, cuando este ni siquiera tiene la posibilidad de hacer cumplir las mas elementales normas que protegen la vida, la seguridad y los bienes de los asociados?

En este debate, la experiencia histórica muestra que las más sólidas democracias se han edificado sobre la base de una sociedad civil fuerte, lo que equivale a decir, sobre un ciudadano espontáneamente comprometido en la solución reglada de los conflictos intersubjetivos, participante en la vida cívica y comunitaria, con un gran sentido de lo público, integrado a formas asociativas civiles (clubes, partidos, gremios, etc). Tal es de la imagen que de la sociedad estadounidense del Siglo XIX nos ofrece Alexis de Tocqueville en su obra *La Democracia en América*, y otro tanto puede predicarse de la democracia inglesa, nórdica y europea en general. En ninguna de ellas se ha ensayado el sufragio forzoso, pues ni siquiera en las democracias jóvenes como la española o la portuguesa (cuyos pueblos no tenían un hábito participativo) se consideró aconsejable la imposición del sufragio obligatorio. Lo que parece demostrar que el paradigma de la democracia participativa no requiere de tan exótico instrumento. En cambio, los contraejemplos latinoamericanos de voto obligatorio no arrojan hasta ahora ningún resultado que pueda tomarse como modelo emulable de democracia. El caso peruano permite concluir que no fue el voto obligatorio el arma eficaz para devolver la legitimidad al sistema político de ese país, ya que en diez años de aplicación de

dicha institución (desde 1980 hasta 1991) no se logró consolidar las instituciones democráticas, dándose lugar, por el contrario al golpe de estado del Presidente Fugimori.

Descartado, como ha quedado, el sistema de voto coaccionado, ¿qué caminos legislativos se ofrecen en orden a motivar la participación ciudadana y revitalizar la democracia colombiana? Sin duda alguna, el reto que se le presenta no sólo al Congreso de la República sino a todas las instancias gubernamentales es el de generar aquello que nos ha faltado: una *cultura de la participación*, profundamente anclada en la conciencia colectiva de las masas, especialmente de la población joven, y que opere como actitud positiva, cotidiana y fuida hacia los procedimientos democráticos de decisión de los problemas públicos. Construir ese *sujeto político*, eje de la cultura de la participación y elemento esencial de la democracia, exige acometer un proceso educativo y reeducativo a fondo y a mediano plazo. Pero, simultáneamente, se requiere diseñar estrategias imaginativas y novedosas que vayan sembrando en el ciudadano un nuevo sentido -en lo psicoafectivo- del acto de sufragar. Se trata de cambiar esa connotación negativa a la que hoy generalizadamente se asocia el voto, por una distinta percepción de la conducta participativa, y para ello la vía de los estímulos de reconocimiento a las acciones positivas del buen ciudadano constituye una audaz y bondadosa alternativa frente a la poco amable amenaza coercitiva sobre los potenciales votantes.

Cuando avalamos la propuesta de los estímulos positivos para el votante, no le atribuimos a dicha estrategia el poder mágico de relegitimar por sí sola al Estado colombiano. La pensamos en términos de una herramienta dirigida a movilizar un imaginario colectivo en una primera etapa del proceso educativo, amplio y profundo de formación de la mencionada cultura participativa. La concebimos como una manera atractiva de mostrar al hombre común que el comportamiento de buen ciudadano recibe el reconocimiento del Estado y que las autoridades lo apoyan, lo felicitan y lo incentivan como auténticos actos de colaboración con las instituciones.

Por todo lo anterior, nos permitimos sugerir a la honorable Comisión Primera Constitucional de la Cámara de Representantes, retomar de cada uno de los tres proyectos en estudio todas aquellas propuestas encaminadas a facilitar y hacer más cómoda y sencilla la participación electoral, e igualmente darle curso a todas aquellas que establecen estímulos interesantes y jurídicamente viables que contribuyan a ser atractivo el acto de votar. Por ser la juventud el sector social que merece y necesita mayor preocupación y atención del Estado, a ella deben destinarse los mejores incentivos electorales, particularmente los relativos a la preferencia en el acceso a la educación superior (solo en caso de igualdad de méritos académicos), a la preferencia en el acceso a cargos públicos por el sistema de carrera, en la

bonificación de puntos adicionales para el ingreso a las instituciones de educación superior y la función pública, en cuanto a la disminución del tiempo de prestación del servicio militar obligatorio, en cuanto a descuentos en el costo de los derechos de matrícula en los establecimientos universitarios oficiales y en lo relativo a preferencias para la adjudicación de becas o crédito estudiantil. Para la población ciudadana en general se debe premiar su actitud de "buen ciudadano" elector mediante estímulos como el derecho de preferencia en la adjudicación de subsidios de vivienda, previos rurales, etc; y mediante una compensación del tiempo empleado para concurrir a la urnas (media jornada laboral).

