



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 343

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 20 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

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 7 DE 1995 SENADO

"por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 58 de la Constitución Política quedará así:

"Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultado los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio.

Los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

Artículo 2º. El presente Acto Legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación."

Julio César Turbay Quintero,
Senador.

Hay otras firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La iniciativa constitucional que presento a consideración del Congreso de la República tiene como objetivo eliminar de nuestro ordenamiento jurídico superior la figura de la expropiación sin indemnización, consagrada en el inciso quinto del artículo 58 de la Constitución Política y cuyo tenor es el siguiente:

"Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara" (lo subrayado es nuestro).

Nuestra Constitución Política en su artículo 58 dispone que la propiedad es una función social que implica obligaciones, lo cual significa que su ejercicio debe someterse al interés público o social. La Corte Constitucional en Sentencia T-537 de 1992 precisa la función social de la propiedad:

"...La propiedad privada goza de los privilegios que le otorgan el Estado y sus instituciones, amparo a la propiedad que no puede ser menoscabado, violado o vulnerado por leyes posteriores. Luego la propiedad legítimamente constituida tiene todas las prerrogativas legales y está protegida por este ordenamiento constitucional.

Pero esa propiedad, aun así concebida, tiene un límite, cuando ella entra en conflicto en razón de su ordenamiento legal con el interés público, aquella deberá ceder en favor del interés de la colectividad.

Porque la propiedad en ningún momento debe cumplir fines ególatras o exclusivistas para quien la posee, sino que está encaminada a satisfacer necesidades de interés común o social. De ahí que la Constitución establezca que "la propiedad es una función social que implica obligaciones..."

Las obligaciones que determina la norma son el resorte y están radicadas en cabeza del titular de la propiedad y a través de ella, se debe hacer posible el desarrollo urbano, si se trata de bienes inmuebles ciudadanos y colaborar con la producción agrícola y ganadera si ellos son aptos para esta clase de menesteres . . "

En la Constitución de 1991 la expropiación está regulada en los artículos 58 y 59 y tiene cuatro modalidades:

1. Expropiación con indemnización previa

Esta clase de expropiación está consagrada en el inciso cuarto del artículo 58 superior en los siguientes términos:

"Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. . . "

De acuerdo con la disposición transcrita, para que sea procedente este tipo de expropiación, deben cumplirse los siguientes requisitos:

- Definición legal de los motivos de utilidad pública o de interés social;
- Sentencia judicial y
- Indemnización previa.

2. Expropiación por vía administrativa

Nuevo mecanismo desconocido en nuestro ordenamiento constitucional hasta la expedi-

ción de la Carta de 1991, el cual permitirá agilizar y hacer más efectivo el trámite de la expropiación, previa la definición por el legislador de los casos en los que procede, con la regulación del procedimiento aplicable, y garantizando los principios constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa. Está regulada en el último aparte del inciso cuarto del artículo 58 superior, cuyo texto es el siguiente:

"...En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa, incluso respecto del precio".

El legislador hasta la fecha no ha determinado los casos para adelantar la expropiación por vía administrativa y su respectivo procedimiento. En tres oportunidades el Senador Julio César Turbay Quintero presentó al Senado de la República un proyecto de ley mediante el cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles. En la legislatura que se inició en 1992 se distinguió con el número 89 Senado de 1992 y en la legislatura que comenzó en 1994 le correspondió el número 214 Senado de 1995.

3. Expropiación sin indemnización

Esta clase de expropiación se lleva a cabo por motivos de equidad. La contempla el inciso quinto del artículo 58 de la Carta, anteriormente citado. Son requisitos para decretarla:

a) Que el legislador, por razones de equidad, determine los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, y

b) Que la ley sea votada por la mayoría absoluta de los miembros de las comisiones constitucionales respectivas y de las Cámaras en pleno.

