



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 337

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 19 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 141 DE 1995 CAMARA

“por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las contralorías departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades, y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Ingresos presupuestales para las contralorías departamentales.* El artículo 245 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Los departamentos y sus entidades descentralizadas, esto es los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta, incluirán en sus presupuestos partidas anuales para transferir en favor de la contraloría departamental correspondiente, como transferencia para garantizar una adecuada fiscalización.

Los gobernadores, gerentes o directores y la asamblea departamental, juntas o consejos directivos, al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para la Contraloría no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso, e incrementado en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor.

Parágrafo 1º. Como los presupuestos anuales de los departamentos y sus entidades descentralizadas deben ser aprobados durante el período de sesiones correspondientes a los meses de octubre y noviembre, el índice de precios al

consumidor a que se refiere el índice anterior se tomará sobre el acumulado correspondiente a los últimos doce meses, con corte a 31 de octubre del respectivo año.

Parágrafo 2º. Para los fines previstos en el presente artículo, el índice de precios al consumidor será el correspondiente al total fijado para el nivel nacional por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

Si el índice de precios al consumidor resultase inferior al porcentaje decretado por el Gobierno Nacional para el aumento del salario mínimo legal, se tomará este último como base mínima para fijar el monto de las apropiaciones para la Contraloría y en consecuencia, su presupuesto de gastos. Para este efecto, el gobernador y los gerentes o directores efectuarán las modificaciones y ajustes presupuestales del caso.

Parágrafo transitorio 1º. Si en el presupuesto aprobado y ajustado para 1995, alguna de las entidades descentralizadas departamentales no ha incluido suma alguna para ser transferida a la contraloría departamental respectiva, se aplicará para la primera vez, en el presupuesto de la vigencia de 1996, una suma no inferior al uno por ciento (1%), ni mayor que el dos por ciento (2%) de su respectivo presupuesto.

Parágrafo transitorio 2º. Si fuere necesario el cómputo establecido en el parágrafo transitorio anterior, las transferencias, aportes y participaciones del departamento a sus entidades descentralizadas, formarán parte por una sola vez para el cálculo de las apropiaciones presupuestales destinadas a cumplir con la transferencia para el ejercicio del control fiscal. En consecuencia, sólo se tomarán como base en presupuesto originario.

Las transferencias, aportes y participaciones de la Nación a las entidades descentralizadas del respectivo departamento no formarán parte de la base para el cálculo de los presupuestos de las contralorías departamentales.

Artículo 2º. *Autonomía presupuestal y administrativa.* El artículo 247 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

La autonomía presupuestal de las contralorías departamentales consiste en la capacidad para preparar el proyecto, recaudar y ejecutar el presupuesto de rentas y gastos, de acuerdo con los límites establecidos en las leyes sobre la materia.

Las contralorías sólo ejercerán como funciones administrativas las inherentes a su propia organización. Por tanto, no podrán intervenir en la formación y elaboración de los actos que corresponda expedir a otras autoridades departamentales.

Artículo 3º. *Norma especial para la presentación, trámite y modificación del presupuesto de la contraloría departamental.* El artículo 335 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Es función del contralor general del departamento elaborar el proyecto de presupuesto de la contraloría y presentarlo al gobernador, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporados al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos. El gobernador no podrá modificarlo, sólo podrá hacerlo la asamblea departamental, previo concepto favorable del contralor. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del gobernador, esta facultad también le corresponde a la asamblea, mediante ordenanza que sólo podrá ser presentada por iniciativa del contralor.

Los demás aspectos referentes a la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación, ejecución y control de las apropiaciones de la contraloría departamental se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de cada departamento, las cuales deben dictarse de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto. En caso de que no se hayan dictado, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuera pertinente.

Artículo 4º. *Oportunidad de los giros.* El artículo 336 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Los departamentos y sus entidades descentralizadas girarán dentro de los cinco (5) primeros días de cada mes, directamente a las contralorías, la doceava parte de las partidas asignadas en sus respectivos presupuestos.

Los representantes legales de tales entidades, así como los tesoreros o pagadores correspondientes, realizarán los trámites necesarios para garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para sufragar los gastos correspondientes a la transferencia regulada por esta ley, en los precisos términos de regulación aquí decretados.

La violación sin justa causa de lo preceptuado en este artículo, será considerado como falta gravísima para efectos de la aplicación de las normas disciplinarias.

Artículo transitorio. Si al entrar en vigencia la presente ley, se hallaren en el curso o se hubiesen aprobado los presupuestos de los departamentos y sus entidades descentralizadas, sus representantes legales deberán presentar ante la asamblea departamental y juntas o consejos directivos que corresponda, dentro de los siguientes ocho (8) días hábiles, las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto o presupuesto aprobado, a efectos de ajustar las apropiaciones de la contraloría de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

Artículo 5º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por:

Arturo Yepes Alzate.

Representante a la Cámara-MNP,
por el Departamento de Caldas.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Desde la expedición del Decreto-ley 1222 de 1986, Código de Régimen Departamental, artículo 245, no se ha expedido ninguna regulación acerca de las apropiaciones presupuestales para las contralorías departamentales. Sin embargo, el control fiscal aumentó tanto en los sistemas como en la cobertura de entidades a inspeccionar.

En efecto, la Constitución de 1991 y la Ley 42 de 1993, ampliaron los sistemas de control. También creció la cobertura de entidades sujetas a la vigilancia fiscal en razón de la descentralización de competencias en materia social (educación, salud y otras) entre la Nación y las

entidades territoriales, tal como lo prevén los artículos 356 y 357 de la Constitución y la Ley 60 de 1993, lo cual trae consigo la descentralización del control fiscal en las contralorías territoriales. También se ha impuesto a los entes departamentales la vigilancia de la gestión fiscal de las contralorías municipales, de los establecimientos educativos en razón de la expedición de la Resolución número 3535 del 28 de marzo de 1995 de la Contraloría General de la República y ya se anuncia la descentralización del control fiscal sobre los hospitales, sin la asignación de los recursos necesarios y suficientes para dicha labor.

Como si esa desactualización fuera poco, el Consejo de Estado en reciente consulta determinó que las entidades descentralizadas de los departamentos no pueden girar aportes con destino a las contralorías departamentales para la financiación del control fiscal. El panorama, entonces, es desolador para estas entidades, porque de persistir la actual situación tendrá que ejecutar masivos recortes de personal, lo cual afectará su capacidad fiscalizadora.

El presente proyecto tiene por objeto presentar una propuesta que corrija la actual situación, la cual no consulta la realidad funcional, económica ni financiera para el sostenimiento de estos organismos específicos de control.

Así mismo, se pretende incorporar las disposiciones relacionadas con las apropiaciones presupuestales y las reglas para la elaboración de los anteproyectos de presupuesto de las contralorías departamentales, mediante la adopción de medidas análogas a las de las Leyes 166 de 1994 y 177 de 1994.

De esta manera, se asegura que los recursos que se destinan a las contralorías departamentales sean suficientes y adecuados para su funcionamiento, con unas disponibilidades que garantizan el ejercicio de la autonomía presupuestal y administrativa.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por:

Arturo Yepes Alzate.

Representante a la Cámara-MNP,
por el Departamento de Caldas.

CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARIA GENERAL

El día 17 de octubre de 1995 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 141 de 1995, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante, *Arturo Yepes Alzate.*

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 142 DE 1995 CAMARA

*"por la cual se autoriza la emisión de la
estampilla pro-hospital de Caldas".*

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Autorizar a la asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la

emisión de la estampilla "pro-hospital de Caldas", cuyo producido se destinará para el mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física, para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario, para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones; y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.

Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 30% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados.

Artículo 2º. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 1995.

Artículo 3º. Autorizar a la Asamblea Departamental de Caldas, para que determine las características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Las providencias que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimientos del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La Asamblea de Caldas podrá autorizar las sustituciones de la estampilla por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Artículo 4º. Facultar a los concejos municipales del Departamento de Caldas para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla cuya emisión por esta ley se autoriza, siempre con destino al hospital de Caldas.

Artículo 5º. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6º. El recaudo de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley.

Parágrafo. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del 2% del valor del hecho u objeto del gravamen.

Artículo 7º. El control del recaudo, el traslado de los recursos al hospital y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del Departamento.

Artículo 8º. dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, la asamblea o los concejos podrán incluir lo relativo a la producción, comercialización y consumo de licores, cerveza y aperitivos, así como a los juegos de azar.

En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

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

Arturo Yepes Alzate.
Representante a la Cámara-MNP,
por el Departamento de Caldas.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Atendiendo el mandato del artículo 49 constitucional, según el cual la atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado, resulta fundamental arbitrar recursos económicos para proveer el funcionamiento equilibrado y eficiente de las instituciones, que como el hospital de Caldas, empresa social del Estado, deben atender un gran número de personas pertenecientes a un vasto sector del país como quiera que a él concurren usuarios de Caldas, Quindío, Risaralda, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Cundinamarca, entre otros.

Para nadie es extraño que en los últimos años se han generado diversas crisis hospitalarias y todas obedecen a dificultades económicas, ya por factores salariales de sus empleados, planta física insuficiente o que no consulta las necesidades de la población, equipos obsoletos, etc., a tal circunstancia no escapa el primer centro hospitalario caldense que por prestar servicios de segundo y tercer nivel de atención en salud posee una infraestructura altamente costosa.

De otra parte, a raíz de la entrada en vigencia del nuevo Sistema de Seguridad Social en Salud, al hospital de Caldas convergen todas las personas que requieren servicios del tercer nivel de atención, sean del régimen contributivo o del régimen subsidiado por ser la entidad con más

capacidades técnica y científica en la prestación de dichos servicios, y por esa razón, cada día se hace más urgente la reposición de equipo, la adquisición de nueva tecnología y la vinculación de personal altamente especializado para responder a las exigencias de la época.

Además de lo anterior, como consecuencia de los últimos eventos sismológicos ocurridos en la región, la planta física del hospital de Caldas, ESE, presenta agrietamientos, que deben ser corregidos y reforzados en su parte estructural para prevenir riesgos mayores.

Finalmente, en virtud a que los artículo 300 numeral 4º y 313, numeral 4º de nuestra Carta Política atribuyen a las asambleas departamentales y concejos municipales respectivamente, la facultad de imponer tributos con estricta sujeción a las leyes, presento a ustedes honorables Congresistas esta iniciativa legislativa, con la seguridad de que hallará su respaldo en la autorización solicitada para la Asamblea y concejos de Caldas para crear la estampilla pro-hospital de Caldas, ESE.

Cordialmente,

Arturo Yepes Alzate.
Representante a la Cámara-MNP,
por el Departamento de Caldas.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 17 de octubre de 1995 ha sido presentado en éste despacho el Proyecto de ley número 142 de 1995, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante, *Arturo Yepes Alzate.*

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

ferentes factores de violencia, en defensa, de las instituciones y del Estado Social de Derecho. Resulta indiscutible que un número más restringido de "pie de fuerza", como seguramente propiciaría el proyecto en estudio, afectaría aún más, las circunstancias difíciles del país.

El texto complementario del artículo propuesto, contiene aspectos tales como: ubicación geográfica para la prestación del servicio militar voluntario, condiciones y prerrogativas; todo lo cual debe ser desarrollado por la ley y no por la Constitución, lo contrario, significa violación de la técnica jurídica que requiere un proyecto de acto legislativo, el cual solamente, debe contener aspectos sustanciales y generales.

En síntesis, la viabilidad jurídica del proyecto no tiene observaciones de fondo, exceptuando el subsanamiento de las firmas de los Representantes ya mencionadas y de los aspectos que deben ser regulados por la ley "a contrario sensu", no es clara ni aceptable la conveniencia del mismo, fundamentalmente, porque no podemos olvidar que somos un país subdesarrollado, que el derecho comparado tan argumentado en la exposición de motivos de la propuesta de acto legislativo, nos debe servir como referencia, pero no como argumento principal para determinar la conveniencia del proyecto, especialmente cuando las circunstancias que vivimos son "propias" y por lo tanto, la normatividad aplicable debe ser "apropiada" y concordante con esa realidad.

El proyecto tiene bondades, resaltan sus aspectos humanísticos y morales. es reivindicatorio de temas tan trascendentales como la libertad de conciencia; sin embargo, los mismos pueden y deben tratarse en un proyecto de ley que desarrollen el actual artículo 216 contenido en la Normas de Normas, el que consigna en su aparte final: la ley determinará las condiciones que en todo tiempo eximen del servicio militar y las prerrogativas por la prestación del mismo.

Finalmente me permito invitar a mis colegas proponentes del proyecto de acto legislativo analizado, a presentar un proyecto de ley, contentivo de la normatividad, que permita establecer las condiciones que eximen del servicio militar y además algunas de las prerrogativas para los que prestan el mismo, conservando así, por razones de conveniencia nacional el actual artículo 216 de la Constitución Nacional, que establece la obligación general de los colombianos a tomar las armas, cuando las necesidades públicas así lo exijan. Ojalá en un futuro no muy lejano, -cuando las circunstancias de paz, producto del bienestar social, así lo permitan-, podamos consagrar normas como la propuesta.

Por lo anteriormente, rindo ponencia negativa, al proyecto de acto legislativo número 072 Cámara, "por el cual se reforma el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia" y solicito a los miembros de la Comisión Primera, que se determine archivar el mismo.

Atentamente,

Jaime Arango Pedraza.
Representante ponente.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 072 DE 1995 CAMARA

"por el cual se reforma el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia". Número 072 de 1995 Cámara.

Honorable Representante ponente: Jaime Arango Pedraza.

Consideraremos los aspectos sustanciales, contentivos del proyecto de acto legislativo de la referencia, para resolver el sentido de la presente ponencia, teniendo en cuenta aspectos tales como, su viabilidad jurídica y las razones de conveniencia para el país.

Por ser reformatorio el proyecto en análisis, de la Constitución Política y específicamente de casi la totalidad del contenido del artículo 216 de la Constitución Nacional y por lo tanto del sentido de la obligatoriedad general de los colombianos "a tomar las armas cuando las necesidades públicas lo exijan para defender la independencia nacional y las instituciones públicas", deberemos revisar las exigencias establecidas en los artículos 374, 375 y subsiguientes

en donde se consignan los requisitos para una reforma constitucional.

La Carta estipula que una reforma planteada por el Congreso de la República, debe contener la firma de diez (10) de sus miembros; requisito éste, contenido materialmente en el proyecto, aunque dos (2) de las firmas de los Representantes, no son identificables porque no poseen la respectiva antefirma. Este simple aspecto podría ser causal de inexequibilidad por parte de la Corte Constitucional.

El artículo sustitutivo propuesto, consigna como parte sustancial que: "la prestación del servicio militar será voluntario salvo en el evento de guerra exterior contra Colombia, para defender la independencia nacional y las instituciones públicas", es decir, en este aspecto la "nueva propuesta", solamente consigna la guerra exterior como excepción obligante a la generalidad de voluntariedad del servicio militar, lo cual no deja de ser "una excepción muy apretada", y que no se comparte por el ponente, en virtud de las difíciles circunstancias de orden público que atraviesa el país y que requieren de medidas especiales para el control de los di-

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 185 DE 1995 CAMARA, 27 DE 1995 SENADO

"por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia".

Santafé de Bogotá, D. C., 17 de octubre de 1995

Señores

Comisión Primera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Santafé de Bogotá, D. C.

Honorables Representantes:

De acuerdo con el artículo 160 de la Constitución Nacional y a la Ley 5ª de 1992, artículo 222 y siguientes, me permito rendir ponencia para primer debate del segundo período ordinario y consecutivo al proyecto de acto legislativo número 185 de 1995, "por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia".

El 22 de marzo fue presentado a consideración del Congreso el proyecto en mención, con más de diez firmas de Representantes; siendo de competencia de la Comisión Primera, se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 35 del 22 de marzo con ponencia favorable para primer debate, que mediante Resolución número 0490 del 8 de mayo de 1995 y 015 del 12 de mayo de 1995 emanadas de las mesas Directivas de Senado y Cámara respectivamente, se autorizó que las Comisiones Primeras de ambas Cámaras, en sesión conjunta estudiaran el primer debate del proyecto de acto legislativo siendo aprobado con modificaciones el día 17 de mayo de 1995.