Complementariamente a los anteriores estímulos, se sugiere conceder un incentivo de carácter tributario consistente en un descuento equivalente al diez por ciento (10%) del impuesto anticipado de renta o "retención en la fuente", en favor de quienes durante un lapso significativo (cinco años) hubieren cumplido con su deber de sufragar en todas las votaciones realizadas en él. Por tratarse no de una excepción tributaria a las que se refiere el inciso 2º del artículo 154 constitucional sino un simple descuento al pago anticipado del impuesto (retención en la fuente), tal propuesta puede originarse en la iniciativa congressional. Además, su aplicación práctica sólo tendría un impacto casi imperceptible en los recaudos del Estado ya que, amén de establecerse un límite en cuanto al monto del descuento (dos salarios mínimos mensuales), su efecto se diluiría en el tiempo por la muy probable falta de conciencia en los ciclos individuales de goce de dicho beneficio tributario, los cuales -huelga agregar- se empezarían a contar únicamente a partir del año 1996.

En el plano de las facilidades a los votantes, son de recibo las propuestas orientadas a suprimir o aligerar todos aquellos trámites que añaden motivos de desgano al ya de por sí abúlico ciudadano. Así, debe permitirse la inscripción no presencial, sea por correo, o mediante poder e igualmente debe adecuarse el horario de votación para adaptarlo mejor a los hábitos y gustos dominicales de los colombianos de hoy, especialmente de los jóvenes, para quienes, por serles más cómodo sufragar en las horas posteriores al medio día, debe extenderse la jornada comicial hasta las 5 de la tarde. En esa misma dirección, son plausibles tanto la sugerencia de establecer un certificado electoral para facilitar la acreditación de la calidad de sufragante, como la de admitir hipótesis justificativas de la no participación en determinados eventos democráticos (ambas propuestas insinuadas por el honorable Representante Juan Ignacio Castrillón). En cambio no parecen atendibles las insinuaciones de sustituir por un sello mecánico la forma manual de marcar la preferencia en el tarjetón, toda vez que añadiría más dificultades prácticas de las que se pretende superar, así como tampoco la de aceptar la posibilidad de ser

acompañado en el acto de seleccionar dicha preferencia, pues ello violaría la garantía constitucional del voto secreto.

Finalmente, sustentamos nuestra plena adhesión a la iniciativa de modificar la edad de ciudadanía para fijarla en 17 años, con las siguientes razones:

Como puede observarse sin dificultad, todos los atractivos electorales que los suscritos ponentes hemos acogido como instrumentos loables de relegitimación tienden a convocar con mayor énfasis a los jóvenes y adolescentes colombianos. Y no es una simple coincidencia que dos de los proyectos analizados tengan esa misma perspectiva. Lo que se pretende significar es que el Estado debe proyectar su acción hacia ese valioso potencial humano que cuidadosamente se está convirtiendo en gente adulta a velocidades insospechadas y casi sin que nos percatemos de ello. Es innegable que la modernización de las formas de vida ha producido un evidente adelantamiento de la edad en que el adolescente adquiere la capacidad de juicio en asuntos políticos y la madurez psicológica indispensable para escoger su propio plan de vida. Los hemos considerado todavía niños, pero son muchachos y muchachas que están terminando su educación secundaria ya a los 16 o 17 años de edad y que a esa hora se ven avocados a tomar las más serias y determinantes decisiones de su vida: su opción vocacional, el establecimiento educativo en el que recibirán su preparación para el trabajo y para la vida, para muchos la actividad laboral que tienen que desempeñar y la ciudad que los verá desenvolverse como sujetos sociales. Este inquietante apresuramiento de la maduración de nuestros jóvenes es el resultado -deseado o no- de la evolución progresiva de nuestro sistema escolar en los últimos tres decenios. Pero a tan inusitada precocidad también está contribuyendo de manera abrumadora la inevitable acción de los medios masivos de comunicación, especialmente la televisión, que ofrecen durante varias horas al día toda una formidable avalancha de información sobre todo género de temas y sobre toda clase de acontecimientos del orden local, nacional e internacional.