4. Expropiación en caso de guerra

Se encuentra prevista en el artículo 59 de la Constitución Política. Sólo es procedente en caso de guerra y para atender los requerimientos de la misma. La decreta el Gobierno Nacional sin previa indemnización, y recae únicamente sobre bienes muebles, por cuanto la propiedad inmueble sólo puede ser temporalmente ocupada, para atender a las necesidades de la guerra, o para destinar a ella sus productos. El artículo 26 de la Ley 137 de 1994 - Ley Estatutaria de los Estados de Excepción - prevé los requisitos para este tipo de expropiación:

a) La expropiación debe ser decretada por el Gobierno Nacional mediante decreto legislativo, y

b) El decreto señalará el procedimiento para fijar el monto de la indemnización causada por razón de la expropiación y establecerá la manera de asegurar la responsabilidad del Estado.

I. Antecedentes constitucionales del inciso quinto del artículo 58 de la Constitución

Nuestra tradición constitucional ha reconocido como principio esencial o fundamental de nuestro sistema jurídico, económico y político la garantía de la propiedad privada, reconociéndola como un derecho de los particulares, regulada

en su ejercicio por el Estado, con las limitaciones derivadas de los preceptos constitucionales en cuanto al interés público o social, la función social y hoy la función ecológica. Además, siempre ha sido aceptada la posibilidad de expropiar los bienes privados cuando son necesarios para la satisfacción de una necesidad pública o social, mediante la indemnización del perjuicio sufrido por el propietario afectado, la cual se tasa en el proceso expropiatorio.

La Constitución de Cundinamarca de 1811, la Constitución de 1853, la Constitución de 1863 y la Constitución de 1886 consagraron el pago de indemnización en caso de expropiación.

La Constitución de Cundinamarca de 1811 establecía el principio según el cual toda expropiación de la propiedad privada debe conllevar una indemnización. Expresaba su artículo 3º. "La Constitución no solamente garantiza la inviolabilidad de todas las propiedades, sino también la justa indemnización de aquellas cuyo sacrificio pueda exigir la necesidad pública legalmente manifestada" (lo subrayado es nuestro).

En la Constitución de 1853 la inviolabilidad de la propiedad implicaba no poder ser despojado de la mayor porción de ella, sino por vía de contribución general, apremio o pena, o por expropiación para aplicarla a algún uso público, mediante una previa y justa indemnización.

La Constitución de 1863 garantizó la propiedad privada, sin poder ser privado su titular sino por pena o contribución general con arreglo a las leyes, o por motivo de necesidad pública, judicialmente declarada y previa indemnización. La pena de confiscación no se podía imponer en ningún caso.

La Constitución de 1886 en su artículo 32 dispuso: "En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino por pena o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes.

Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad antes de verificar la expropiación" (lo subrayado es nuestro).

Posteriormente en el Acto Reformatorio de la Constitución número 6 de 1905, expedido por la Asamblea Nacional Constituyente y Legislativa, y en el Acto Legislativo número 1º de 1936 y en la Constitución Política de 1991, se le otorgó al legislador la competencia para determinar los casos de expropiación en los que no haya lugar al pago de indemnización.

El texto del artículo único del Acto Reformatorio número 6 de 1905 era el siguiente: "En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad, en todo ni en parte, sino en los casos siguientes, con arreglo a las leyes expresas: Por motivos de utilidad pública, definidos por el

legislador, previa indemnización salvo el caso de apertura y construcción de vías de comunicación, en el cual se supone que el beneficio que derivan los predios atravesados es equivalente al precio de la faja de terreno necesaria para la vía; pero si se comprobare que vale más dicha faja, la diferencia será pagada".

La reforma constitucional de 1936, en el artículo 10 del Acto Legislativo número 1º de 1936 preceptuaba: "Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara" (lo subrayado es nuestro).