El día 31 de mayo de 1995, se aprobó sin modificaciones en plenaria de la Cámara y el 13 de junio de 1995 en plenaria del Senado sin modificaciones y de conformidad con el artículo 375 de la Constitución, el Gobierno publicó mediante Decreto 1136 de 1995 en el Diario Oficial número 41.912 de junio 30 de 1995 el texto definitivo del proyecto de acto legislativo número 185 Cámara, 27 de 1995 Senado.

Debido a la importancia del proyecto que aquí nos ocupa deseo plantear las siguientes consideraciones:

1. Los departamentos, contrariamente a lo que pudiera pensarse, adquirieron por virtud de la Constitución de 1991, una considerable importancia, tanto en la nueva concepción de la organización territorial del Estado, como dentro de los lineamientos trazados para hacer realidad la descentralización política, administrativa y la autonomía de las entidades territoriales en el esquema unitario de la República.

Una visión de futuro sobre la estructura territorial del Estado, la complejidad y magnitud de las competencias y responsabilidades atribuidas a las entidades territoriales hace exigible unos departamentos más organizados, eficientes y comprometidos en el logro de tales propósitos.

Las facultades constitucionales que se les asignan para entre muchas otras, adelantar en las zonas limítrofes programas de cooperación e integración en materias de desarrollo comunitario, preservación del medio ambiente y prestación de servicios (artículo 289 Constitución Política); la eventual asunción, por delegación, de competencias de organismos o entidades públicas del orden nacional; (inciso final, artículo 302 Constitución Política); o su participación en el situado fiscal con base entre otros, en la eficiencia administrativa, son papel que le han correspondido jugar a los departamentos en el actual marco institucional del país.

2. Las corporaciones públicas de elección popular en general y las asambleas departamentales en particular, requieren, para su vigencia como medio de expresión políticas, que los elegidos ejerzan sus funciones en situaciones de independencia y dignidad.

A este propósito fundamental se encamina el proyecto de acto legislativo al introducir reformas sustanciales al régimen constitucional vigente, así:

2.1 En procura de reencontrar el punto de equilibrio necesario entre el ejecutivo departamental y las asambleas, para que la colaboración armónica de las ramas del poder no se conserve como la subordinación sistemática de estas a aquél, se propone la consagración de la autonomía administrativa y presupuestal de las asambleas y adscribirles a estas corporaciones el ejercicio del control político de la administración departamental a través del requerimiento de informes sobre el ejercicio de sus funciones a los funcionarios del orden departamental y los directores o gerentes regionales de entidades de cualquier orden con potencia en el ámbito departamental y la facultad de proponer y aprobar la moción de observación o censura respecto de los secretarios del despacho, gerentes o directores de establecimientos públicos del orden departamental.

2.2 El desempeño protagónico que incumbe a los departamentos en la nueva orientación de la integración física del Estado colombiano y de la descentralización de la acción estatal, implica de manera necesaria una mayor responsabilidad, dedicación e independencia de los sujetos encargados, por elección popular, de ejecutarlo. Si se quiere que, en particular los diputados, ejerzan su mandato en condiciones de marcha especialización y profesionalismo.

Precisamente la magnitud de sus responsabilidades y la delicadeza y pulcritud con que las mismas han de cumplirse, movió al constituyente a predicar respecto de los diputados un régimen de inhabilidades e incompatibilidades que si bien defirió a la ley, dispuso, perentoriamente, que no podrá ser menos estricto, en cuanto corresponda, que aquél aplicable a los miembros del Congreso.

Ese régimen de inhabilidades e incompatibilidades, aunado a la calificación de los diputados como servidores públicos, ejecutores de

una función pública en beneficio del Estado y la comunidad (artículo 213 Constitución Política), a los alcances de su responsabilidad tanto por violación a las normas, como por exceso u omisión en el ejercicio de su designio (artículo 6º Constitución Política), debe llevar aparejado un sistema de remuneración, prestacional y de seguridad social, que signifique la aplicación concreta de los principios de protección al trabajo y de igualdad de las personas ante la ley, sobre los que se inspira y justifica, en buena parte, el propio texto constitucional.

En el caso concreto de los diputados se les discrimina en la norma constitucional vigente al negárseles las consecuencias laborales derivadas de la condición de servidores públicos, siéndolo y al disponérseles la aplicación de inhabilidades e incompatibilidades propias de otros funcionarios públicos, sin gozar a cambio de las mismas prerrogativas y derechos de aquellos.

A corregir esa situación se encamina el proyecto de acto legislativo al establecer que los diputados tendrán derecho a una remuneración durante las sesiones correspondientes y estarán amparados por el régimen prestacional y de seguridad social que determine la ley, precepto que además es consecuente con el tratamiento legal vigente para los diputados contenido en el Decreto-ley 1222 de 1986, sin que su aplicación se haya constituido en factor de perturbación, ni de desestabilización de las finanzas departamentales.

En consecuencia proponemos a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Representantes que se dé primer debate correspondiente al segundo período ordinario de sesiones, al proyecto de acto legislativo número 185 de 1995 Cámara y 27 Senado, por medio del cual "se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia".

De ustedes,

Adalberto E. Jaimes Ochoa.

Representante ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 047 DE 1995 CAMARA

"por la cual se reglamenta la profesión de administradores de empresas y se dictan otras disposiciones".

Entendemos que la finalidad del proyecto de ley es la precisión o determinación del marco jurídico sobre el cual gira, principalmente, el ejercicio de la profesión liberal de la administración de empresas. Sin embargo, a simple vista se puede notar que el proyecto también persigue darle exclusividad a los administradores de empresas para ocupar ciertos cargos dentro de las distintas esferas u organismos del Estado así como dentro de las universidades que ofrezcan estudios en la misma materia, ello se desprende del artículo 6º.

El proyecto de ley también persigue que de ciertos trabajos que se ejecuten en las institu-

ciones públicas y privadas, se exija la refrendación por parte de un administrador de empresas, lo que entraría en un conflicto de competencias con los contadores públicos que actualmente cumplen dicha función.

La Ley 27 de 1992 que regula lo referente a la Carrera Administrativa en las entidades estatales dispuso la implantación de manuales en donde se especifiquen las funciones y requisitos para el ejercicio de los cargos. Esto quiere decir, que las calidades para que unas personas puedan desempeñar ciertos y determinados cargos, en especial, aquellos que requieran conocimientos de administración de empresas, su fijación le corresponde a las diferentes entidades estatales a través de los respectivos manuales y no a una ley que reglamente el ejercicio de la profesión; igual sucede con la ley 200 de 1995 que estableció el régimen disciplinario y administrativo para todos los empleados del Estado.

Los demás artículos del proyecto se encuentran comprendidos dentro de la Ley 60 de 1981 por la cual se reconoce la profesión de administración de empresas y se dictan normas sobre su ejercicio en el país.

Por las anteriores consideraciones proponemos a los honorables Representantes archivar el proyecto de ley número 047 de 1995, presentado por el honorable Senador de la República, Jairo Clopatofsky Ghisays.

Presentado por,

Emma Peláez Fernández y Jorge Humberto Mantilla Serrano.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 103 DE 1994 SENADO, 259 DE 1995 CAMARA

"por la cual se modifica el artículo 92 del
Código Civil".

Santafé de Bogotá, 10 de octubre de 1995.

Doctor

ROBERTO HERRERA

Presidente de la Comisión Primera

de la honorable Cámara de Representantes

Santafé de Bogotá, D. C.

Referencia: Ponencia para primer debate Cámara Proyecto de ley número 103 de 1994 Senado 259 de 1995 Cámara.

Honorables Representantes:

En cumplimiento del encargo que nos ha sido conferido por la honorable Presidencia de esta Comisión, procedemos, dentro de la oportunidad debida, a rendir ponencia para primer debate Cámara al Proyecto de ley número 103/94 Senado, 259/95 Cámara presentado por el honorable Senador Parmenio Cuéllar Bastidas, "por la cual se modifica el artículo 92 del Código Civil". El proyecto de ley tuvo su trámite en Senado, se rindió ponencia favorable, para primer y segundo debate por parte del doctor Luis Guillermo Giraldo Hurtado.

Nuestra ponencia es favorable y para sustentarla deben ser considerados los siguientes argumentos.

Protección jurídica a la persona humana

El régimen jurídico civil de la filiación y la protección de los derechos del ser humano concebido pero aún no nacido constituyen asuntos que han ocupado la atención del Legislador desde los albores de la República. Dichas medidas garantes y preceptos se inspiran en los contenidos pre-legislativos de la dignidad humana y de respeto a todas las personas, sin discriminación alguna por la condición de indefensión física del nacido.

El régimen de los derechos constitucionales fundamentales vigente en Colombia a partir de la Constitución de 1991 se inicia como es obvio con la protección a la vida del hombre a partir de su concepción.

Partiendo de un punto de vista biológico, la realidad ontológica y axiológica previa al ordenamiento jurídico, se considera que estamos frente a un ser humano desde el momento de la concepción, toda vez que desde tal hecho se puede distinguir una serie de funciones vitales y toda una codificación genética independiente de las de sus progenitores.

Como quiera que la Carta Política ampara el derecho a la vida humana y especialmente los derechos de los *niños procreados* es la expresión del artículo 42 de la Carta naturalmente o con asistencia científica; se ha de entender entonces que al no nacido se le extiende la protección estatal, de la misma manera que a los niños ya nacidos.

La Constitución protege no sólo la individualidad jurídica de la persona como la entiende el Código Civil, sino el proceso mismo de formación de la vida humana, igualmente digno y merecedor de reconocimiento jurídico.

Límites constitucionales al legislador

De conformidad con la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, el Legislador ordinario no simplemente está autorizado para penalizar el aborto. El sentido del derecho fundamental a la vida de la persona humana le impone al Congreso de la República la obligación de amparar, por todos los medios, los derechos de la persona aún no nacida.

En este orden de ideas, hallamos en nuestro ordenamiento positivo:

- La capacidad del *nasciturus* para heredar;
- Medidas de protección social a la mujer en embarazo.
- La licencia de maternidad remunerada para la mujer trabajadora.

El agravamiento penal de las lesiones personales cuando conduzcan a un aborto.

El comienzo de la personalidad humana

Hay quienes postulan la tesis de que el concepto de *persona* viene definido por la existencia física viva del ser humano fuera del vientre materno y que, en consecuencia, la obligación

constitucional de las autoridades de la República de proteger la vida, no se predicaría del no nacido.

La individualidad humana no surge de la nada, sino de un proceso, que en virtud de sus resultados configura a la persona humana como tal; a esta fase preparatoria de la humanidad, se extiende a cabalidad la protección estatal.

"La vida del *nasciturus* encarna un valor fundamental, por la esperanza de su existencia como persona que representa y por su estado de indefensión manifiesto que requiere de la especial protección del Estado"¹.

El artículo 42 supremo denota inequívocamente que el Constituyente de 1991 no optó por la permisividad del aborto; de manera que el legislador es a quien compete regular el llamado derecho a la maternidad, los derechos del ser humano concebido y todas las figuras y técnicas normativas encaminadas a tal protección, entre las cuales encontramos la presunción de la época de la concepción.

La interpretación sistemática

Los artículos 42, 43 y 44 de la norma de normas reconocen y protegen la familia como institución básica de la sociedad y ordenan la asistencia y protección del Estado a aquellas mujeres que no estén en condiciones materiales de afrontar su maternidad, es decir, se preceptúa amparar tanto a la mujer como al niño concebido en su seno.

Por ninguna parte se avista la posibilidad de institucionalizar el abandono o el aborto de estos bebés, sino al mandato de tomar medidas eficaces, no sólo de índole penal, para amparar la familia en el proceso de su conformación. Las disposiciones en materia laboral, asistencia civil y procesal que versan sobre la protección a la maternidad, tiene pleno soporte constitucional.

Normativa internacional de derechos humanos

El artículo 93 de la Carta ordena tener en cuenta, al interpretar las normas constitucionales, las pautas que trazan los tratados internacionales de derechos humanos, y a ello debe atener el Estrado colombiano si quiere tomarse en serio el compromiso mundial en favor de los derechos del hombre. Se trata de la Convención sobre los derechos del niño (Ley 12 de 1991), y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Estas normas, se integran a nuestro ordenamiento con plena fuerza vinculante para conformar un denominado *bloque de constitucionalidad*. Los Estados signatarios se comprometieron perentoriamente en la defensa -en todos los órdenes- de los derechos del niño, tanto antes como después de su nacimiento. Derechos que se reconocen desde la concepción.

¿De dónde acá un problema de axiología constitucional tan delicado se va a resolver con los criterios patrimoniales fijados hace centena-

¹ Sentencia C-133 de 1994, Corte Constitucional, Magistrado ponente: doctor Antonio Barrera Carbonell.

res de años por la tradición romana, desuetos para el Estado Social del Derecho?

Libertad de configuración del Legislador

Si bien los derechos y el régimen jurídico civil del niño concebido cuentan con un *sólido y coherente sustento constitucional* que, de otra parte, dichas garantías constituyen verdaderos limitantes a la actividad del Legislador, las normas constitucionales que analizamos se caracterizan por su textura abierta *open texture* y es por ello que al Congreso de la República se le han atribuido amplias facultades de concretización de las medidas protectoras, conforme al desarrollo y posibilidades de la ciencia médica y según el código de valores vigentes en la sociedad.

Pero siempre dentro de ciertas barreras infranqueables. Es así como las prácticas abortivas o de cualquier otro género, lesivas de la dignidad humana, constituyen acciones morales y jurídicamente ilícitas.

No se trata de negar el derecho que tienen las parejas a decidir libre y espontáneamente el número de sus hijos. Muy superior es el plano de los derechos constitucionales fundamentales. Hay que reconocer las barreras que impone el hecho constatado por la ciencia de que la concepción da comienzo a un ser existencialmente distinto al de la madre; este hecho biológico -avalado por análisis de grupos científicos muy serios- debe ser recogido por el ordenamiento para fijar el límite a partir del cual el ejercicio del derecho a configurar la familia constituye una agresión injustificada contra la vida y contra la humanidad misma.

La técnica jurídica de la ponderación

Los valores constitucionales se definen por su tensión permanente. El derecho de los padres a decidir su número de hijos, que es un valor constitucionalmente declarado, no puede ir en contravía del valor vida, anclado vigorosamente en la Norma Constitucional. La ponderación es, pues, la técnica jurídica que permite arribar a una legítima solución de las controversias entre principios. En nuestro caso se resuelve en favor de los padres y en favor de los que están por nacer, sin que ninguno de los dos valores desaparezca por completo.

Si bien es preciso respaldar las tesis de la honorable Corte Constitucional contenidas en la sentencia C-133 del 17 de marzo de 1994, cuyo Magistrado ponente fue el doctor Antonio Barrera Carbonell; consideramos que la mera penalización del aborto no agota el problema de la protección al niño concebido y aún no nacido.

Tampoco la reforma del artículo 92 del Código Civil pretende resolver en última instancia la complejidad del cruce de derechos entre las personas y la configuración de las relaciones paterno-filiales. En el orden de las acciones sociales, resta a las autoridades estatales definir las pautas de una arremetida educativa para conseguir el amor por la vida y el sentido de responsabilidad de las parejas.

Definición de presunción

Si la presunción se apoya en la inducción, razón tuvieron las siete Partidas al definirla así

“...et aun hi ha otra natura de prueba a que dicen presunción, que quiere tanto decir como gran sospecha, que vale tanto en algunas cosas como averiguamiento de prueba” (Partida 3, T. XIV, Ley VIII), pues siendo tal ilación entre el hecho conocido y el desconocido, no puede menos de sospecharse que dado el primero ha de venir necesariamente el segundo. La presunción es la acción y el efecto de presumir.

Escrache, dice que la presunción “es la conjetura o indicio que sacamos, ya del modo que generalmente tienen los hombres de conducirse, ya de las leyes ordinarias de la naturaleza, o bien la consecuencia que saca la ley o el magistrado de un hecho conocido para averiguar la verdad de un hecho desconocido o incierto (Diccionario razonado de Legislación y Jurisprudencia. Página 1.444).

Nuestro Código Civil en el artículo 66, define la presunción así: “se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas”; esta definición coincide con las dadas por otras legislaciones, tales como la francesa y la italiana en las que la idea central consiste en afirmar, que la consecuencia que el juez o la ley deducen de un hecho conocido para llegar a un hecho desconocido, es lo que denomina presunción. La definición de la disposición citada sirve lo mismo para dar la noción de la inducción que la de la presunción; por lo tanto es necesario tomarla en su sentido restringido, para que sea equivalente a la noción de presunción.