Este torrente de sangre nueva que llega imparable a la vida social adulta merece que el Estado le brinde una oportunidad para iniciarse también tempranamente en la vida ciudadana activa y participativa. Si ya se le habilita socialmente para tomar decisiones trascendentales en la vida; si ya se le considera capaz de adentrarse en el estudio de las disciplinas científicas y discutir los problemas sociales, morales y políticos más delicados; si ya puede ser alistado en los ejércitos de la República (cuando termina sus estudios secundarios antes de los 18 años), ¿porqué demorar más su ingreso a la capacidad de contribuir con su voto a las grandes decisiones públicas y a seleccionar a quienes lo habrán de representar para tomarlas?

Téngase en cuenta, además, que para estos nuevos adultos se cierne en Colombia una

amenaza particularmente grave: la de la tentación de la violencia subversiva, llámese guerrilla o milicias populares, opción ésta que si no es contrarrestada a tiempo con alternativas de participación atractivas y generosas, se torna en camino provocativo para muchos jóvenes de la ciudad y del campo. Bajo esta consideración, toda estrategia político-jurídica que conduzca a ganarse al joven o adolescente para las filas de la legitimidad debe ser ensayada sin reservas de ninguna índole. Por ello, permitirle a ese nuevo adulto asumir actitudes y compromisos propios del buen ciudadano y, además, incentivarlo positivamente a hacerlo, son dos medidas perfectamente congruentes entre sí, que el Estado colombiano no le puede recatear.

Recordemos que ya en el período de sesiones correspondiente al primer semestre de 1993 se discutió en el Congreso de República una iniciativa legislativa que otorgaba ciudadanía a los 17 años de edad, iniciativa ésta que no contó con la cantidad de voluntad política necesaria para salir airoso, dado el escabroso momento político electoral en que dicha propuesta fue debatida. Ahora, cuando la paz electoral nos da sosiego necesario, es la hora de retornar a esta gran discusión.

NATURALEZA DE LA LEY

Todos los tres proyectos de ley *sub examine* se refieren al ejercicio de los derechos de participación y a instituciones electorales, razón por la cual ameritan recibir el trámite de *Ley Estatutaria*. Son dos los fundamentos que, con apoyo en el artículo 152 literales b) y c) de la Carta, conducen a esta categorización: por una parte, la materia regulada en los proyectos afecta el núcleo esencial de derechos fundamentales (derechos políticos del artículo 40 constitucional), por cuanto definen las condiciones de ciudadanía, las consecuencias jurídicas del ejercicio del voto; y por otra parte, reglamentan los mecanismos electorales de participación.

En esta materia relativa a leyes sobre asuntos electorales, la Corte Constitucional ha optado por una interpretación amplia y extensiva de su naturaleza de legislación estatutaria (por contraste con la interpretación restrictiva que sobre esta categoría de leyes ha sentado en otras materias). En la Sentencia C-145 de 23 de marzo de 1994, la Corte afirmó que todo cuanto se refiera a las reglas de juego del sistema electoral debe debatirse por una vía estatutaria, aunque se trate de aspectos distintos al ejercicio del voto o aspectos puramente técnicos, como la fijación de fechas electorales, el establecimiento de términos para inscripción de candidatos o registros de votantes, organización de las tarjetas, escrutinios, etc.

PROPOSICION FINAL

Señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara, honorables Representantes: Con las anteriores consideraciones y sugerencias creemos cumplida nuestra función como ponentes de los tres proyectos de ley de la referencia y, en

consecuencia, damos por concluida nuestra tarea con la siguiente proposición:

Dése primer debate a los Proyectos de ley números 002/95, 030/95 y 044/95 Cámara, con el Pliego de Modificaciones que anexamos al presente informe de ponencia.

Santafé de Bogotá, D. C., 19 de Septiembre de 1995.

William Vélez Mesa, Ramón Elejalde, Roberto Camacho, Representantes a la Cámara.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

A los Proyectos de ley números 002/95, 030/95 y 044/95 Cámara.

Artículo 1º. El voto es un derecho y un deber ciudadano. La participación mediante el voto en la vida política, cívica y comunitaria se considera una actitud positiva de apoyo a las instituciones democráticas, y como tal será reconocida, facilitada y estimulada por las autoridades.