El Congreso de la República solamente en dos oportunidades ha autorizado la expropiación sin indemnización: la primera, en la Ley 1ª de 1972, mediante la cual se estableció un régimen especial para San Andrés, disponiendo que por razones de equidad podía adelantarse la expropiación sin indemnización de los predios costeros de la isla, cuyos titulares del derecho de propiedad fueran extranjeros. La Corte Suprema de Justicia declaró inconstitucional esta autorización por considerar que las razones invocadas por la Ley 1ª de 1972 no constituían razones de equidad. La segunda y última oportunidad en la que se ha dado aplicación a la expropiación sin indemnización, se encuentra en el artículo 53 de la Ley 9ª de 1989, Ley de Reforma Urbana, en el cual se autoriza ordenar la expropiación sin indemnización por razones de equidad, respecto de los predios urbanos, cuando el propietario de un inmueble ubicado en sitio apto o no apto para urbanizar, en contravención a las normas sobre usos de suelo, o fuera del perímetro sanitario y urbano de un municipio, del Distrito Capital de Bogotá, de un área metropolitana, de la Intendencia de San Andrés y Providencia, o sin contar con los permisos y licencias requeridos por las leyes, y acuerdos, aprovechándose de la necesidad de vivienda de los ocupantes, venda, prometa en venta, promueva o tolere la ocupación de dicho inmueble para vivienda de interés social.

Ante la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron siete (7) proyectos para modificar el artículo 30 de la Constitución de 1886, a saber:

1. El Gobierno Nacional.
2. Los constituyentes Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes.
3. El constituyente Jaime Arias López.
4. El constituyente Hernando Herrera Vergara.
5. El constituyente Alfonso Peña.
6. El constituyente Francisco Rojas Birry.
7. La Institución Universitaria Sergio Arboleda.

Las propuestas del Gobierno Nacional, de la Institución Universitaria Sergio Arboleda, de los constituyentes Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes, del constituyente Hernando Herrera Vergara y del constituyente Alfonso Peña consagraban la modalidad de la expropiación sin indemnización por razones de equidad, modalidad que fue aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente y que corresponde al inciso quinto del artículo 58 de la actual Carta Política.

II. Conveniencia de la Reforma

En la Constitución de 1991, la regulación del derecho de propiedad se encuentra dentro del capítulo de los Derechos Económicos y Sociales, sin embargo, es importante destacar que la Corte Constitucional le ha reconocido el carácter de derecho fundamental, aunque bajo ciertos presupuestos, los cuales se encuentran en la Sentencia T-506 de 1992 a saber:

"La propiedad es un derecho económico y social a la vez. En consecuencia la posibilidad de considerarlo como derecho fundamental depende de las circunstancias específicas de su ejercicio. De aquí se concluye que tal carácter no puede ser definido en abstracto, sino en cada caso concreto. Sin embargo, esto no significa que tal definición pueda hacerse de manera arbitraria."

Sólo en el evento en que ocurra una violación del derecho a la propiedad que conlleve para su titular un desconocimiento de los principios y valores constitucionales que consagran el derecho a la vida, a la dignidad y a la igualdad, la propiedad adquiere naturaleza de derecho fundamental."

En el mundo moderno, independientemente de la tesis que se adopte sobre la naturaleza jurídica de la propiedad, en todos los casos en que se priva a su titular del ejercicio del mismo, ya sea por razones de interés público o social, existe siempre una indemnización, la cual resarcirá el perjuicio causado al propietario que ha sido despojado sin su consentimiento del derecho de dominio.

Reconocer el pago de indemnización en todos los casos de expropiación, significa consagrar en nuestro ordenamiento constitucional un principio previsto en los ordenamientos constitucionales del mundo occidental, y establecido en el artículo 21, numeral 2º de la Convención Americana sobre Derechos humanos-Pacto de San José de Costa Rica 1969- según el cual ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés

social y en los casos y según las formalidades establecidas en la ley.

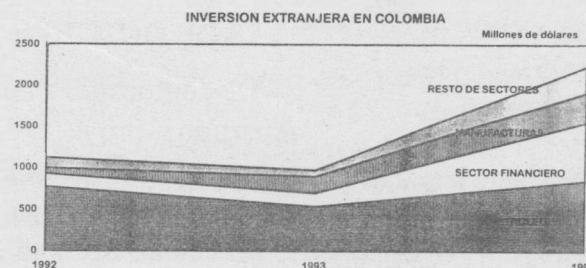
Otro argumento que justifica la reforma constitucional que se somete a estudio del Congreso es la importancia de la inversión extranjera en Colombia y la inversión colombiana en el extranjero. En efecto, en el actual entorno económico mundial, sobresalen tres elementos fundamentales que todo país debe tener para lograr niveles de crecimiento importantes: el desarrollo del comercio, de la inversión y la innovación tecnológica. La inversión extranjera reúne estos tres objetivos.