Clasificación de las presunciones

Los expositores han agrupado en tres clases a las presunciones, clasificación que ha sido considerada como tradicional; en efecto las presunciones pueden ser de derecho, legales y judiciales.

Las presunciones de derecho, *o juri et de jure*, como fueron llamadas por los jurisconsultos de la Edad Media o presunciones perentorias como las denominaban los ingleses, se caracterizan por no admitir prueba en contrario. Esta clase de presunción no tiene su origen, como por su nombre pudiera crearse en la labor de la jurisprudencia o en la doctrina de los expositores; tienen su origen en la ley.

Las presunciones legales o *juris tantum*, llamadas por los ingleses presunciones discutibles a diferencia de las presunciones de derecho admiten prueba en contrario, presentando semejanza con ellas en cuanto tiene su origen en la ley.

Por último las presunciones judiciales o presunciones simples o de hombre como también se las conocen son aquellas que infiere el juez o al magistrado de ciertos hechos conocidos, dada la íntima relación que existe entre estos hechos conocidos y los desconocidos que hayan. Estas últimas son las más frecuentes en la vida práctica, estableciéndose de manera inconsistente en la mayoría de los casos dada la costumbre de relacionar unas cosas con otras. Esto hace que se confundan con el indicio, de tan vasta aplicación en derecho penal.

La Legislación Civil Colombiana ha adoptado esta clasificación.

En efecto, el artículo 66 al definir la presunción diciendo:

“Se dice presumirse el hecho que se deduce de ciertos antecedentes o circunstancias conocidas”, da cabida a toda clase de presunciones, inclusive las simples o judiciales, luego la misma disposición continúa: “si estos antecedentes o circunstancias que dan motivo a la presunción son determinados por la ley, la presunción se llama legal”, es decir, cuando la ley consagra la presunción tiene su fuente en ella, y por lo tanto se hace relación a las presunciones de derecho y a las presunciones legales; pero el carácter que diferencia estas últimas entre sí, se encuentra señalado por el mismo artículo así: “se permitirá probar la no existencia del hecho que legalmente se presume, aunque sean ciertos los antecedentes o circunstancias de que lo infiere la ley (presunción legal), a menos que la misma ley rechace expresamente esta prueba, supuestos los antecedentes o circunstancias. Si una cosa según la expresión de la ley se presume de derecho, se entiende que es inadmisibles la prueba contraria, supuestos los antecedentes o circunstancias (presunción de derecho).

Necesidad de las presunciones

En toda sociedad política bien constituida y debidamente gobernada, deben existir los medios adecuados a la defensa de los hechos, esto evita que por medios más o menos fáciles, se vulneren o ataquen o pongan en peligro los derechos de los hombres, siempre dispuestos a ser lesionados, en una palabra: si se quiere garantizar el orden jurídico y social, necesario es que la autoridad del Estado tutele y ampare debidamente los derechos.

Las presunciones salvaguardan eficazmente los derechos de las personas por ellas contempladas, pues siendo la presunción muy probable será difícil, probar lo contrario de lo que la presunción establece; pero si tal prueba en contrario puede ser difícil no siempre será imposible si existe un hecho capaz de destruirla; esta razón da pie para sostener que si una persona tiene interés jurídico en destruir una presunción, no debe ser maniatada o cohibida por la ley; si se le permite probar el hecho que informe la presunción, restablecerá mejor la tutela estatal de los derechos, no violándose el interés jurídico de la persona empeñada en la destrucción de la presunción.

Según los expositores por la prueba de un hecho que destruya una presunción, se lesiona, perjudica, resiente el interés social, no es posible admitir la prueba en contrario de lo establecido en la presunción, pues misión del Estado no es tan solo proteger los derechos e intereses de los particulares, sino también la de amparar y proteger el interés social o y en conflicto estas dos clases de intereses, debe ceder el interés particular ante el interés público social. En estas razones se apoyan hoy por hoy las presunciones de derecho para no admitir prueba en contrario y por éstos también se sostiene, que las presunciones de derecho son de orden público.

Fuente única de las presunciones

Las presunciones de derecho y las legales no pueden tener existencia, ni gozar de los efectos que le son propios, sino han sido debidamente establecidas en la ley. No son admisibles, como ocurría en el derecho antiguo y en especial en países regidos preferentemente por la costumbre, fundar las presunciones en los textos del derecho romano o fuentes posteriores, la única fuente donde pueden tener origen las presunciones, es la ley, pues no es dable aceptar que la jurisprudencia las establezca, dada la flaqueza humana que motivaría a más de la incertidumbre la arbitrariedad.

La presunción del derecho

Según el artículo 66 del Código Civil parece desprenderse que cuando la ley emplea las palabras *se presume de derecho*, nos hallaremos ante una presunción que no admite prueba en contrario; esto en gran parte es verdad, pues varias de las presunciones de derecho consagradas por la ley envuelven tal frase así ocurre por ejemplo con la presunción consagrada en el artículo 92 del Código Civil "...Se presume de derecho que la concepción ha precedido al nacimiento no menos de 180 días cabales y no más de 300, contados hacia atrás y desde la media noche en que principie el día del nacimiento".

Pero no siempre las presunciones de derecho se encuentran establecidas en la ley en la forma dicha, tales presunciones no se sujetan a fórmulas estrictas; tal ocurre con la presunción de mala fe por error en materia de derecho establecida en el artículo 768 del Código Civil.

Si la ley ha consagrado una presunción, y ella no admite prueba en contrario, bien porque la ley expresamente lo diga o bien porque se deduzca de la interpretación de otras normas legales se tratará de una presunción de derecho.

Cabe preguntar si la medida del Legislador en materia de presunciones de derecho ha sido acertada o no en lo que toca con la característica de las presunciones de derecho. Es aquí donde se abre la discusión para justificar o no, si dados ciertos antecedentes de los cuales se infieren ciertos hechos desconocidos, no pueden desvirtuarse éstos o aquéllos aunque estén en pugna manifiesta con la verdad es aquí donde cabe preguntar si las presunciones de derecho tienen justificación para existir.

Cuán limitado es el conocimiento humano y cuántas transformaciones puede ocasionar a medida que su campo de acción se ensancha, en las presunciones de derecho, el hecho que se considera cierto por la ley puede ser en la realidad tan falso e incierto como tratándose de las presunciones simples o legales, conocidos son los plazos perentorios señalados en la presunción de concepción y casos han existido en los que el nacimiento se ha verificado antes o después de los términos señalados en la ley; así mismo en las demás presunciones de derecho puede ocurrir que lo establecido por ellas, no se ajuste a la verdad de los hechos; entonces ¿por qué no permitir la prueba en contrario en las presunciones de derecho? Nadie discute la factibilidad de

la razón humana; ella no es sino la consecuencia necesaria de la limitación misma del hombre. De consiguiente el raciocinio que podemos hacer para inferir, de un hecho conocido otro desconocido, puede fallar y conducirnos a error, muchos de los principios y teorías tenidos hasta ayer no más como intocables hoy han sido revaluados por los estudios y raciocinios posteriores, y aún en muchos casos se han llegado a establecer conclusiones diametralmente opuestas a las conocidas o sometidas en épocas anteriores. Si la razón humana no es lo suficientemente perfecta para poder afirmar sin temor de equivocarse la verdad, ¿por qué no admitir la prueba en contrario de las presunciones de derecho, en donde el raciocinio como en toda clase de presunciones, juega un papel preponderante y definitivo?

Si la verdad jurídica es conforme con la verdad real contestamos afirmativamente, pero si la verdad jurídica está en discrepancia con la verdad real y aún se contrapone a ella no podemos menos que sostener de manera enfática y definitiva la negativa de nuestra respuesta.

En nuestra manera de pensar, las presunciones legales bastarían por sí solas para lograr la tutela y garantía de los derechos que hoy por hoy contemplan las presunciones de derecho, más como las presunciones legales admiten prueba en contrario, podría creerse que persiguiendo la ley el evitar tal prueba por exigirlo así el interés social, sería una solución acertada.

La presunción que nos ocupa

Presunción de concepción

"De la época del nacimiento se colige la de la concepción según la regla siguiente: se presume de derecho que la concepción ha precedido al nacimiento no menos de ciento ochenta días cabales y no más de trescientos, contados hacia atrás y desde la media noche en que principie el nacimiento".

La redacción del artículo transcrito es vaga en cuanto reza que "de la época del nacimiento se colige la de la concepción" pues la palabra época lo mismo puede significar un día o fecha que una era cronológica, efectuándose el nacimiento de una persona en un momento dado es claro que la palabra época sólo puede entenderse aquí como fecha o día.

Esta presunción consagra como verdad incontrovertible que la concepción ha precedido al nacimiento no menos de ciento ochenta días cabales ni más de trescientos, contados hacia atrás y desde la media noche que principie el nacimiento.

Pero este dogma de fe, como llama Alessandri a la presunción de derecho, ¿puede tenerse como tal?

La imposibilidad en que se encuentra la ciencia contemporánea para determinar con precisión la fecha en la cual puede tener lugar la concepción en relación con el nacimiento, para dar una contestación negativa. "La duración normal del embarazo no se puede siempre fijar de un modo preciso o matemático porque éste no

principia desde el momento mismo del coito, sino propiamente desde que se verifica la fecundación, es decir, una vez que el espermatozoide encuentra el óvulo y verificándose esta simbiosis comienza el desarrollo del embrión.

Según los fisiólogos más autorizados, la gestación o embarazo suele durar como regla general de 270 a 285 días, pero si esto es lo frecuente, las excepciones abundan, dando lugar en la vida real a que la presunción contemplada por la ley no tenga la matemática aplicación por él consagrada. Esto necesariamente tiene que ser así, por lo menos por ahora, en que la ciencia con todos sus progresos, no ha podido determinar si no con relativa y quebrable aproximación la fecha de la concepción, anotando que según el doctor Hernán Rodríguez F. MD. ginecólogo Universidad Javeriana, la ciencia no podrá obtener esta determinación en forma precisa, por lo que él mismo llama "caprichos de la naturaleza".

Si no ha sido posible hasta hoy determinar con precisión el momento mismo en que se verifica la fecundación, tampoco es posible señalar si no muy aproximadamente el lapso comprendido entre la fecundación una vez realizada y el nacimiento, pues las diversas etapas del desarrollo embrionario varían de unos seres a otros siendo en unos de ellos lo que suele llamarse desarrollo normal, por dar lugar a que el nacimiento se efectúe en los 120 días posteriores a los 180 en que tiene lugar la concepción y en otros, desarrollo anormal, por efectuarse el nacimiento antes de cumplidos 180 días posteriores a la concepción (nacimientos acelerados), o por verificarse después de los 300 en que tuvo lugar la concepción (nacimientos tardíos).

Esta incertidumbre que reina en el campo de la medicina y en especial el de la fisiología ha repercutido en el campo del derecho, en donde como es sabido, se han tenido en cuenta los datos de los fisiólogos para fijar legalmente los plazos que debe informar la presunción de concepción.

La consagración en el derecho de esta presunción de concepción data del derecho romano, en donde según parece se siguió la opinión del griego Hipócrates el cual afirmó que un hijo podía nacer seis meses y dos días después de la concepción, si bien es cierto que en otras ocasiones, como invocando la misma autoridad se exigen siete meses completos entre la concepción y el nacimiento.

El derecho español fundado también en los decires de Hipócrates, señalado un mínimo de siete meses y un máximo de diez. Como presunción de derecho fue consagrada por primera vez en el código de Napoleón. Los redactores de este código se apoyaron en la fijación de los plazos, en las enseñanzas del célebre fisiologista Fourcroy, el cual después de largos y pacientes estudios, afirmó que la duración mínima de la preñez era de 186 días y la máxima de 286; al redactar el código, la regla fue ampliada en cuanto a su máxima y reducida en su mínima, "todo por benevolencia a la legitimidad de los hijos", quedando así, la duración mínima de la preñez es de 180 días y máxima de 300".

Del derecho Francés tomo sin variación la presunción de concepción la legislación civil chilena (artículo 76 del Código Civil Chileno), la cual a su vez sirvió de modelo en este punto al Código Civil de Cundinamarca, que por la Ley 57 de 1987, artículo 1º fue adoptado como Código Civil de la República de Colombia.

Principales aplicaciones de la presunción de concepción

a) El artículo 213 del Código Civil dice:

“El hijo concebido durante el matrimonio de sus padres es hijo legítimo” principio contemplado por el artículo de la Ley 57 de 1887 que dice: “se llaman hijos legítimos los concebidos durante el matrimonio verdadero o putativo de sus padres, que produzca efectos civiles y los legitimados por el matrimonio de los mismos posterior a la concepción”.

De este artículo se deduce, que el hijo que ha sido concebido durante el matrimonio de sus padres y nace no antes de 180 días ni después de 300 en que tuvo lugar la Concepción, es hijo legítimo; pero si no nace durante ese plazo no podrá tener jamás la afiliación legítima en relación con sus padres, pues siendo la presunción de concepción absoluta, no admite prueba en contrario. Tan absurda y perentoria es la presunción del artículo 92 del Código Civil que si según el ejemplo conocido a ese tiempo y citado en la explicación de Cood y Fabres, nacen dos gemelos, el uno a los 179 días y el otro a los 180, el primero será hijo ilegítimo y el segundo por el contrario gozará de la filiación legítima;

b) Como consecuencia de la concepción de presunción, el artículo 214 del Código Civil establece la presunción legal *Pater Vero Is Est Quem nuptiae demonstrant*. La disposición dice textualmente “el hijo que nace después de expirado los 180 días subsiguientes al matrimonio, se refuta concebido en él y tiene por padre al marido”.

Esta es una presunción legal que admite prueba en contrario, el marido mientras viva y en este caso sólo él podrá reclamar contra la legitimidad del hijo concebido por su mujer durante el matrimonio, durante los sesenta días siguientes a aquél en que tuvo concimiento del parto y su acción prosperará si logra probar que durante la época en que pudo tener la concepción, estuvo en absoluta imposibilidad física de tener acceso a la mujer, como por encontrarse en país distinto de aquél en el cual residía su mujer o por encontrarse en presidio con incomunicación absoluta, etc., también podrán impugnar la ilegitimidad del hijo habido por la mujer durante el matrimonio, y en los mismos términos, los herederos del marido, si ésta ha fallecido antes de vencido el término que le conceden las leyes para declarar que no reconoce al hijo como suyo, y siempre que por el testamento no lo haya reconocido así o en otro instrumento público. A otro tanto tienen derecho en general todas las personas a quien la pretendida ilegitimidad del hijo arrogare un perjuicio actual (artículo 214 a 219 del Código Civil;

c) Si expirados trescientos días después de la disolución o declaración de nulidad del matri-

monio, naciera un hijo del matrimonio disuelto o nulo, el juez a petición de cualquier persona que tenga interés actual en ello, declarará la ilegitimidad del hijo, y si el marido en los casos propuestos, estuvo en absoluta imposibilidad física de tener acceso a la mujer desde antes de la disolución del matrimonio o de la declaración de su nulidad, se contarán los trescientos días desde la fecha en que empezó esta imposibilidad (artículo 220 Código Civil);

d) La ley exige para poder suceder por causa de muerte la capacidad del causahabiente y el no ser indigno. Que la capacidad se exiga es natural, pues siendo la sucesión por causa de muerte uno de los modos de adquirir el dominio, ello implica en el causahabiente la capacidad de goce.

Esta capacidad en nuestro derecho constituye la regla general y sólo por excepción y para determinadas sucesiones la ley ha establecido inhabilidades como ocurre con la originada con el carácter del eclesiástico confesor, la de los deudos del eclesiástico o la orden o convento a que pertenezca la del notario que autoriza un testamento y la de las demás personas señaladas en el 1119 del Código Civil.

La incapacidad general para suceder dimana de la naturaleza misma por no existir la persona en el momento mismo de deferirse la asignación. Esta es la única incapacidad general que reconoce el derecho colombiano en materia sucesoria, operando de pleno derecho, sin necesidad de que sea declarada judicialmente.

Estos principios se encuentran consagrados en nuestro Código Civil artículos 1018 y 1019, que en lo pertinente dicen: “será capaz y digna de suceder toda persona a quien la ley no haya declarado incapaz o indigna. Para ser capaz de suceder es necesario existir naturalmente al tiempo de abrirse la sucesión, salvo que se suceda por derecho de transmisión según el artículo 1014, pues entonces bastará existir al abrirse la sucesión de la persona por quien se transmite la herencia o legado.