Artículo 2º. Quien, como ciudadano ejerza el derecho al voto en forma legítima en las elecciones y demás mecanismos de participación constitucionalmente autorizados, gozará de los siguientes beneficios:

1. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en las votaciones inmediatamente anteriores, tendrá derecho a una bonificación de diez (10) puntos en los exámenes de Estado para bachilleres.

2. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hayan hecho, en casos de igualdad de puntaje en los exámenes de ingreso a las instituciones públicas o privadas de educación superior.

3. Quien hubiere participado en las votaciones inmediatamente anteriores al reclutamiento en el servicio militar, tendrá derecho a una rebaja de un mes en la prestación de este servicio, cuando se tratare de soldados bachilleres o auxiliares de policía bachiller, y de dos meses, cuando se tratare de soldados campesinos o de soldados regulares.

4. Quien hubiere participado en la votación inmediatamente anterior, tendrá derecho a ser preferido, frente a quienes injustificadamente no lo hubieren hecho en la misma votación, en caso de igualdad de puntaje en la lista de elegibles para un empleo de carrera del Estado.

5. Quien hubiere participado en todas las votaciones realizadas durante un período de cinco (5) años consecutivos, tendrá derecho a una bonificación del tres por ciento (3%) del puntaje obtenido en los concursos de carrera del Estado.

Parágrafo: Si el concursante fuere menor de veintidós años, sólo se tomarán en cuenta las votaciones realizadas durante el lapso en que legalmente pudo hacer el ejercicio del voto.

6. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en las votaciones inmediatamente anteriores,

tendrá derecho a ser preferido en la adjudicación de becas educativas, de predios rurales y de subsidios de vivienda que ofrezca el Estado, en caso de igualdad de condiciones frente a quienes injustificadamente no lo hicieron.

7. Quien hubiere ejercido el derecho al voto en todas las elecciones realizadas durante un período de cinco (5) años consecutivos, tendrá derecho a un descuento del diez por ciento (10%) del impuesto a pagar como retención en la fuente, durante el año siguiente al vencimiento de este término. La cuantía de este descuento no podrá ser superior a dos (2) salarios mínimos mensuales.

El Gobierno reglamentará la forma de hacer efectivo este beneficio.

8. El estudiante de institución oficial de educación superior tendrá derecho a un descuento del diez por ciento (10%) del costo de la matrícula, si acredita haber sufragado en la última votación realizada con anterioridad al inicio del respectivo período académico.

Parágrafo: Los períodos a que se refieren los numerales 5º y 7º de este artículo sólo se empezarán a contar a partir del año siguiente a la vigencia de la presente ley.

Artículo 3º. El ciudadano tendrá derecho a media jornada de descanso compensatorio remunerado por el tiempo que utilice para cumplir su función como sufragante. Tal descanso compensatorio se disfrutará en el mes siguiente al día de la votación, de común acuerdo con el empleador.

Artículo 4º. Para la acreditación del ejercicio del voto, los jurados de la mesa de votación expedirán el Certificado Electoral, consistente en un desprendible anexo a la respectiva tarjeta electoral y que llevará su misma numeración, de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Consejo Nacional Electoral.

El Certificado Electoral podrá ser expedido por el Registrador Municipal del Estado Civil cuando no hubiere sido otorgado por los jurados de votación o su titular lo hubiere extraviado.

Artículo 5º. La jornada electoral tendrá lugar entre las 9:00 a.m. y las 5:00 p.m.

Con todo, se permitirá el ejercicio del sufragio a aquellos ciudadanos que al terminar la jornada electoral se hallaren dentro del recinto de votación esperando su turno para votar.

Artículo 6º. La inscripción de cédulas en el censo electoral podrá hacerse personalmente, por correo o por apoderado.

La organización electoral establecerá medios modernos seguros que faciliten la inscripción ágil de los ciudadanos en el censo electoral.

Artículo 7º. La presente ley será divulgada a través de los medios de comunicación del Estado durante los noventa (90) días anteriores a cada proceso de participación ciudadana. Así mismo, será dada a conocer en los establecimientos de educación media y superior.

Artículo 8º. La ciudadanía se adquiere a la edad de diez y siete (17) años.

Artículo 9º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

William Vélez Mesa, Ramón Elejalde, Roberto Camacho, Representantes a la Cámara.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 139
DE 1994 CAMARA; 033 DE 1994
SENADO**

Por medio de la cual se aprueba el convenio de intercambio cultural entre los Gobiernos de Belice y Colombia.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de octubre de 1995.

Doctor

LUIS FERNANDO DUQUE GARCIA

Presidente honorable Comisión II

Cámara de Representantes

Ciudad.

Respetado doctor:

Con toda atención me permito rendir ponencia sobre el proyecto de ley de la referencia: "por medio de la cual se aprueba el convenio de intercambio cultural entre los Gobiernos de Belice y Colombia".

La exposición de motivos que acompaña el proyecto del Gobierno, así como los argumentos enunciados en las ponencias rendidas para primero y segundo debates, su trámite en el Senado de la República, explican ampliamente los beneficios mutuos que se derivan de la vigencia del convenio para los Gobiernos y los pueblos que, aunando esfuerzos hacen posible un intenso intercambio cultural para contribuir al progreso político, económico y social, y al mismo tiempo, para desarrollar la cooperación en temas de interés bilateral enmarcados en el campo de la cultura.

El impulso estatal a la vida cultural del país y las grandes reformas institucionales que se están implementando en este campo, exigen un cambio de enfoque para responder a las exigencias actuales. Este cambio quedó plasmado en la nueva Carta Constitucional que reconoce su diversidad y entiende que la cultura es una dimensión esencial del desarrollo, sin la cual no es posible mejorar la calidad y el nivel de vida de los pueblos, ni transformar fundamentalmente las relaciones éticas y políticas de las sociedades y sus instituciones.

Teniendo en cuenta que el convenio cuya ley aprobatoria nos ocupa, se suscribió con un país relativamente nuevo, en cuanto su figuración en la comunidad internacional como nación independiente, y por lo tanto más o menos desconocido, ofrezco a los honorables Representantes una información breve sobre algunos aspectos que pueden darnos una idea clara sobre su historia, situación política y relaciones con Colombia.

1. Historia

Gran Bretaña estableció oficialmente la colonia denominada Honduras Británica, a partir de su victoria sobre los españoles en la Batalla de St. George's, en 1798, de Guatemala, país que siempre reclamó su posesión. En 1859 Gran Bretaña y Guatemala firmaron un tratado para definir los límites fronterizos de Belice y Guatemala, pero este país demandó dicho instrumento internacional. En 1964 adquirió autonomía administrativa, y en 1973 adoptó el nombre oficial de Belice.

En 1975, Guatemala amenazó con invadir el territorio de Belice, y la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución reconociendo el derecho probatorio a la independencia y a la autodeterminación.

En 1988 se iniciaron negociaciones entre representantes de Belice, Guatemala y Gran Bretaña, las cuales concluyeron en 1991, bajo el compromiso de Belice de reducir su mar territorial para permitir el acceso de Guatemala al Mar Caribe; todo lo cual terminó con la declaratoria de su independencia, proclamada el 21 de septiembre de 1991, reconocida por Guatemala.

La ciudad de Belmopan fue señalada como capital y sede del Gobierno. Sus 199.495 habitantes, que ocupan los 22.962 kilómetros de superficie que tiene el país, tienen el inglés como idioma oficial, pero también se habla el español, el Kekchi, el yucateco y otros dialectos mayas. En su población hay católicos, anglicanos y protestantes.

2. Política

Belice es un estado parlamentario, miembro de la comunidad Británica. El jefe del Estado es la Reina Isabel II, representada por un Gobernador, pero la jefatura del Gobierno es ejercida por el primer Ministro.

El poder legislativo es bicameral, ejercido por la Cámara de Representantes y el Senado, donde tienen asiento las diferentes tendencias políticas, agrupadas en los partidos del Pueblo Unido (actualmente en el Gobierno), Democrático Unido, Unido Popular y Democrático Popular.

3. Economía

Indicadores Económicos.

PIB:	U.S. \$404 Millones
Ingreso per cápita:	U.S. \$2.131,00
Importaciones/94:	U.S. \$243.1 Millones
Exportaciones/94:	U.S. \$141.3 Millones
Deuda Externa:	U.S. \$150 Millones
Inflación:	4.5%
Tasa de desempleo:	15%

- Las principales industrias son la agroindustria (azúcar y harina de trigo) y la textil.

- Los principales productos agrícolas de exportación son caña de azúcar, banano, cítricos y arroz.

- Los principales renglones de exportación son vehículos, materiales de construcción, petróleo, alimentos y maquinaria pesada.