Pero no es necesario para que valga la asignación que el asignatario haya nacido, es decir, que tenga existencia legal, basta que tenga existencia natural, o dicho en otras palabras, que haya sido concebido en el momento mismo de deferírsele la asignación aunque no haya nacido. Por esta razón la ley no sólo protege la vida del que está por nacer (artículo 91 Código Civil), estando en suspenso tales derechos hasta que el nacimiento se efectúe, y si el nacimiento constituye un principio de existencia, entrará el recién nacido en el goce de dichos derechos, como si hubiera nacido al tiempo en que se le defirieron; pero si la criatura muere en el vientre materno o antes de estar completamente separado de su madre, pasarán estos derechos a otras personas, como si la criatura no hubiera existido jamás.

De lo dicho se deduce la aplicación que sobre el particular tiene la presunción de concepción. Si se hace una asignación a persona que no existe legal pero sí naturalmente, ante

los ojos de la ley será capaz para recoger la asignación, si nace en los trescientos días subsiguientes a aquél en que fallezca el causante. si se trata de un hijo póstumo, será necesario así mismo, que nazca en los trescientos días subsiguientes a la muerte de su padre para poder sucederle.

De todos modos consideramos que la concepción y la paternidad deben tener su fuente en un acto voluntario por parte del hombre, encaminado directamente a generar la descendencia como sucede en la unión natural del hombre y la mujer.

El requisito de la capacidad sucesoria, consistente en existir la persona en el momento mismo de deferírsele la asignación, no se exige por expresa disposición de la ley, cuando se trata de personas futuras que no existen pero se espera que existan, o cuando las asignaciones son ofrecidas en premio a los que presten un servicio importante, aunque el que lo preste no haya existido a la muerte del testador y no más allá, para que la asignación valga. El artículo 1019 parece dar a entender, que no es necesaria la existencia de la persona en el momento de deferírsele la asignación cuando se sucede por vía de transmisión, y eso no es así, porque el asignatario necesita existir a la muerte del causante para poder transmitir el derecho de opción a sus herederos, caso de que no lo haya ejercido en vida, porque si no existiera en tal momento nada habría adquirido y tampoco nada podría transmitir. La persona que recibe por transmisión, deberá existir así mismo a la muerte del transmisor, quien será en todo caso su causante.

La importancia de la presunción de concepción, nos mueve a poner fin a esta incompleta enumeración de algunas de sus aplicaciones, combinando en juego la fijación y la sucesión en un ejemplo: según nuestra ley, el primer orden hereditario está integrado por los hijos legítimos y extramatrimoniales que excluyen a cualquier otro heredero. Ahora bien; el hijo legítimo que pretenda heredar a sus padres deberá comprobar el matrimonio de éstos, y así mismo que durante tal matrimonio se efectuó la concepción de la cual él es fruto, y consecuentemente a esto, su filiación paterna y materna. “La prueba del matrimonio y de la filiación materna son fáciles de suministrar por tratarse de hechos que caen bajo el dominio de los sentidos externos de las personas que han presenciado el matrimonio y el parto; no así la prueba de la concepción ni de la filiación paterna, que son resultados de oscuros procesos fisiológicos, en que poco ha podido penetrar la ciencia. La dificultad de probar en estos casos está resuelta por la ley, presumiendo de derecho que la concepción ha tenido lugar en un período no anterior a ciento ochenta días ni posterior a trescientos, contados desde el nacimiento para atrás; y presumiendo respecto de la filiación paterna, que el padre de la criatura concebida es el marido, por la consideración que debe reputarse que la mujer casada ha cumplido con su deber de fidelidad matrimonial” (Carrizosa p. Ob. cit. N° 114).

¿Cuál fue la razón principal que tuvo el Legislador para consagrar esta presunción de derecho?

Antes de existir en la ley esta presunción de concepción como presunción de derecho, el estado civil de los nacidos, era en ocasiones objeto de incertidumbre y manantial de pleitos sin cuento, sobre todo para fijar los derechos en determinadas herencias.

Esto movió al Legislador francés a consagrar la presunción de derecho de la concepción, como claramente lo explica Bigot Preameneu, citado por Carrizosa en las sucesiones así:

“Los nacimientos precoces o tardíos han suscitado causas célebres. Siempre se ha reconocido que la fisiología carece de medios de describir la verdad relativamente a la criatura que es objeto de la controversia. Estos litigios escandalosos no versaban sino sobre investigaciones no menos escandalosas, de casos que las partes alegaban como pruebas. No podían los jueces ilustrarse en cada litis, y cada tribunal tenía un sistema diferente en cuanto a la extinción y los límites determinados por el curso ordinario de la naturaleza. La jurisprudencia no era uniforme sino arbitraria”.

Más, ¿esta presunción de concepción se justifica como presunción de derecho?, no lo creemos. Si el Legislador debe evitar en cuanto sea posible que se susciten litigios, sobre todo en materias de por sí delicadas y graves como las que tocan con la filiación, concepción, etc., cuestiones éstas arduas y difíciles y de grandes repercusiones, sociales, bien está que teniendo en cuenta lo que es de ocurrencia frecuente, establezca la presunción de concepción como presunción; pero de ahí a que tal presunción no admita prueba en contrario existe una gran distancia.

Si el hecho que sirve de fundamento a la presunción, como lo hemos repetido varias veces, puede ser falso, o si la relación de casualidad entre el hecho conocido y el desconocido no existe, ¿por qué no permitir la destrucción de la presunción? ¿No habrá lugar a que se cometan gravísimas injusticias, cuando por fingir la naturaleza misma de la presunción, tenga inevitablemente que aplicarse? ¿Por qué consagrar en forma de presunciones de derecho, principios absolutos disconformes con la verdad?

Si la realidad nos demuestra que una persona ha nacido antes de los ciento ochenta días o después de los trescientos del hecho de la concepción, y consta de manera irrefragable que esa persona no pudo ser concebida sino por sus padres legítimamente casados entre sí, ¿no será injusto, aberrante e inhumano, desconocerle su filiación legítima, por el solo hecho de que su nacimiento haya sido acelerado o tardío? la ciencia enseña y la realidad lo comprueba, que casos pueden darse en los cuales el nacimiento no se efectúa sino antes o después de los rígidos y perentorios plazos fijados por el artículo 92 que estudiamos. Conocido entre ellos, fue el célebre caso de Armando Juan du Plessis, Cardenal y Duque de Richelieu, el gran político de

Francia y Ministro de Luis XIII; Richelieu nació viable a los ciento cincuenta días después de la concepción, y el Parlamento de París ante el hecho inconfundible de su legitimidad, no tuvo otro camino que reconocerla. Si Richelieu hubiera nacido bajo el imperio de la drástica presunción consagrada por el código de Napoleón, habría tenido que sufrir sus consecuencias injustas, cargando sobre sí el estado civil de hijo ilegítimo. El reconocimiento que el Parlamento francés hiciera de la legitimidad de Richelieu, no produjo ningún malestar social a Francia.

¿Y por qué desconocer los derechos sucesoriales de una persona que existe naturalmente por haber sido concebida en el momento en que se le definieron, pero cuyo nacimiento fue retardado por no haberse efectuado en los plazos fijados por el artículo 92?

Si lo perseguido al establecerse la presunción de concepción no fue sino determinar un estado civil, evitando controversias escandalosas que ocasionaban un malestar social, hubiera bastado consagrar la presunción de concepción como presunción legal. La presunción legal de concepción no destruiría la ilustración que para cada caso podrían tener los jueces, ni se llegaría a la diversidad de criterios sobre el particular, porque sentado el término que debe mediar entre la concepción y el nacimiento, la pauta estaba dada, dejando sí, abierto el camino para destruir la presunción por medio de pruebas a las cuales correspondiera un determinado y aún severo valor probatorio, sin mengua de los derechos de los interesados en cuya contra se hubiera establecido la presunción y sin mengua tampoco del interés social, el cual quedaría así suficientemente protegido.

Alessandri y Somarriva en su obra de Derecho Civil (T. II número 23) refiriéndose a esta presunción se expresan así: “nuestro Legislador no es acertado al elevar a la categoría de presunción de derecho los plazos sobre la determinación de la presunción que consagra el artículo 76” (igual a nuestro artículo 92). Más adelante agregan: “en atención al absurdo científico que significa el establecer los límites extremos de la época de la concepción con el carácter de presunción de derecho, y a los inconvenientes que ello produce, las legislaciones modernas han adoptado otros sistemas en lo que a este punto se refiere”.

En efecto: legislaciones como la escandinava, inglesa y norteamericana no señalan término alguno entre la concepción y el nacimiento, facultando al juez para resolver la cuestión según lo probado y demostrado en juicio. Este sistema de solucionar la cuestión referente a la presunción de concepción, no lo creemos conveniente por lo menos en medios como el nuestro, ya que los litigios sobre tan importante asunto serían incontables, por el favor que a ellos prestarían personas de poco o ningún escrúpulo moral y jurídico, guiadas solamente por el interés y la pasión.

Más puesta en razón es la determinación que sobre el particular ha adoptado la legislación

civil alemana actual, que ha fijado los plazos que deben mediar entre la concepción y el nacimiento, por medio de una presunción legal que admite prueba en contrario.

Sostenemos pues, que dada la importancia de la materia consagrada en la presunción que estudiamos, y sus trascendentales consecuencias sociales, se justifican ampliamente las precauciones debidas tomadas por el Legislador, para garantizar un estado civil como es el de la filiación, y todos los derechos que son anexos a él. Pero sin caer en el extremo injusto, de que llegado un caso concreto, no puedan esas medidas ser desvirtuadas legítimamente, por medio de pruebas concluyentes. *La presunción actual de derecho consagrada en el artículo 92 de nuestro Código Civil, debe ser reemplazada por una presunción legal.*

Incidencia de la inseminación artificial

Las filiaciones denominadas asistidas, es decir, aquellas que se producen por la intervención de las técnicas médico-biológicas, tienen que ser estudiadas desde el punto de vista de los derechos fundamentales.

El artículo 42 de la Constitución Política reza: ...Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. (...).

Como este derecho reconocido a nivel constitucional, cuya violación daría lugar a la acción de tutela si no hubiese otra vía jurídica de protección, esta cuestión si bien afecta a un número relativamente escaso de personas plantea una revolución de tal tipo, que provoca un cambio total en las estructuras de la filiación en las cuales es de vital importancia la presunción que nos ocupa, en efecto como lo señala Trabucchi, el derecho civil tradicional parte del sujeto ya nacido, para otorgarle unos derechos y situarle dentro de la cédula social la familia que velará por él. A ello debe añadirse que a partir de esa verdad social en nuestro país el sistema arbitra unos mecanismos que se articulan en lo que se denomina derecho de familia y dentro del mismo, se crea las normas de filiación que van a servir para determinar en qué grupo familiar se integra el sujeto. De este modo, el sistema jurídico pretende dar una respuesta a una serie de demandas sociales; la identificación de la persona, con la consiguiente atribución de un nombre de familia; la educación del niño, su alimentación, su protección en caso de minoría de edad, de incapacidad, su patria potestad, etc.

Finalmente los derechos sucesorios son el corolario de la inserción en este grupo social. Por tanto, la forma como los individuos participan en la sociedad se produce a través de lo que en la cultura occidental recibe el nombre de familia, y son estos los intereses que aparecen protegidos por el artículo 42 de la Constitución colombiana.

El sistema actualmente presume de derecho que de la época del nacimiento se colige la de la concepción, según la regla que la concepción ha precedido al nacimiento no menos de 180 días cabales y no más que trescientos contados hacia

atrás, desde la misma noche en que principie el día del nacimiento. Este sistema tradicional se rompe en la actualidad con las distintas posibilidades de influir en la concepción y en los nacimientos: el control de la natalidad, la interrupción voluntaria del embarazo y la procreación por medios artificiales.

Nos acogemos a las precisiones del honorable Senado de la República y con base en las anteriores consideraciones nos permitimos proponer a

la Comisión Primera Constitucional dar primer debate al Proyecto de ley 259/95 Cámara, 103/94 Senado, por el cual se modifica el artículo 92 del Código Civil.

Cordialmente,

Betty Camacho de Rangel, Representante a la Cámara Departamento del Meta. *William Vélez Mesa*, Representante a la Cámara Departamento de Antioquia.

INFORMES

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 034 DE 1995 CAMARA

"por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda".

Doctor

Barlahán Henao

Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

De manera muy comedida me permito rendir informe de ponencia para primer debate del proyecto de número 034 de 1995 Cámara. "por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda".

Objeto del proyecto

El proyecto de ley 034 de 1995, "por la cual se crean normas a favor de la población sorda" fue presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por el honorable Representante Colin Crawford.

El propósito de la presente ley es responder a las demandas de los organismos responsables de la normatización de los asuntos sociales, en busca de la equiparación de oportunidades para las personas con limitaciones auditivas.

Se pretende con esta ley ofrecer elementos básicos para una nueva legislación que permita al Gobierno Nacional liderar políticas de atención al limitado auditivo.

Consideraciones

El desarrollo vertiginoso de la sociedad en albores del siglo XXI evidenciando en los adelantos de la técnica y de la ciencia, obliga con mayor vigor a las naciones en vía de desarrollo a generar acciones de estrategias conducentes a reducir la brecha existente con respecto a las naciones desarrolladas.

Se ha hecho ostensible a partir de la segunda mitad de la década de los 80, un sin número de acontecimientos que marcaron un período crítico para el país, situación que condujo a la proclamación de una nueva Constitución Política, en donde los diversos sectores, organizaciones y en fin las diversas fuerzas cívicas de la Nación plasmaron un nuevo proyecto político.

Iniciado el proceso de reglamentación que permitiera llevar a la práctica los postulados de

la Constitución, se hace imprescindible generar proyectos que permitan la materialización de los asuntos sociales en busca de la equiparación de oportunidades para las personas con limitaciones auditivas.

Existen normas a nivel internacional y nacional promulgadas con el ánimo de reglamentar y de transformar en prácticas sociales derechos que permitan alcanzar la igualdad y libertad sin distinción alguna.

En los artículos 1º y 4º del Undécimo Congreso Mundial de Sordos, celebrado en París, se exige que las personas sordas gocen efectivamente de los derechos reconocidos para todos los miembros de la sociedad.

La Constitución Política de Colombia de 1991, en sus artículos 10, 13, 20, 44, 45, 47, 67 y 68 determina los derechos y garantías de igualdad para los ciudadanos. Por tanto establece la obligatoriedad de ofrecer el servicio educativo a las personas con limitaciones.

Determina derechos y garantías de la igualdad, responsabilizando al Estado de ejecutar políticas de integración y rehabilitación social. De igual manera en el artículo 54 preceptúa la obligación del Estado y de los empleadores de ofrecer formación y habilitación profesional, proporcionar la ubicación laboral y garantizar a los minusválidos el derecho al trabajo acorde con sus características específicas.

La Ley 115 de 1994 (febrero 8) por la cual se expide la Ley General de Educación, en sus artículos 1º, 5º, 46, 47, 48 y 49 define las modalidades de atención educativa a poblaciones con limitaciones o capacidades excepcionales.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Título del proyecto.

"por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda".

Los artículos quedarán así:

Artículo 1º. Para efectos de la presente ley, los siguientes términos tendrán el alcance indicado a continuación de cada uno de ellos.

Limitado auditivo. Es una expresión genérica que se utiliza para definir una persona que posea una pérdida auditiva.

Sordo. Es aquella persona que presenta una pérdida auditiva mayor de noventa decibeles (90) que le impide adquirir y utilizar el lenguaje oral en forma adecuada.

Hipoacusico. Disminución de la audición que en sentido estricto no llega a ser total, lo que se denomina con el término de Cofosis.

Lengua manual colombiana. Es la que se expresa en la modalidad viso-manual.

Es el código cuyo medio es el visual más que el auditivo. Como cualquiera otra lengua tiene su propio vocabulario, expresiones idiomáticas, gramática, sintaxis diferente del español. Los elementos de esta lengua (las señas individuales) son la configuración, la posición y la orientación de las manos en relación con el cuerpo y con el individuo, la lengua también utiliza el espacio, dirección y velocidad de movimientos, así como la expresión facial para ayudar a transmitir el significado del mensaje, esta es una lengua viso-gestual.

Comunicación. Es un proceso social en el cual es necesario como, mínimo que haya dos personas en situaciones de interrelación de ideas o mensajes, un emisor o locutor y un receptor.