- En materia energética, se ha emprendido una política que busca reducir la dependencia del petróleo importado para la generación de la electricidad. Así mismo, se busca disminuir el costo de la energía y asegurar un suministro sostenible en el país.

- El mayor problema que afronta el Gobierno de Belice es el desempleo.

4. Relaciones con Colombia

El convenio de intercambio cultural que estamos estudiando, es el único instrumento internacional suscrito entre Colombia y Belice, en desarrollo de sus relaciones diplomáticas; y una vez entre en plena vigencia, el Gobierno colombiano coordinará una serie de actividades que permitan la promoción de la cultura de estas dos naciones.

Para Colombia es importante fortalecer los vínculos con los países de la región, no sólo en el campo económico y comercial, sino también en el cultural y de cooperación, en búsqueda de un espacio que permita una mayor dinámica para las relaciones, en este caso bilaterales, por razones estratégicas y políticas.

De otra parte, debe tenerse en cuenta que el Gobierno de Belice se ha visto obligado a proyectar una política exterior para fortalecer vínculos con otros países de la Cuenca del Caribe, en procura de estrategias comunes de desarrollo.

Belice forma parte de la Comunidad del Caribe -Caricom- importante organismo regional que busca armonizar las medidas adoptadas a nivel regional en diversas áreas, entre otras, la política económica exterior y la educación, y con el cual Colombia suscribió un Acuerdo de Complementación Económica. Igualmente, junto con Colombia, Belice suscribió el Acuerdo Constitutivo de la Asociación del Estado del Caribe, cuyo objetivo principal es el de promover el desarrollo económico y social de los estados miembros, a través de la liberación comercial, el establecimiento de mejores medios de comunicación y cooperación en los ámbitos cultural, educativo, científico y tecnológico.

5. Conclusión

En razón de lo expuesto, presento a consideración a la Plenaria de la honorable Cámara de representantes la siguiente proposición: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 033/94 - Senado - 139/94 Cámara "por medio de la cual se aprueba el convenio de intercambio cultural entre los Gobiernos de Belice y Colombia".

Suscrito en Belmopan el 12 de diciembre de 1983.

Del señor Presidente con todo comedimiento,
Atentamente,

Augusto Vidal Perdomo,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
Santafé de Bogotá, D. C., octubre 4 de 1995
Autorizamos el presente informe.

El Presidente Comisión Segunda Cámara de Representantes.

Luis Fernando Duque García.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 163/94 SENADO, 287/95 CAMARA

"por medio de la cual se aprueba el convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación".

Señores Representantes:

Con la presente cumpla con mi deber de rendir ponencia para segundo debate, ante la honorable Cámara de Representantes.

El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, suscrita el 22 de marzo de 1989, en la Organización de las Naciones Unidas, y en la actualidad ha sido adoptada por 116 Estados, tiene los siguientes antecedentes normativos:

- La "Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas del Medio Ambiente", de Estocolmo, de 1972;

- "El Convenio de Londres", sobre la prohibición del vertimiento de desechos en el mar.

- "Las Directrices de Londres", por la cual los Estados deben crear instrumentos vinculantes sobre los productos tóxicos;

- "Las Directrices de Montreal", por el que se protege de la contaminación del medio marino, procedente de agentes contaminantes producidos en tierra firme;

- "La Organización Internacional de Energía", que regula los movimientos y el manejo de productos y residuos radioactivos y "La Carta Mundial de la Naturaleza" (1982), que establece mecanismos de protección ambiental; entre otros.

De otra parte es importante destacar el contenido general que tiene "El Convenio de Basilea" sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), objeto del presente informe de ponencia.

Colombia, entre otros 116 países y por convocatoria de las Naciones Unidas, se reunieron en Basilea (Suiza) el 22 de marzo 1989; con el objeto de analizar el transporte de desechos peligrosos, establecer normas y mecanismos en aras de la protección del medio ambiente.

Recientemente entre el 21 y el 25 de marzo de 1994, se realizó en Ginebra la segunda reunión de las partes del Convenio de Basilea sobre "El control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y

su eliminación. Entre los 88 signatarios, está Colombia.

En el preámbulo del citado Convenio, se precisa la importancia que tiene tanto para la salud humana, como para el medio ambiente, el manejo de los desechos peligrosos, siendo por ello importante que los Estados deben expedir normas jurídicas que protejan la entrada y/o la eliminación de los citados desechos.