Para que la comunicación se produzca es necesario que exista entre los interlocutores motivación para transmitir y recibir.

Es preciso que haya intervenido explícita o implícita, un acuerdo entre los interlocutores respecto de la utilización de un código que permita la organización de los mensajes transmitidos tomando un medio o canal de comunicación determinado.

Prevención. Se entiende como la adopción de medidas encaminadas a impedir que se produzca un deterioro físico, intelectual, psiquiátrico o sensorial (prevención primaria) o a impedir que ese deterioro cause una discapacidad o limitación funcional permanente (prevención secundaria). La prevención puede incluir muchos tipos de acción diferente, como atención primaria de la salud, puericultura prenatal y posnatal, educación en materia de nutrición, campañas de vacunación contra enfermedades transmitibles, medidas de lucha contra las enfermedades endémicas, normas y programas de seguridad, la prevención de accidentes en diferentes entornos, incluida la adaptación de los lugares de trabajo para evitar discapacidades y enfermedades profesionales y prevención de la discapacidad resultante de la contaminación del medio ambiente u ocasionada por los conflictos armados.

Rehabilitación. La rehabilitación es un proceso encaminado a lograr que las personas con discapacidades estén en condiciones de alcanzar y mantener un estado funcional óptimo, desde el punto de vista físico, sensorial, intelectual, psíquico o social, de manera que cuenten con medios para modificar su propia vida y ser más independientes. La rehabilitación puede abarcar medidas para proporcionar o restablecer funciones o para compensar la pérdida o la falta de una función o una limitación funcional. El proceso de rehabilitación no supone la prestación de atención médica preliminar.

Abarca una amplia variedad de medidas y actividades, desde la rehabilitación más básica

y general hasta las actividades de orientación específica, como por ejemplo la rehabilitación profesional.

Intérprete para sordos. Personas con amplios conocimientos de la lengua manual colombiana que puede realizar interpretación simultánea del español hablado en la lengua manual y viceversa.

Artículo 2º. El Estado colombiano reconoce la lengua manual colombiana, como idioma propio de la comunidad sorda del país.

Artículo 3º. El Estado auspiciará la investigación, la enseñanza y la difusión de la lengua manual colombiana.

Artículo 4º. El Estado garantizará que por lo menos en uno de los programas informativos diarios de audiencia nacional se incluya traducción a la lengua manual colombiana. De igual forma el Estado garantizará traducción a la lengua manual colombiana de programas de interés general, cultural, recreativo, político, educación y social.

Artículo 5º. El Estado garantizará los medios económicos, logísticos de infraestructura y producción para que la comunidad sorda tenga acceso a los canales locales, regionales y nacionales de la televisión colombiana, para difundir sus programas, su cultura, sus intereses, etc.

Artículo 6º. El Estado garantizará que en forma progresiva en instituciones educativas formales y no formales, se creen diferentes instancias de estudio, acción y seguimiento que ofrezcan apoyo técnico-pedagógico, para esta población, con el fin de asegurar la atención especializada para la integración de estos alumnos en igualdad de condiciones.

De igual manera el Estado creará centros de habilitación laboral y profesional para la población sorda.

Artículo 7º. El Estado garantizará y proveerá la ayuda de intérpretes idóneos para que sea éste un medio a través del cual las personas sordas puedan acceder a todos los servicios que como ciudadanos colombianos les confiere la Constitución. Para ello el Estado organizará a través de entes oficiales o por convenios con asociaciones de sordos, la presencia de intérpretes para el acceso a los servicios mencionados.

El Estado igualmente promoverá la creación de escuelas de formación de intérpretes para sordos.

Artículo 8º. El Estado proporcionará los mecanismos necesarios para la producción e importación de toda clase de equipos y de recursos auxiliares especializados que se requieran en las áreas de educación, comunicación, habilitación y rehabilitación con el objeto de facilitar la interacción de la persona sorda con el entorno.

Artículo 9º. El Estado subsidiará a las personas sordas con el propósito de facilitarles la adquisición de dispositivos de apoyo, auxiliares electroacústicos y toda clase de elementos y equipos necesarios para el mejoramiento de su calidad de vida.

Artículo 10. El Estado garantizará que los establecimientos o empresas del orden nacional, departamental, distrital y municipal en que tengan participación, se vincule laboralmente un porcentaje de limitados auditivos. A la población sorda que no pueda ser incluida laboralmente el Estado la considerará como prioritaria para ser incluida en el régimen subsidiado de seguridad social.

Artículo 11. El Estado establecerá la protección legal para que el padre, la madre o quien tenga bajo su cuidado o protección legal al limitado auditivo, disponga de facilidades en sus horas laborales, para la atención médica, terapéutica y educativa para sus hijos.

Artículo 12. El Estado aportará y garantizará los recursos económicos necesarios y definirá

estrategias de financiación para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 13. El Presidente de la República, ejercerá la potestad reglamentaria de la presente ley en el término de doce (12) meses.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Proposición

Con las anteriores consideraciones dése primer debate al proyecto de ley número 034 de 1995 Cámara, "por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda".

Atentamente,

Eduardo A. Benítez M.,
Honorable Representante a la Cámara.

ACTAS DE COMISION

COMISION CUARTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE ACTA NUMERO 028 DE 1995.

(agosto 2)

En la ciudad de Santafé de Bogotá, siendo las 10:00 a. m. del día miércoles 2 de agosto de 1995, se reunieron en el salón de sesiones de esta Comisión Cuarta Constitucional Permanente, los Representantes miembros de la misma, bajo la presidencia del honorable Representante Guillermo Enrique Brito Garrido, contestando el llamado a lista los siguientes Representantes.

Secretario: Llamado a lista.

Alvarez Montenegro Javier Tato, Brito Garrido Guillermo Enrique, Buitrago Víctor Manuel, Ardila Ballesteros Carlos, Cotes Mejía Micael, Crispin Landínez Alfonso, Cuello Dávila Alfredo, García Pechthalt Ana, García Cabrera Jesús Antonio, Guerra Vélez Luis Norberto, Jiménez Tamayo Oscar Celio, Llinás Redondo José Antonio, Medina Berrío Juan José, Mena García Zulia María, Mendieta Poveda Jorge A., Mogollón Montoya Heyne S., Pineda García Carlos, Quiceno Vélez Gloria, Rivera Hernández Lorenzo, Olaya Lucen Jorge Hernán, Valencia Díaz Luis Emilio, Viloria Larios Nelson, Villarreal Ramos Tiberio, Zambrano Pantoja Hernando.

Presentaron excusa los siguientes honorables Representantes García Rodríguez Franklin Segundo y Cerón Leyton José.

Secretario:

Anuncia a la Presidencia que hay quórum deliberatorio.

Presidente:

Declara abierta la sesión, pide que se lea el Orden del Día.

Secretario:

ORDEN DEL DIA

I

Llamado a lista y verificación del quórum

II

Citación al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público doctor Guillermo Perry Rubio. Director Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria, al señor Director General de Presupuesto doctor Mario Mejía Cardona, a los señores Directores de los Fondos de Cofinanciación DRI doctor Mario Enrique González, Findeter doctor Antonio Gómez Merlano, FIS doctor Eduardo de la Hoz Viña, mediante la Proposición 044 de 1995 presentada por los honorables Representantes Victor Manuel Buitrago Gómez y Tiberio Villarreal Ramos

III

Lo que propongan los honorables Representantes

Da lectura a la excusa del señor Ministro de Hacienda doctor Guillermo Perry Rubio:

Ruégole excusarme ante los honorables Representantes de la Comisión, por no acompañarlos a la citación prevista para hoy 2 de agosto a las 10:00 a. m. debido a que para esa misma fecha y hora he sido citado con anterioridad a la Comisión Tercera del Senado de la República, en mi reemplazo asistirá el doctor Francisco Osorio Zúñiga, Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

Honorable Representante Victor Manuel Buitrago Gómez:

Quiero presentar un cordial saludo al señor Viceministro de Hacienda, al señor Director de Presupuesto Nacional y a los representantes de los diferentes Fondos de Cofinanciación.

Siempre se ha querido que sean los Ministros o los directores de los Institutos que nos acompañen para que se obtengan los resultados eficaces y no sean oficios que permitan transmitir informaciones y dilatar lo que el pueblo colombiano a través de nuestra vocería quiere lograr como respuestas. La verdad es que el excepcionalismo se acrecenta cada día más, vemos que todos los esfuerzos en la procura de una aptitud consecuente con la nueva Carta Política, de ejercitar esa política participativa, el Congreso y especialmente la Comisión Cuarta, ha hecho esfuerzos de salir a las regiones a escuchar sus demandas que se han plasmado y en ello han sido testigo diversas entidades del Gobierno especialmente Planeación Nacional y el Ministerio de Hacienda, donde han escuchado a los alcaldes, gobernadores, de quienes en un momento expresan el sentir de una comunidad, frente a un Gobierno, quienes reconocemos como el responsable de generar beneficios a una comunidad, para regresar a lo mismo, que no encuentran esas respuestas eficaces, por el contrario se escuchan nuevas medidas, los ajustes de la política macroeconómica, la búsqueda de unos indicadores ideales, de una economía que nos presente mejor ante los organismos internacionales, viene la voz independiente del Banco de la República, recomienda que el Gobierno haga ajustes y entonces todos quedamos como unos mentirosos. Me preocupa esa situación, porque entiendo desde que me atreví a prestar mi vocería, de unos intereses comunitarios y soy consciente que el mayor insumo es la credibilidad y se pierde el reconocimiento y la legitimidad, realmente es lo que nos está pasando y hoy en día en el país. Los Congresistas de buena fe, con el mejor propósito venimos a buscar lo mejor para que nuestro régimen sea sólido en la medida en que se gobierna, se nos respeta y se nos crea, de tal manera que es impresionante ver como fríamente se cambian las políticas, las determi-

naciones, se lesiona la confianza y se burla de la credibilidad de un pueblo, hemos querido volver a retomar, a insistir en la importancia de sumar esfuerzos como el caso de la Comisión, en procura de formulaciones o de reglas de juego un tanto ágiles que permita que no todo se quede en expectativa, en la gran alegría de recibir un mensaje de unos programas, de unos nuevos criterios para hacer el desarrollo regional o nacional de estos instrumentos que apoyamos esta filosofía de ir poco a poco rompiendo con ese paternalismo del Estado de hace mucho tiempo atrás y encontrar la figura de la cofinanciación, creo que las cosas y los problemas tenemos que solucionarlos todos. Hemos querido retomar el tema de los Fondos de Cofinanciación, en especial sobre el comportamiento histórico que han tenido estos fondos y su eficacia en llegar a su destino, pero verifica uno esa información y resulta que no hay tanta belleza en esas apreciaciones, no ha sido cierto, eso es preocupante porque no se trata de salir bien en una circunstancia social, política, académica.

Quisimos en la ciudad de Duitama y especialmente con la sesión que realizó la Comisión en Boyacá, recomendar o sugerir con el respeto de siempre al Gobierno y especialmente al Ministerio de Hacienda para que considerara algo que la misma Ley 179 prevee de implementar la cofinanciación en estas comunidades inferior a 20 mil habitantes, implementarla dentro de ese régimen de excepcionales para que estas reglas de juego de los Fondos de Cofinanciación sintetizadas en unas matrices de cofinanciación no fueran ortodoxas, por eso quisimos preguntarle al Gobierno en qué estado se encontraba esa gestión académica, jurídica, financiera y todo lo que ustedes quieran respecto a darle otra regla de juego a los Fondos de Cofinanciación y especialmente para estas comunidades menores de 20 mil habitantes y que se nos cuente las bondades? y el por qué de la instrumentalización de estos recursos que van a través de estos Fondos y que por último van a un ente territorial o local, sobre las compañías o fiducias, sobre la demora de estas, o sea que nos ilustren un poco sobre estos temas, porque hemos encontrado en esos trámites regulares que son obstáculos y unos temas pesados que seguramente podían mejorar los procedimientos, porque estamos en el segundo semestre del año 95 y aún sé que hay recursos de fondos de cofinanciación de 1994 y 1993 que no han llegado a sus destinos y ustedes altos funcionarios del Estado, privilegiados de una sociedad que les ha permitido llegar a estos centros de decisión de pronto no alcanzan a percibir el afán de diligente comunitario perdido en una brña de cualquier cordillera, porque no cualquier región del país que quiere y cree que aún no ha perdido la esperanza que sus tributos van a llegar algún día mejorando sus condiciones de vida.

Secretario: Anuncia que hay quórum decisorio.

Presidente: Somete a consideración el orden del día.

Secretario: El orden del día es aprobado por unanimidad.

Honorable Representante José Antonio Llinás Redondo:

Solamente para aclarar que las respuestas enviadas no responden nada, quiero referirme a una sola de esas respuestas.

En la pregunta número 1 dice: respecto a las apropiaciones para ese mismo fin incluidas en el Presupuesto de 1995 página B2, no sé si la gestión del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, tiene que ver únicamente con la asignación de cupos en el programa anual de cajas de que trata el estatuto orgánico del presupuesto, con el objeto de que los Fondos de Cofinanciación tengan recursos disponibles mensualmente para cumplir con los convenios suscritos. Desde comienzos del año los Fondos de Cofinanciación cuentan con cupos para tal fin, pero por procedimientos de evaluación de los programas la definición de las cláusulas de los convenios y la ausencia de proyectos para asignar dichos recursos, la ejecución se ha retrasado, se espera que para el segundo semestre del año la ejecución se acelere y se puedan transferir la totalidad de los recursos a las entidades territoriales. Así como van las cosas esos recursos se van a quedar todos en el Presupuesto de la Nación y los municipios grandes y pequeños no van a tener la oportunidad de disponer de estos recursos. Como el caso concreto del Departamento del Atlántico, con lo que tiene que ver con estas partidas, esto que se dice

aquí no es competencia de los municipios, es competencia de los Fondos de Cofinanciación, cuando dicen que por procedimientos de evaluación de los proyectos, y la definición de las cláusulas de los convenios, eso es ajeno, es competencia exclusivamente de los Fondos de Cofinanciación y llegaron esos proyectos y las respuestas que dan en los distintos Presidentes o Gerentes de los Fondos de Cofinanciación, es que se demoran por lo menos un mes para evaluar esos proyectos, ¿qué tanta evaluación necesita un proyecto de carretera, de pavimento como para que se demoren un mes? A ese paso estos dineros se van a quedar como lo dije ahora, en manos del Gobierno Nacional y no van a poder llegar a los municipios.

Honorable Representante Tiberio Villarreal Ramos:

Quiero enviar el siguiente mensaje a las esferas gubernamentales por intermedio de los funcionarios que se encuentran aquí, para que estudien el fenómeno y resaltar que en 1994, la diligencia y la dinámica de los diferentes Fondos de Cofinanciación, tenía la reserva frente al FIS donde hay que decir que están demorados en el giro del 94, los funcionarios de esta entidad, el doctor de la Hoz, nos dice que hace tres días hicieron la consignación a las Fiducias para que se hagan los respectivos giros a los diferentes municipios de Colombia, hubo una demora, lo importante es que se gire y lleguen estos recursos, pero nos preocupa es que todo lo relacionado con el 95, según unos documentos que no son anónimos, sino que son producidos por la UDECO de Santander, donde se nos dice en que estado está la documentación, creo que debemos agotar la posibilidad que se hizo con el 94, por lo menos que llamen a los alcaldes a firmar los convenios en relación con las apropiaciones presupuestales del año 95, pero si todo sigue en estudio, en tramitología, y a propósito de esto, el doctor Ernesto Samper saco una directiva Presidencial solicitando a sus funcionarios que eliminen tanta tramitología y agilizar la administración de este Gobierno. Los alcaldes, gobernadores o funcionarios van a gastar los pocos recursos en viáticos, transportes a la capital de la República, haciéndole seguimiento a estas apropiaciones. Demando que esa dinámica existente y esa buena voluntad y espíritu de colaboración que uno encuentra en las Instituciones de Cofinanciación, se genere también en el envío pronto de los giros de las apropiaciones respectivas.

Nos asalta la duda y sería bueno que nos dijera el Gobierno, ya que están sus voceros, que no juguemos a las estrategias para uno también comunicar a nivel de provincia que estos recursos del 95 no van a llegar este año.

Como Congreso, estamos dispuestos a cooperar y que el Gobierno sepa que tiene nuestro respaldo y a su vez el Congreso se sienta respaldado por el Gobierno en el giro de las apropiaciones, que si no llegan este año es donde vienen las decepciones y quienes ganan más puntos en esto son los alzados en armas por el incumplimiento del Gobierno en este giro, nosotros somos los que vamos a las provincias y damos la cara. Invito a una política de consenso para ver si unidos con el Gobierno nos da la mano con el giro de estas apropiaciones, ya que a nivel regional se dice que son de papel, de letra muerta en un Presupuesto Nacional. Con los recursos del 95 al paso de la lentitud con todo esto está andando, tengo los documentos de las entidades correspondientes, UDECO, Planeación, Findeter, donde todo está en estudio y estudio, en esa tarea de la tramitología que no conduce sino al desprestigio y al descrédito de los voceros de provincia. Solicito se nos haga una reconsideración, porque en los presupuestos para el año 95, frente a esas asignaciones en casi todos los municipios de Colombia se incluyó un 5% de contraprestación para la Cofinanciación y ahora se observa en estos estudios que son partidas del 20, 15 y 10% y todos vamos a quedar mal, porque los municipios están arruinados este año con el fallo de la ley Constitucional, porque todos los días salen unas disposiciones que toca entenderlas, mal que bien debe ajustarsele uno a ellas porque son normas de imperioso cumplimiento y de obligatoriedad.

Honorable Representante Victor Manuel Buitrago:

Quiero ser muy preciso en cuanto a algo que formulé en esas preguntas, acabo de leer las respuestas del Ministerio de Hacienda y de Planeación Nacional y se registra en ambas identidad de criterios, pero me preocupa que hay apenas la buena intención de recomendar o sugerir al Comité Nacional de Cofinanciación una redefinición de esa política, y me concreto a dos puntos: Primero que se agilice una nueva normatividad respecto a la materialización de esos recursos de cofinanciación para comunidades menores de 20.000 habitantes. En el soporte y en la posibilidad que da el artículo 23 de la Ley 179 dice por último, Planeación Nacional en relación a algo que aquí se ha dicho en diferentes circunstancias que la Cofinanciación a través de los diferentes instrumentos que se han establecido en lo posible haya una homogenización en sus trámites, en sus requisitos y entonces cierran con algo que es otra expectativa y que lo tienen como una estrategia fundamental sobre la cual se viene trabajando y es dentro de las facultades del señor Presidente de la República, presentar un proyecto de ley pero eso cuando el tiempo pasa no da espera, porque los recursos están ahí plasmados en una ley y eso es para cumplirse.

Lo que yo pido es que esa estrategia se vuelva ágil y que haya un compromiso serio de parte del Gobierno, y que se nos diga si se va a mejorar esto o sencillamente no se va a hacer, para saber a que atenernos para no seguir en esa expectativa y especulación. Creo que las políticas serias deben tener continuamente evaluaciones y ajustes y eso es lo que pretendemos que nos den una salida y una respuesta oportuna porque se trata de hacer una evaluación total de todo un proceso y una política relacionada con esto de que los recursos nacionales lleguen a los entes locales.

Honorable Representante Ana García Pechthalt:

No me gusta que un presupuesto y unos acuerdos que se aprueban después de un plumazo desaparezcan, porque esto trae consecuencias, no solamente de credibilidad del Gobierno, sino falta de credibilidad del Congreso y parte de los departamentos y municipios, un ejemplo muy claro es las partidas que se aprobaron el año pasado y que de buenas a primeras les recortaron, se lo hemos planteado y discutido a los funcionarios del Gobierno, muchos de ellos conocen las regiones, los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y esto es lo que ha sucedido en mi caso personal con San Andrés.

Parto de la base que no me gusta que se modifiquen las partidas sin tener en cuenta el Gobierno Departamental, ni al Congreso que es el que aprueba el presupuesto, no es justo que recorten estas partidas y nos habían dicho que se iba a corregir ese problema y a presentar un proyecto modificadorio de ley el cual nunca se ha visto. Pido muy respetuosamente a los funcionarios del Gobierno que vamos a entrar a discutir un presupuesto para el año 96, que sea real no con disculpas de inflación, carestía o pacto social, no donde lo recorten, porque le vamos a dejar unos artículos donde se prohíba terminantemente que el Gobierno unilateralmente modifique el presupuesto. Solicitarle a los señores Gerentes o Directores de los Fondos de Cofinanciación que la mejor colaboración que se le puede dar al Gobierno y al país es unificar criterios, que no tenga un Fondo unos requisitos y el otro, requisitos diferentes.

Honorable Representante Nelson Viloria Larios:

Bien es conocido como los departamentos a nivel nacional tienen una crisis de déficit que está alrededor de 100 mil millones de pesos, no solamente están en los departamentos sino también los municipios, porque no se ponen de acuerdo las diferentes entidades con el Ministerio de Hacienda o la Contraloría o el Confis, de cuanto es el monto de su sobre endeudamiento, se habla mucho de la situación general del país y el Estado no entra a resolver los problemas fundamentales que tiene la comunidad y fundamentalmente estos municipios en los cuales tiene una población menor de 20.000 habitantes, su solución social se sigue postergando, los conflictos sociales se van a seguir generalizando en este país, pienso que la actitud

del Gobierno tiene que ser conducente a la solución de estos graves problemas que tiene el pueblo colombiano.

Director del Departamento Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria:

Voy a referirme nuevamente en esta Comisión sobre este tema que ha sido complejo de manejar para todos y plantear todas las decisiones que en esta materia hemos adoptado para contribuir a ejecutar estos recursos:

Lo primero que anotaré es que los problemas de ejecución de esos recursos surgen de todas partes, en el caso de aquellos que fueron apropiados en el 94 como ustedes bien lo saben, el Veedor del Tesoro los congeló, solamente se levantó el 11 de diciembre del año pasado, pese a ello me acuerdo que en las discusiones del Presupuesto se decía que solamente íbamos a ejecutar unos 20 030 mil millones de pesos, quiero decirles que se comprometieron a través de reservas presupuestales 81.916 millones de pesos, o sea que la ejecución de esos recursos que aparentemente iban a perderse se han salvado siempre y cuando se surtan los trámites de ejecución de las sumas reservadas, durante el presente año, nosotros hemos tenido que enfrentar varias dificultades en esta materia, algunas responsabilidades del Gobierno, otras asociadas a normas legales y otras a naturaleza de los proyectos. Sobre las primeras hemos tenido una larga discusión al interior del Gobierno, en la cual ha participado el señor Presidente sobre la complejidad del sistema de cofinanciación de sus trámites, etc, razón por la cual el Conpes aprobó un documento el 21 de junio que se llama "Ajustes al Sistema Nacional de Cofinanciación", documento que podemos dejar en la Secretaría para que pueda ser distribuido a todos, donde establecemos los lineamientos sobre como simplificar el régimen actual, sobre todo para los municipios pequeños, para los proyectos pequeños, hacer unos procedimientos mas sencillos y unificados en esta materia, que permitan efectivamente que sin perder de vista lo que hemos llamado la Cultura de Proyectos, que es una base del sistema de Cofinanciación y de todo el sistema de ordenamiento del Presupuesto Nacional, sin perder de vista digamos ese objetivo y puedan realmente tener unos trámites más simples por lo menos en unas primeras etapas. Nosotros habíamos aprobado al comienzo del año, unas metodologías que sin duda alguna son muy complejas para municipios pequeños. Hemos establecido, el principio de simplificación, es un tema el cual creo que los directores de los Fondos pueden dar detalles mayores sobre que se está haciendo en esa materia, tenemos un compromiso para fines de este mes de agosto, para tener una cantidad de esas normas que establecen este documento reglamentario, de esta manera creo que podemos avanzar en esta materia como solución a más largo plazo, en este terreno estamos como dice las respuestas al cuestionario, analizando un proyecto de simplificación a fondo del sistema de cofinanciación y de unificación con el sistema de crédito a través de una propuesta que todavía esta un poco cruda, por eso no la hemos traído al Congreso de la República para constituir un sistema único de cofinanciación que puede ser una única institución o ventanilla, en fin es un tema que estamos analizando para ver cuál sería la mejor reforma posible a esta materia.

Lo segundo, son algunos problemas legales, aquí se menciona el tema de las fiducias que ha sido un inmenso dolor de cabeza, tanto así que estamos viendo la viabilidad de hacer una reforma a través de las facultades de la ley anticorrupción como una simplificación de trámites como se establece en la ley, para eliminar algunos requisitos obligatorios establecidos en materia de trámites en el sistema de Cofinanciación, infortunadamente en vez de darle la facultad a los Fondos de Cofinanciación de manejar sus fondos a través de fiducias, el Decreto ley que desarrolló el artículo 20 transitorio de la Constitución en esta materia, lo estableció como una obligación legal. Entonces los Fondos no tienen alternativa de ejecutar excepto a través de fiducias. La verdad es que hemos tenido también problemas con los proyectos mismos y de como se liquidó el Presupuesto el cual tiene problemas por si mismo y tiene que ver con el Proyecto de ley modificadorio que hemos prometido traerle a la Comisión..

La verdad es que aquí hay muchos proyectos que no tienen apoyo municipal ni de los departamentos a los cuales esta destinado, no hay recursos, o peor aún, no existen los proyectos, ese es un problema que hemos representado en muchos de esos casos. Por eso hemos establecido unas excepciones particulares para permitir que se ejecuten durante este año. Nos gustaría no volver a cometer errores en esa materia y colocar los proyectos que si tienen apoyo de los municipios y de los departamentos y que tengan los trámites normales o sea que no se le cambie el objetivo, pero que no haya excepciones a estos proyectos con relación con otros proyectos del sistema de cofinanciación.

Ahora para contribuir a esto, acordamos con los Presidentes de las Comisiones Cuartas anteriores unos porcentajes de cofinanciación para este año excepcionales para estos proyectos y el Departamento Nacional de Planeación, como cabeza del sistema de cofinanciación ha solicitado a cada una de las Juntas Directivas que establezca esto en los próximos días, unos porcentajes que creo resuelven en gran medida los problemas que aquí estamos hablando; primero, que en caso de los proyectos municipales, aquellos municipios pertenecientes a categorías de 1 a 4, que son virtualmente todos los municipios mas pequeños y más pobres de Colombia, tengan una cofinanciación solamente del 5%, los municipios 5 y 6 tengan el 10% y los municipios 7 y 8 del 25% independientemente del tipo de proyectos. Estas clasificaciones son las de los municipios y fueron adoptadas por el Comité de Cofinanciación a comienzos del año y después fue adoptada por cada uno de los Fondos. Segundo, en el caso de los departamentos en categoría 1 o sea los más pobres tendrían una cofinanciación del 10%, categoría 2 el 15%, categoría 3 si es especial el 25%.

Esta es la decisión para contribuir a ejecutar estos recursos, vamos a hacer esta excepción, pero realmente reiteraría la necesidad de que para el año 96, realmente se acojan a los sistemas generales del sistema de cofinanciación que estamos simplificando que está en este documento que vamos a entregar a ustedes en el día de hoy.

Por último, diría que tenemos listo en realidad el proyecto de ajustes presupuestales, hemos tenido durante este año muchas dificultades presupuestales asociadas como se ha conocido públicamente a una reducción de los recaudos del impuesto de renta de unos 300 mil millones de pesos, en relación con lo que estaba previsto en el programa presupuestal del año, eso nos obligó a hacer unos recortes dolorosos para todos, tuvimos que sacrificar proyectos de toda naturaleza, sociales, de infraestructura, gasto militar, justicia, etc, todo el mundo tuvo que aportar un poco, porque la magnitud del recorte realmente exigía que todos contribuyeran a ese propósito y no estamos en la posibilidad demás que hacer un proyecto hacer cambios presupuestales de traslados o sea no podemos incrementar el Presupuesto Nacional y tenemos un problema concreto que tiene que ver con los recursos destinados al sector del deporte, porque la ley del deporte asignó unos recursos que exceden considerablemente los que ya estaban presupuestados, de esta manera si nos viéramos en la obligación de cumplir todos esos recursos, realmente estaríamos en graves dificultades para poder hacer el proyecto de ajustes presupuestales, y con esta salvedad que tendríamos que trabajar conjuntamente para ver como la manejamos.

Honorable Representante Lorenzo Rivera Hernández:

Señor Director de Planeación, ¿con base a qué clasificación se hizo la categoría de los municipios?

Director del Departamento Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria:

La clasificación municipal creo que ya es conocida en forma amplia, cada municipio la conoce, ese fue un estudio que se basó en un estudio que realizó el Departamento de Planeación, la doctora Eliana Cure nos podría elaborar sobre los detalles de esa clasificación, tuvo en cuenta variables de toda naturaleza, el tamaño del municipio, de tal manera que los municipios más pequeños tienden a estar en categorías más bajas y segundo unos

indicadores de desarrollo, de necesidades básicas insatisfechas, de tal manera que entre mayor sea el nivel de desarrollo más alta la categoría, fue un estudio una clasificación que acordamos a comienzos del año a adoptar y que incluye varios indicadores.

Honorable Representante Hernando Zambrano:

Para pedirle una aclaración al doctor Ocampo, ¿esa nueva clasificación para los municipios incluye los programas o los proyectos presentados este año?

Director del Departamento Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria:

Son los incluidos en el presupuesto de 1995. Lo que propondría con el Ministro de Hacienda, en la reunión con los Presidentes de las Comisiones vamos a plantear que esa sea una regla que no se repita en el año 96, que realmente tengamos los criterios generales, o sea que sea una excepción para el año 95.

Vicepresidente honorable Representante Jorge Armando Mendieta Poveda:

Solamente para una duda que nos queda respecto a los manejos de los porcentajes que se ha dado a los Fondos de Cofinanciación, el doctor nos aclara de que va a ser unificado por este año, pero es que allí le estan aplicando dos tipos de porcentajes, uno con respecto al tipo de proyectos se le aplicaba el porcentaje correspondiente, pero también había un juego de términos que de acuerdo como se anunciara el proyecto, si era para construcción el 40%, rehabilitación el 20 o 10% eso era otros los factores que estaban haciendo que los alcaldes estuvieran enredados con sus proyectos, también esto estaba contemplando dentro de la solicitud de una ley de Reforma del Presupuesto, quiere decir que no habría ya que presentar esa ley de Reforma porque toda la mayoría estamos cambiando, el término de mantenimiento de construcción, rehabilitación, o conservación a ver en qué términos también queda esto para que nos quede claro.

Director del Departamento Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria:

Este año no vamos a tener en cuenta esas diferencias, o sea, el proyecto sea infraestructura, vial colegio, centro de salud, todos tienen el mismo porcentaje de cofinanciación, ahora nosotros no vamos a eliminar el concepto de diferente tipo de proyecto, tiene diferente tipo de cofinanciación y la razón es muy sencilla, los municipios están recibiendo a través de sus participaciones en las rentas nacionales unos recursos, e incluso que para los municipios pobres se aumentan considerablemente el año entrante debido a la decisión de la Corte Constitucional de eliminar los períodos de transición de la Ley 60 en materia de participación en las rentas nacionales, por lo tanto habrá 66 municipios que van a perder recursos como resultado de esta decisión va a haber el grueso de los municipios del país mas de 900 van a ganar, en esta decisión de las Cortes, de tal manera que estos recursos también van a ser crecientes, además el año entrante para los municipios especialmente los más pobres de Colombia, esa Ley 60 establece unos destinos de esos recursos, entonces nosotros hemos pensado que el objetivo de la cofinanciación debe ser complementar recursos especialmente en aquellas áreas donde consideramos van a tener un efecto mas significativo como complemento a las participaciones municipales, hay muchas obras de rehabilitación, que debían ser hechos con esos propios recursos de las participaciones municipales y en cambio las inversiones un poco mayores deberían tener una participación mayor de cofinanciación, esos son los temas que podríamos discutir nuevamente con ustedes una vez revisado este tema, para escuchar los criterios de ustedes pero ciertamente nos parece que debe hacer una diferencia.

Honorable Representante Juan José Medina Berrio:

Tengo una inquietud, ¿Cuál va a ser la decisión del Gobierno para compensar la diferencia entre las cuentas nominales de los proyectos y los costos reales debido a todo este proceso de cosas que ya hemos hablado aquí? ¿y qué sabemos cuál va a ser la respuesta del Gobierno para compensar esa diferencia?