Así mismo, se destaca la relevancia que adquiere para los países en vías de desarrollo, el manejo de los desechos peligrosos.

De la misma forma, y entrando en el contenido mismo del Convenio de Basilea, resaltamos sus aspectos más importantes, así:

- Se precisa el alcance del Convenio, en donde se define el concepto de "Desecho peligroso" (artículo 1º), el cual debe complementarse con el Anexo I al mismo, en donde, entre otros, se ubican: 1) los desechos clínicos; 2) los productos farmacéuticos; 3) los biocidas; los desechos de madera; 5) los disolventes orgánicos; 6) los productos con cianuros; 7) los desechos de pinturas, entre otros.

- También se expresa el concepto de "movimiento transfronterizo", siendo el "Movimiento de desechos o de otros desechos procedentes de una zona sometida a jurisdicción nacional de un Estado y destinado a una zona sometida a la jurisdicción de otro Estado, o a través de esta zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado, o a través de esta zona, siempre que el movimiento afecte a dos Estados por lo menos" (artículo 2º).

- Se determinan las obligaciones generales de cada Estado y las medidas que deben ser tomadas por los mismos, para proteger el movimiento de los desechos peligrosos, (artículo 4º).

- Son analizadas las condiciones que deben ser cumplidas para que se produzcan los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos (artículo 6º).

- La obligación que tiene el Estado exportador de desechos peligrosos, cuando los demás Estados niegan la autorización de ingresos a su territorio de aquéllos, o no se cumplen las condiciones exigidas por los mismos, y por lo tanto, la obligación de reimportar los desechos, (artículo 8º).

Se detallan aspectos financieros, relativos con la creación de centros regionales de capacitación de tecnología para el manejo de los desechos peligrosos y su respectiva financiación económica, (artículo 14).

- Se deben realizar periódicamente conferencias entre las partes que adopten el convenio (artículo 15), las cuales han ido adoptando importantes mecanismos de protección en el movimiento transfronterizo de los desechos peligrosos, entre otros, los de la prohibición total de exportaciones de estos productos, la responsabilidad e indemnizaciones, la creación del fondo de emergencia, etc.

- Son precisadas las funciones de la Secretaría (Organización de las reuniones y conferen-

cias entre las partes, la preparación de informes, entre otros), (artículo 16).

- Se hace referencia a las enmiendas al convenio precisándose que cualquiera de los Estados Parte pueden proponer enmiendas al Convenio, con base en consideraciones científicas y técnicas en una reunión de la Conferencia, estableciendo una mayoría calificada (las 3/4 partes), para su adopción, (artículo 17);

-Es descrito el procedimiento para la firma del Convenio por parte de los Estados (artículo 21)

- La ratificación, aceptación, confirmación total o aprobación del Convenio, requiere de unos procedimientos establecidos en el mismo (artículo 22).

Se precisa la entrada en vigor del Convenio (artículo 25); no es posible las reservas al Convenio, ya que únicamente es viable que los Estados formulen declaraciones o manifestaciones, con el fin de armonizar su legislación interna a los postulados del Convenio, (artículo 26); y

- Se establece el mecanismo de la denuncia del Convenio, y por ende, el momento a partir del cual produce plenos efectos jurídicos dentro de los Estados que lo adoptan (artículo 27).

Una vez precisados los principios aspectos contenidos en el Convenio de Basilea, es necesario estudiar su compatibilidad con la Constitución de Colombia, del año 1991, resultado de la Asamblea Nacional Constituyente del mismo año, la cual trazó importantes derroteros, de manera especial, en el medio ambiente, puesto que para garantizar la supervivencia de la misma especie humana, es necesario proteger de manera integral el hábitat donde éste se desenvuelve.

Al confrontar los enunciados constitucionales, con las normas del "convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación", de las Naciones Unidas (1989), encontramos su identidad plena, ya que tanto la Constitución colombiana, como el Convenio en estudio, se identifican no solamente en la protección ambiental sino, al mismo tiempo, hacen relevante la adaptación de mecanismos internacionales, para que los desechos peligrosos, tengan una eliminación ambiental racional y, al mismo tiempo, se proteja a los Estados por donde se transporten los citados elementos.

Es por ello que consideramos que el Convenio de Basilea está acorde con los principios de la Constitución de Colombia de 1991, y en especial, con los siguientes derechos y garantías constitucionales:

- El reconocimiento de los principios del Derecho Internacional (artículo 9º).