Director del Departamento Nacional de Planeación doctor José Antonio Ocampo Gaviria:

Desafortunadamente no hay solución a ese tema, porque la partida que podemos ejecutar no puede superar la partida nominal que esta establecida, o sea que la única forma sería que si los proyectos quedaron subfinanciados incluirle una partida adicional, yo quiero decir que en algunos casos como en los acueductos y alcantarillados, vamos a tener que dar una flexibilidad y es permitir que los recursos se puedan utilizar para elaborar el proyecto correspondiente, cuando no existe proyecto, porque esos son unos de los problemas graves que tenemos en ese caso, entonces, creo que lo que vamos a hacer es utilizar esos recursos para elaborar los estudios y los diseños.

Presidente:

Da la palabra al señor Viceministro de Hacienda y Crédito Público.

Viceministro de Hacienda y Crédito Público Francisco Azuero Zúñiga:

Creo que después de la intervención del doctor José Antonio Ocampo Gaviria, está clara la posición del Gobierno con relación a los manejos de estos recursos orientados a través del sistema de cofinanciación. Simplemente quiero llamar la atención sobre que el Gobierno es consciente de fortalecer el sistema de cofinanciación porque las virtudes por las cuales este sistema fue creado, básicamente buscaban que hubiera una conjugación del esfuerzo local y nacional que permitiera que los recursos municipales y departamentales trabajaran de conjunto con lo que fuera definido como prioridades nacionales, que se generara una cultura de proyectos y una participación importante en la comunidad, en la definición de sus necesidades y sus demandas de obras y proyectos, esos eran los objetivos y de alguna manera pese a los tropiezos que hubieran tenido y las dificultades se han venido cumpliendo, obviamente en todo el país, en la administración central, los departamentos, municipios, hemos estado en un proceso de aprendizaje y adecuación permanente para poder manejar de una manera ágil, oportuna y eficiente este sistema de cofinanciación que tiene unas enormes potencialidades.

El Decreto 2132 de 1992, fue el que organizó de alguna manera el sistema legal de cofinanciación, tal como hoy existe y nos ha generado algunos problemas en su ejecución y en su manejo de los Fondos de Cofinanciación. Quiero de todas maneras ser categórico en el sentido de que no es interés del Gobierno, ni del Ministerio de Hacienda que esos recursos se congelen o dejen de ejecutarse, nuestra responsabilidad en el manejo de las finanzas públicas, no es el de hacer los esfuerzos porque el gasto sea lo menor posible.

Esos problemas que se han presentado no obedecen a consideraciones de recorte de gastos desde el punto de vista macroeconómico independientemente de las mencionadas por el doctor Ocampo, que tiene que ver con el recorte general que se hizo a muchos proyectos y entidades del presupuesto, hace más referencias a los problemas reales de la ejecución a los cuales se refería, que tienen que ver con la limitada capacidad inicial que tienen las comunidades territoriales, de generar proyectos que lo tenemos que resolver a través de unas simplificaciones a las exigencias de esos trámites y además con el sistema complejo de administración de esos fondos, estamos seguros que va a generar una importante agilidad frente al esquema que tuvimos en el primer semestre para la ejecución de estos proyectos, en fin tenemos problemas legales y de fiducia que lo vamos a resolver a través de un decreto aprovechando las facultades creadas al Gobierno por la ley de Anticorrupción que permite simplificar trámites y aquí es un ejemplo claro donde existe un candidato ideal para simplificar trámites innecesarios, creemos que la experiencia que han adquirido los Fondos, el Gobierno, las entidades territoriales y municipales nos va a permitir diseñar un esquema que cumpla con estos propósitos iniciales para el cual fue creado el sistema nacional de cofinanciación que permita generar cultura de proyectos, racionalizar la inversión, pero que no se conviertan en una talanquera y obstáculo para la ejecución de esas obras que indudablemente son aspiraciones legítimas de la comuni-

dad. Vamos a fortalecer la asistencia técnica y todas las recomendaciones que ustedes van a conocer que están contempladas en el documento Conpes, pues ya se están poniendo en práctica, aspiramos que la próxima vez que miremos los avances del Sistema Nacional de Cofinanciación y de la ejecución de estos proyectos, podamos tener un panorama completamente distinto al que tenemos hoy en día. El Presupuesto Nacional fue aprobado antes de que se aprobara la ley del deporte y en su diseño no tenía porque contemplar ciertas asignaciones, específicas de rentas nacionales que contempló la ley del deporte, una interpretación que podríamos tener y que sería para que la discutiéramos, es que la ley del deporte rige para los presupuestos que se aprueben a partir de ella, es decir, que en toda su integridad tendría su aplicación a partir de 1996 en adelante, en caso contrario estaríamos en la obligación en este mismo Decreto de traslado hacer unos traslados de proyectos de inversión para cumplir con las asignaciones específicas decretadas en la ley del deporte.

Honorable Representante Luis Mariano Murgas:

Hay algo que es importante plantearle al señor Viceministro de Hacienda, aquí se planteó también inicialmente el problema que sufren los departamentos y en la reunión de Cartagena se llegó a la conclusión que un déficit de más de 100 mil millones de pesos.

Hay departamentos como Caquetá, que tiene un déficit de 6.500 millones de pesos, que equivale a un año de presupuesto, para esta vigencia se pidió una cita con el señor Presidente de la República, que no se pudo cumplir porque se encontraba muy ocupado con los sucesos de esa semana. - Entonces ¿qué solución le quiere dar el Gobierno inmediata a este problema? Sabemos que hay unas soluciones a mediano plazo, como el Gobierno no puede apropiarse partidas de su presupuesto, para decirle a los departamentos que les van a tapar el déficit, ¿no habrá una forma de conseguir unos créditos bandos a largo plazo 10 o 15 años a cada departamento? con el objeto de poder definir esa situación y evitar la quiebra definitiva de cada departamento como en el caso nuestro.

Viceministro de Hacienda y Crédito Público Francisco Azuero Zúñiga:

Indudablemente estos temas de las finanzas departamentales y de algunos municipios, es un dolor de cabeza que tiene el país en este momento, porque es indudable que se ha generado una situación real en algunos departamentos, en donde su volumen de gasto que es superior a su posibilidad de generación de ingreso.

Cuando se plantea un esquema de descentralización fiscal y económica, se parte del supuesto de que cada nivel de Gobierno debe responder por sus ingresos y por sus gastos, además que exista un claro equilibrio en su balance, el déficit (definido como la diferencia al total de sus gastos versus sus ingresos corrientes) departamental, cuando se presenta no queremos decir que siempre es problemático, debe ser financiable a través de endeudamiento pero obviamente que esas diferencias entre gastos, ingresos entre los departamentos deben ser razonables a fin de que la carga de la deuda no se convierta en una situación pesada para las finanzas departamentales futuras, tengo que ser claro en que las soluciones no son fáciles.

Un préstamo a un departamento tiene que ser incluido en el presupuesto, los únicos préstamos que no necesitan ser objeto de apropiación presupuestal son los préstamos de tesorería, es decir, aquellos que pudieran hacerle la Nación a un departamento.

Pero cuando la situación es tan estructural y crítica se necesitaría que todos los préstamos sean apropiados en el Presupuesto General de la Nación. Este problema sobre el cual quiero ser sincero, tenemos que estudiar soluciones de fondo, muchas de ellas son de mediano plazo que permitan en primer lugar fortalecer la estructura fiscal de los departamentos, en el proyecto de racionalización tributaria que ha sido presentado por el Gobierno, se incluyen artículos que tienen que ver con este tema de las finanzas departamentales y que estamos seguros van a tener unos resultados muy positivos, pero necesitamos

también que las propias comunidades locales, departamentales y municipales, vigilen a sus propios gobernantes de que no vayan a incurrir en gastos que estén por encima de sus posibilidades.

Existen departamentos en donde han decidido de una manera autónoma, porque así lo dice la descentralización, hacerse unos incrementos de sueldos bastante importantes y no tienen como pagar esos incrementos es decir, un esquema en el cual alguien decide el monto de gastos que se hace y parte de la base que alguien me va a tener que financiar ese déficit. Es un esquema fiscal no viable, entonces, tenemos que trabajar en soluciones de fondo frente a la situación específica que puedan tener algunos departamentos.

Honorable Representante Carlos Pineda García:

Para hacer una observación, y es el hecho de como el Gobierno reconoce de que evidentemente han tenido fallas notorias en lo que tiene que ver con el sistema de Cofinanciación, en esta Comisión hemos venido siendo reiterativos, de nuevo quiero hacer énfasis en ese gran problema que venía existiendo hasta hoy.

Me queda una pequeña duda, cuando el Director de Planeación dice que dentro de la misma naturaleza de los proyectos no existe apoyo departamental o municipal, o que si no existiese el proyecto, me imagino que cuando un proyecto se plasma es porque existe apoyo municipal o se ha hablado en los diferentes departamentos, o en sí, el proyecto por iniciativa parlamentaria ya tiene cara.

Ahora buscamos señor Viceministro, la delegada de Planeación Nacional y los directores de los Fondos, de que se viabilice, se reduzcan esos pasos que tienen que dar para que se desentabe y los municipios puedan acceder y los alcaldes no les dé pereza presentar los proyectos y empezar la tramitación.

Director del Fondo FIS doctor Eduardo de la Hoz Viña:

Aprovechando algunas de las intervenciones, se podrían hacer algunas observaciones en el siguiente sentido. Ante todo Representante Víctor Manuel Buitrago, ha hecho una pregunta que creo es la de fondo y es en la cual operacionalmente los fondos tendrían alguna respuesta de dar y es ¿Qué se va a hacer? Podemos dar una respuesta muy nítida. Luego de un intenso trabajo, en el nuevo esquema, la respuesta no es, se va a hacer sino se está haciendo. En este momento el FIS ha logrado de una reserva de apropiaciones del orden de los 20 mil millones de pesos, girar equivalente al 38, casi 40% de esa reserva, cifra que no debería de pronto causar una honda impresión en la medida que es una cifra relativamente pequeña del porcentaje total, pero si tenemos en cuenta que esa cifra se ha estado girando a partir del 20 de junio luego de resolver un problema jurídico delicado, que tuvimos respecto al contrato de fiducia pues daría una idea que nosotros hacia el 30 de agosto habremos ejecutado mas del 80% de esa reserva, habremos girado la primera quincena de septiembre máximo, según se habrá terminado de ejecutar todo ese recurso, adicionalmente programas, por ejemplo suministro de textos de secundaria que venia apoyando el Ministerio de Educación Nacional que en algunos casos tenían recursos de crédito externo. Adicionalmente a esto quiero comentar que de los 783 proyectos de destinación específica del año 95 ya se encuentra en este momento en el FIS más quinientos proyectos que ya se estan empezando a elaborar convenios sobre todos. En el FIS se está adoptando una metodología de apoyo directo al cliente, (entendiéndose por el cliente toda aquella entidad o persona que tiene iniciativas en la formulación de proyectos incluyendo el Congreso), y como cliente del FIS, los está buscando directamente a todos utilizando las más modernas herramientas de mercadeo que hay disponibles. Actualmente en el FIS se habla de clientelización de mercado de apoyo directo, asistencia técnica, talleres y todo eso logrado en un lapso aproximado a 60 días, la cantidad de proyectos que tenemos nosotros registrados y que estamos trabajando sobre ellos, haya aumentado notablemente, es evidente que haya existido problemas, que la fiducia no ha sido

quizás el mejor instrumento de la medida que fueron concedidas en el año 92 cuando a la ley de Contratación no era tal Ley 80, cuando existían fiducias mercantiles que hoy día no existen, cuando tenemos fiducias públicas, es evidente que estos instrumentos se han quedado extemporáneos, pero antes de lamentarnos, hemos acometido con el apoyo decisivo de la Dirección General del Presupuesto del Ministerio de Hacienda y de las instancias correspondientes de Planeación Nacional, la solución de los problemas, operaciones que todo eso ha conllevado como un segundo tema, luego de indicar que en el FIS no vamos a hacer sino es que ya estamos haciendo, diría que se ha tocado un punto trascendental y es el hecho que los departamentos que tienen unos déficit corrientes que equivalen a uno o dos años de sus ingresos totales, si entidades territoriales que están en una situación similar pueden realmente ocuparse con éxito de trabajar en el relleno de fichas complicadas en el acceso de la libre competencia a unos recursos que de alguna manera son por las cuales las entidades territoriales tendrían en algunos casos que entrar a competir.

He sostenido en algunas instancias que evidentemente la consolidación de una adecuada cultura de procesos en las entidades territoriales requiere probablemente la solución previa de problemas fiscales profundos. Sobre ese particular quiero decir que existe por lo menos una experiencia, en el cual un departamento de Colombia ha pasado de una situación de déficit corriente superior a 18 meses de sus ingresos corrientes a una situación de superávit leve de un plazo de 24 meses, esa experiencia existe, es real y en la cual tuve el honor de participar durante los tres años anteriores.

El doctor José Llinás con toda seguridad conoce esa experiencia y dentro de los rubros que el FIS está manejando en estos momentos existe alguno para apoyar planes sectoriales en departamentos y entidades territoriales del país en estrecha colaboración y por iniciativa directa de la unidad territorial de Planeación Nacional y con algún modesto apoyo que se podrá dar desde el FIS y en particular, recopilando a toda esa experiencia de esos tres últimos años. Estamos desarrollando en estos días un proyecto piloto de apoyo a dos departamentos como son Nariño y Magdalena, que tienen una situación fiscal realmente dolorosa, esperamos que de esa forma el FIS podrá directamente trabajar con su clientela, para lograr con estas personas que acceden a nuestros recursos unos ambientes institucionales sanos que permita una real competencia por los recursos. El FIS está haciendo todo lo que está en su mano para poner a andar el tren sin ponerse a lamentar ahora por las situaciones que anteriormente se presentaron, estamos trabajando con nuestros clientes, con todas las personas que tienen iniciativa en la formulación de proyectos.

Honorable Representante Oscar Celio Jiménez Tamayo:

Para solicitarle a los señores directores si es cierto que cualquiera en su cargo tiene alguna disposición de atender mejor a unas regiones que a otras y que no existan esas preferencias que son odiosas. Además para felicitarlo porque después de esos arduos trabajos que han tenido se haya llegado a una solución importantísima sobre unos porcentajes de cofinanciación que seguramente fueron los resultados de muchos días de estudio.

Director del Fondo FIS doctor Eduardo de la Hoz Viña:

Obviamente la entidad está en un proceso de transformación y evidentemente en ese sentido todavía no funciona con todas las perfecciones que debiera, por cualquier tipo de inconveniente que se haya presentado, simplemente les pido disculpas en nombre de todo el grupo del FIS, pero no habrá bajo ningún punto de vista, ni preferencia regional, ni de modo alguno no atención a nuestros clientes tendrá que cerrarse y no es interés del Director del FIS en este caso que el FIS sea cerrado.

Presidente:

Concede la palabra al Director del Fondo de Findeter.

Presidente Findeter doctor Antonio Gómez Merlano:

Creo ya hay muchas cosas que dejó en claro el Director Nacional de Planeación. En primer lugar, en lo

relacionado con dos Fondos que administra Findeter, en la vigencia de 1994, ciertamente nosotros firmamos unos convenios de cofinanciación el 29 y 30 de diciembre con un valor aproximado de 23.000 a 24.000 millones de pesos. Estos convenios se fueron para los departamentos y las alcaldías, ya tenían proyectos los gobernadores y los alcaldes deberían iniciar el proceso de apertura de licitación, de la firma del contrato correspondiente y posteriormente solicitar un cargo al Fondo de Cofinanciación, los recursos para el anticipo, para el pago de esos contratos, lo cierto es que a julio de este año únicamente hemos desembolsado por este concepto 4.000 millones de pesos. La mayor parte de los gobernadores han recibido 3 o 4 comunicaciones nuestras y los alcaldes durante este trimestre, para efectos de que aceleren los procesos de apertura de licitaciones, eso en fondo de Infraestructura urbana.

Teóricamente ellos están adjudicando esa serie de contratos dentro del próximo mes o dos meses, los Fondos tomaron la determinación de aumentar el porcentaje del anticipo para efectos de poder ejecutar un proceso de inversión a través del Proyecto en eso estamos en este momento en relación con los proyectos tanto del fondo de infraestructura urbana como de cofinanciación de vías de 1994.