- El derecho a la vida (artículo 11).

- La protección a la salud, artículo 49, y
 - Los derechos colectivos y del ambiente, consagrados en el capítulo 3º, del título II de la Carta Fundamental del 91, es decir, la regulación de la calidad de los bienes y servicios (artículo 78), el derecho a gozar de un ambiente sano (artículo 79); la planificación estatal en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales (artículo 89); la prohibición para la fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas o nucleares y, en especial la prohibición para la "(...) introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos (artículo 81); y la protección del espacio público (artículo 82).

Finalmente, a manera de síntesis, El Convenio de Basilea, beneficia a Colombia, en los siguientes aspectos:

1. Está en concordancia con la Conferencia de Río de Janeiro, la cual fue suscrita por nuestro país, y es complementario con el Convenio de Basilea, como mecanismo de protección del medio ambiente, acorde con los postulados de la Carta Política de 1991.

2. Colombia, va a estar protegida por un convenio internacional, el que ha sido adoptado por más de 116 países del mundo, tanto de los denominados industrializados, como del tercer mundo, teniendo como finalidad primordial que nuestro suelo no sea utilizado como botadero de sustancias tóxicas.

3. El país accederá tanto a transferencia de tecnología, como a capacitación para reciclar o para reutilizar desechos peligrosos como materias primas, los cuales actualmente no tienen ningún proceso, mientras que están contaminando y degradando los suelos.

4. Colombia se ve obligada a reglamentar internamente el manejo de los desechos peligrosos, en atención a que no existe una reglamentación interna al respecto.

5. Facilita la creación de una conciencia ambiental por parte de todos los habitantes del país, y al mismo tiempo, obliga al Ministerio del Medio Ambiente, para realizar un conjunto de actividades, con el fin de dar estricto cumplimiento a las disposiciones del Convenio.

6. Colombia va a recibir ayuda económica e intercambio de información, para el proceso y manejo de los desechos peligrosos.

Con base en todo lo expuesto, solicito a los honorables Representantes, dése segundo debate sobre el proyecto de ley número 163/94, Senado número 287/95 Cámara.

De los honorables Representantes,
 Atentamente,

Nubia Rosa Brand Herrera,
 Honorable Representante a la Cámara,
 Movimiento Unitario Metapolítico.

CAMARA DE REPRESENTANTES
 COMISION SEGUNDA
 CONSTITUCIONAL

Santafé de Bogotá, octubre 4 de 1995.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Luis Fernando Duque García.

CONTENIDO

GACETA Nº 330-Viernes 13 de octubre de 1995	
CAMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de ley número 131 de 1995 Cámara, por la cual se fija el porcentaje mínimo de comisiones de venta de juegos de azar, se establece la cuota parafiscal a los vendedores de juegos de azar, se crea el Fondo Lotero, se crea el Registro Nacional de Empresarios y Vendedores de Juegos de Azar y se dictan otras disposiciones..	1
Proyecto de ley número 132 de 1995 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento treinta y nueve años (139) de vida administrativa del Municipio de Baranoa, Departamento del Atlántico, rinde tributo de admiración a sus habitantes y se ordena la construcción de algunas obras.....	4
Proyecto de ley número 133 de 1995 Cámara, por la cual se introducen modificaciones a la Ley 48 de 1993 y se dictan otras disposiciones.....	4
Proyecto de ley número 135 de 1995 Cámara, por la cual se ordena la creación de la Universidad de la Frontera Seccional Inírida de la Universidad Nacional de Colombia.....	5
Proyecto de ley número 136 de 1995 Camara, por la cual se ordena tener como base salarial para efectos del reconocimiento y liquidación de pensiones del personal de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, todas las sumas pagadas a los mencionados funcionarios y empleados, como reconocimiento del servicio, incluidos el salario básico y todas las prestaciones sociales y gastos de representación, sin excepción alguna.....	6
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 02 de 1995, 030 de 1995 y 044 de 1995 Cámara acumulados, por la cual se introducen algunas reformas en el sistema de votación y se dictan otras disposiciones.....	10
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 139 de 1994 Cámara; 033 de 1994 Senado, por medio de la cual se aprueba el convenio de intercambio cultural entre los Gobiernos de Belice y Colombia.....	14
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 163 de 1994 Senado, 287 de 1995 Cámara, por medio de la cual se aprueba el convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación.....	15