El Fondo de Vías va más adelantada, en este momento nosotros tenemos para desembolsar 13.000 millones de pesos, estamos esperando que nos presenten las cuentas porque ya vienen las licitaciones y adjudicaron las correspondientes licitaciones en el interior regional, porque Findeter a diferencia de los otros Fondos, administra esos dos fondos simplemente como una cuenta, yo soy el fiduciario de los Fondos, allí no utilizó fiduciaria de ninguna clase sino que giró directamente a través de la organización Findeter, por eso es que hemos tratado y pensado que es necesario coordinar cada crédito más la cofinanciación para hacer proyectos importantes a nivel regional.

Ahora bien, en relación a lo de 1995, hace aproximadamente 2 o 3 meses estuve citado a esta Comisión, se planteó el problema, el mismo doctor Ocampo insinuó en ese momento que tomáramos las medidas para efecto de que la matriz de cofinanciación realmente se acomodara a los requerimientos reales de disponibilidades de recursos financieros por parte de los municipios, lo cierto es que en los dos fondos que administra Findeter ya los alcaldes y gobernadores están presentando y presentaron sus proyectos teniendo en cuenta la realidad de las posibilidades de generar recursos de aportes propios, en este momento nosotros tenemos proyectos que se presentaron con el 5%, 8%, 9% y 10% o sea que nosotros en Findeter desde hace más de dos meses tomamos esa decisión y en la misma carta que le habíamos mandado a los alcaldes y gobernadores en marzo de este año sobre los proyectos de destinaciones específicas si ustedes recuerdan allí habíamos dicho también y señalado que municipios que no tuvieran el recurso de la contrapartida municipal simplemente justificara hasta donde podía llegar, precisamente por eso tengo muchos proyectos presentados ya sin el problema que en un momento determinando se puede presentar cuando las matrices de cofinanciación no corresponden a la realidad financiera de los municipios.

Findeter tiene un problema adicional en 1995, la Ley 179 del Estatuto Orgánico que modificó la Ley 38 de Presupuesto, estableció si mal no me acuerdo en el artículo 23 de los recursos.

Los proyectos con destinación específica para la vigencia de 1995, tenían que ser estudiados y agilizados directamente en los Fondos de Cofinanciación o sea a nivel central no pasarían por las Udecos. Realmente la infraestructura de esos dos fondos que yo administro es acomodada a tramitar simplemente o manejar esos fondos simplemente como unas cuentas, cada fondo nuestro tiene cuatro empleados, en este momento me han presentado 1.200 proyectos de los 1.500 que se canalizaron a través de Findeter por una cuantía total de 80.000 millones de pesos de proyectos con destinaciones específicas para las diferentes regiones del país. En este momento nosotros como Findeter ¿Qué hemos tenido que hacer?

Salir a contratar firmas de consultores y evaluadores privados para efectos de que en el menor tiempo posible me evalúen y viabilicen por lo menos 1.200 proyectos que tengo ya presentados, aproximadamente 940 de vías y algo más de 200 en el Fondo de infraestructura urbana. En el Fondo tuve que hacer una serie de modificaciones Presupuestales para efecto de conseguir recursos por más de 200 millones de pesos con el fin de poder viabilizar rápidamente los 1.200 proyectos que tengo presentados más los 300 que todavía faltan por presentar las entidades territoriales. Aspiro a firmar esos convenios esta semana, hay un compromiso de extrema urgencia con las firmas que estamos contratando y adicionalmente tienen la obligación de que semanalmente tiene que mandarme proyectos de cofinanciación viabilizados, apenas viabilicen los proyectos, firmo los convenios de cofinanciación con los gobernadores y los alcaldes.

Tenemos listos los formatos de cofinanciación correspondientes, simplemente es llenar de acuerdo a la cifra si eso se está en este momento, le he dicho a los alcaldes y gobernadores que independientemente que no hayamos firmado hoy convenio, comience a generar toda la organización para efecto de que preparen donde se requiera la apertura de las licitaciones correspondientes y que tengan todo listo que para cuando firmen el convenio conmigo, inmediatamente saquen a licitar las obras correspondientes. Déjale a la secretaría y al señor ponente una información completa sobre cómo está situación en el nivel nacional, departamento por departamento, ¿Cuáles son los proyectos? ¿Cómo va la ejecución de los proyectos donde hemos hecho desembolsos?

De esta manera les he podido aclarar, lo cierto es que el Gobierno ha dado la instrucción clara de que el funcionamiento de estos Fondos de Cofinanciación tienen que simplificarse y se está planteando como lo dijo el Director Nacional de Planeación, la presentación de un proyecto de ley rápidamente que permita en un momento determinado manejar esto en forma mucho más ágil y más eficiente, teniendo en cuenta el concepto de proyectos.

Presidente:

Concede la palabra al señor Director del Fondo DRI.

Director del Fondo DRI doctor Mario González:

Me voy a permitir hacer un comentario con relación al tema, si es cierto algunos fondos y creo que la mayoría estamos utilizando de todas maneras a las Udecos para que en la recepción de documentos en relación con los temas de los proyectos de la asignación específica que llamamos proyectos parlamentarios, de todas maneras ellos nos pueden prestar una colaboración en la recepción de documentos, sin embargo legalmente la viabilización de esos proyectos están en la ley, o sea, la Udeco si está trabajando en el tema de instaurar en los proyectos, los elementos por ejemplo legales para la contratación en la recepción de esos documentos sin entrar en el tema de la viabilización que la están haciendo los Fondos.

La primera pregunta tenía que ver con los proyectos del año 94, de asignación específica, ¿qué ha pasado, cuántos pagos se han hecho con relación a esos proyectos? En 1994, la inversión total del Fondo de los 130.000 millones que tenía para invertir en los programas del Fondo, se invirtieron 122.000 millones, de esos habían 3.611, millones de proyectos de asignación específica, de esos había 3.083 en transmisión eléctrica, 281 en vivienda rural y en acueductos 245. O sea el año pasado a diferencia de este, los proyectos de asignación específica fueron muy pocos 3.611, sobre un total del presupuesto de 130.000.

En este año esa participación es mucho mayor, de los 164.000 millones, sin el recorte pero teniéndolo en cuenta son 148.000 millones, hay 35.962 millones de proyectos de la asignación específica en el año inmediatamente anterior esos recursos estuvieron congelados hasta final de año y muchos alcaldes por no decir que todos, muy poco interés a final de año tenían que presentar proyectos, los que no habían y los que habían presentado, en diligenciar los contratos, en el presupuesto se comprometió al 58% o sea de 3.316 de esos recursos que son 1.920

millones del los proyectos parlamentarios de los cuales nos quedan por entregar recursos hasta la fecha de 913 millones, de estos ustedes en el Fondo DRI tiene en el subsidio a la vivienda rural 27.216 millones, este programa lo financia el Gobierno Nacional a través de nuestro Fondo, pero lo ejecuta la Caja Agraria que tiene dos programas, uno de esta iniciativa parlamentaria y el otro, que es el programa de la Red de Solidaridad que tiene aproximadamente unos 30.000 millones, el sistema para presentar proyectos es el mismo, va a aparecer es con el porcentaje de cofinanciación que ustedes ya han concertado con el Gobierno, en algunos de estos proyectos ustedes han solicitado que se les ayude con la preinversión y los municipios iguales, sin embargo, hay proyectos que la mayoría tienen iniciativa en los municipios, solo he visto en el caso del Fondo DRI algunos proyectos en vivienda, que son de cobertura departamental, o sea de esos proyectos que cualquier municipio podría formular o incluso el departamento, pero los proyectos, vía, acuerdos y otros a través del Director de Planeación que los Fondos vamos a aplicar nuevamente la matriz de cofinanciación no la que hablamos anunciado, sino lo que el Gobierno pacto con ustedes. En estos proyectos, desde luego es importante decirle que es normal que hasta el momento no hayamos comprometido ningún recurso en términos de contratos por una razón elemental, primero porque los proyectos como ustedes saben las Udecos son nuevas en la mayoría de los departamentos, estaban recesinando proyectos de los municipios y a partir de mayo de este año nos empezaron a llegar los proyectos a los Fondos.

Nosotros tenemos que sacar una licitación pública para efectos de manejo de los recursos, esta licitación se ha demorado alrededor de unos tres meses que terminó en mayo y adicionalmente por las razones que ustedes conocen. De alguna manera nuestro presupuesto quedó amarrado porque en el sentido de que ustedes en la ley de Presupuesto cuando la estudiaron, los fondos quedaron con una previa leyenda, "distribución previo concepto de la División Nacional de Presupuesto y de Planeación Nacional". En la mayoría de los proyectos, ustedes para asegurarse que no cambian, le habían puesto esa leyenda, pero en el texto de la ley quedó que era todo presupuesto de los Fondos y eso nos causó algunos problemas, eso hizo que infortunadamente hasta ahora podamos prometer recursos, realmente eso fue un trámite fuerte, muy duro para la mayoría de los Fondos, pero en este momento nos proponemos a suscribir los contratos con las regiones dentro de los que están los datos de cofinanciación entre los que están los proyectos de ustedes en el año 95.

En relación con la segunda pregunta, que tiene que ver con la decisión política para la reglamentación del artículo 23 de la Ley 179 de 1994, que dice el artículo 31 de la Ley 39 quedará así:

"No se podrá ejecutar ningún programa o proyecto que haga parte del Presupuesto General de la Nación tanto se encuentren evaluados por el órgano competente registrados en el Banco Nacional de Programas y de los proyectos que se presenten". Pues eso efectivamente es lo que estamos haciendo a través de las Udecos, o sea, esta parte de la norma no necesita reglamentación, porque si vamos a la parte de funcionalidad de los Fondos, el Decreto 2132 establece los mecanismos de como hacer operar esta norma, creo que esto es una parte ya concebida de los proyectos, de como capturar recursos de la Nación que hoy necesariamente no se hace sino a través de proyectos. Los órganos autorizados dice la norma, para proyectos de iniciativa directa de cualquier ciudadano, evaluado por las entidades territoriales, a través de aquellas, porque cualquier ciudadano puede presentar un proyecto a través de la entidad territorial si es municipio o departamento y ese es el objetivo, tiene que ser de impacto y de beneficio general, de tal manera que este es el comportamiento regular de los proyectos. En la tercera parte del artículo dice: "Las entidades territoriales beneficiarias de estos recursos, deberán tener garantizados el cumplimiento de sus obligaciones correspondientes al servicio de la deuda y aportar lo que le corresponda", igual no necesita reglamentación porque ese es el sistema

de Cofinanciación, lo que se le exige de acuerdo a los instrumentos, frente al proyecto desde el punto de vista financiero, ¿cuál va a ser su aporte en recursos financieros o en servicios y en el proyecto mismo viene la parte financiera como lo vamos a financiar, los socios del proyecto en este caso la Nación a través de los Fondos. En el proyecto mismo viene la indicación, el comportamiento del sistema da lugar a que esta parte igual no necesita reglamentación dice: "para las entidades territoriales cuya población sea inferior a 20.000 habitantes, conforme al censo de población de 1995, se podrán utilizar mecanismos financieros alternativos para facilitar la cofinanciación", en esa parte sí la norma necesita reglamentación, porque pareciera ser retención de la norma. Hay municipios pequeños de población que tienen buen grado de desarrollo, tiene las necesidades básicas satisfechas y en general unos elementos que le permiten un grado de desarrollo que no van necesariamente en relación con el número de pobladores que tenga ese municipio, en este caso haría falta la reglamentación.

Los proyectos de cofinanciación que se encuentran identificados en los Decretos de liquidación o su distribución serán evaluados o aprobados directamente por los órganos cofinanciadores, está refiriéndose exactamente a los proyectos de asignación específica, y efectivamente eso es lo que estamos haciendo, o sea, la norma misma dice que nosotros debemos evaluar esos proyectos y es exactamente lo que estamos haciendo.

La tercera pregunta tiene que ver con el avance de la unificación de los criterios de la cofinanciación para los diversos requisitos de los Fondos de Cofinanciación y es lo que se ha hecho para tener los Fondos algunos aspectos que seguramente nos identifican, la categorización por ejemplo de los municipios es el primer acuerdo a que se llegó este año. Sin embargo, nos pusimos de acuerdo para tener una sola categorización en los cuatro fondos y en todo el sistema es la que manejamos. Tenemos unas mismas metodologías y están unificados para proyectos menores en educación y salud.

Seguramente eso es complejo manejarlo desde el punto de vista administrativo, pero de verdad es que las metodologías para proyectos menores en el caso del Fondo que son la mayoría y en realidad los que atendemos son bastante sencillas en relación los cupos indicativos y las matrices. También tuvimos unos acuerdos, los cupos indicativos se entregaron a principios de año por parte de los Fondos, igualmente a nivel de asistencia técnica y capacitación de los municipios, hemos venido al tanto la División Nacional de Planeación a través de la Unidad de Desarrollo Territorial, haciéndonos diagnósticos en relación con las regiones, fundamentalmente las Udecos, para ver que es lo que ellos necesitan en cada una de las regiones, definitivamente en todos los departamentos tal vez con excepción en algún caso del Valle, se demoró en enfrentar las Udecos, hoy funcionan las Unidades Departamentales de Cofinanciación con todas las dificultades que seguramente ustedes conocen, pero también estamos en el arranque del sistema que ha sido muy complejo para todos y que necesariamente necesitamos todos a nivel nacional, departamental y municipal, es utilizar ese mecanismo mientras lo tenemos, porque es el que la ley nos obliga a utilizar de alguna manera. De pronto el Fondo DRI tiene una capacidad técnica instalada que le permite llegar a las regiones a ayudarlo con sus técnicos, a las Unidades Departamentales de Cofinanciación.

La última pregunta que tenía que ver con la Fiducia, particularmente creo que lo que decía el Director de planeación, es que infortunadamente la ley no permitió tener eso como una opción sino como una obligación y se utilizó el mecanismo de la opción un poco porque era para comprometer recursos en la medida que en el pasado se entendía que se comprometía recursos a través de la fiducia una vez se hacía el contrato para el manejo de los recursos. Si no hay un contrato entre la fiduciaria y la región, si es una fiducia de administración y pagos no hay compromiso Presupuestal o sea el recurso que no se comprometa por la fiducia. En estos momentos el Fondo está utilizando una fiducia solo de pago, los contratos de cofinanciación hoy se van a atender, lo que quiere decir

algo que se presta a ratos a equívocos, en los Fondos de Cofinanciación no ejecutamos ninguna obra, nosotros contratamos, financiamos, cofinanciamos las obras con recursos no reembolsables, de tal manera que nosotros lo que hacemos realmente es trasladar ese contrato de los recursos de acuerdo a lo que hayamos establecido como desembolsos. Sin embargo, la ley nos está obligando a la fiduciaria a pagar por un servicio que fácilmente se lo pelearía cualquier banco, para manejar unas cuentas y hacer unos pagos, que es lo que realmente tenemos para este año, pero infortunadamente tenemos eso y estamos perdiendo un recurso.

Presidente:

Siguiendo punto del orden del día.

Secretario:

Tercero, lo que propongan los honorables Representantes. Esta agotado el orden del día señor Presidente.

Presidente:

Se levanta la Sesión y se convoca para el próximo miércoles a las 10:00 a .m.

El Presidente,

Guillermo Enrique Brito Garrido.

El Vicepresidente,

Jorge Armando Mendieta Poveda.

El Secretario General,

Juan Carlos Restrepo Escobar.

CONTENIDO

Gaceta número 337 - jueves 19 de octubre de 1995

CAMARA REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

Págs.

- Proyecto de ley número 141 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las contralorías departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades, y se dictan otras disposiciones". 1
- Proyecto de ley número 142 de 1995 Cámara, "por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-hospital de Caldas". 2

PONENCIAS

- Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 072 de 1995 Cámara, "por el cual se reforma el artículo 216 de la Constitución Política de Colombia". Número 072 de 1995 Cámara. 3
- Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 185 de 1995 Cámara, 27 de 1995 Senado, "por el cual se modifican los artículos 299 y 300 de la Constitución Política de Colombia". . . 4
- Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 047 de 1995 Cámara, "por la cual se reglamenta la profesión de administradores de empresas y se dictan otras disposiciones". 4
- Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 103 de 1994 Senado, 259 de 1995 Cámara, "por la cual se modifica el artículo 92 del Código Civil". .. 5

INFORMES

- Informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley número 034 de 1995 Cámara, "por la cual se crean algunas normas a favor de la población sorda". 10

ACTAS DE COMISION

- Acta número 028 de agosto 2 de 1995, Comisión Cuarta Constitucional Permanente 11