Durante muchos años se aplicaron en el país políticas restrictivas, animadas por el deseo de "racionalizar el proceso de industrialización", en un marco de política de sustitución de importaciones. Dicho régimen rompía con cuatro principios básicos para el fomento de la inversión extranjera: transparencia, estabilidad, libre giro de capitales y utilidades, y una sólida política de exportaciones. Como resultado de estas políticas, los niveles de inversión extranjera en Colombia venían mostrando un comportamiento rezagado respecto a los niveles que presentaban países con grados de desarrollo similar, y frente a algunos países de la región.

Consciente de este hecho, nuestro país a partir de 1991, en el marco del proceso de apertura económica, inició una política de fomento a la inversión extranjera, la cual se sigue aplicando y desarrollando. Está política comprende la adopción de un marco legal competitivo, la firma de acuerdos internacionales que permitan minimizar el riesgo político, y la implementación de un programa de promoción a la inversión extranjera en nuestro país.

Como resultado de esta política, la inversión extranjera en Colombia ha venido presentando tasas de crecimiento importantes hasta llegar a cuadruplicarse entre el año 1990 y 1994, al pasar de US\$981.5 millones a US\$2244 millones, de los cuales US\$436.5 y US\$1389.5 se dirigen a actividades diferentes al petróleo.

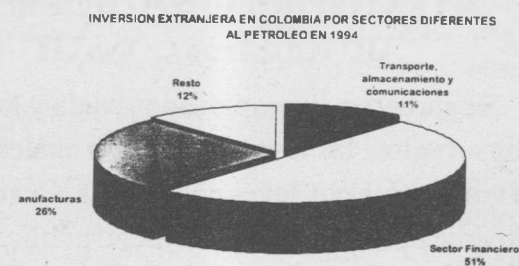
En el año 94 la inversión realizada en la actividad petrolera alcanzó la cifra de US\$855 millones, los cuales se destinaron principalmente al desarrollo de los Campos de Cusiana.



Fuente: Banco de la República, Ecopetrol

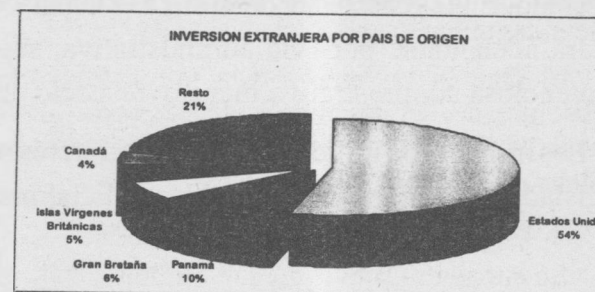
En el sector petrolero los flujos de capital del exterior son primordiales para el desarrollo de megaproyectos como el de Cusiana o Cupiagua, los cuales sería prácticamente imposible financiar localmente.

Excluyendo el sector de petróleos, en 1994 el mayor receptor de la inversión extranjera lo constituyó el sector *Establecimientos financieros, seguros, Bienes Inmuebles y Servicios Prestados a las Empresas*, el cual recibió cerca del 50% del total de la inversión extranjera, llegando a 701.1 millones el total de recursos recibidos.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Nacional

Tal como se ha venido presentando en los últimos años, Estados Unidos se constituye en el principal inversionista en nuestro país, seguido de Panamá y Gran Bretaña, países que participaron con US\$ 736.1, US\$ 142.4 y US\$ 90.1 millones respectivamente en 1994.



Fuente: Departamento Administrativo de Planeación Nacional

La inversión extranjera por países en Colombia ha tenido la siguiente evolución:

Cifras en millones de dólares y porcentaje

Origen	1992	1993	1994	TC*93/92 %	TC.94/93 %
USA	97.1	153.2	736.1	57.8	380.2
Panamá	45.9	43.9	142.4	-4.3	224.2
Gran Bretaña	63.6	2.5	90.1	-95.9	3427.1
IS.VIR.BR.	17.8	12.1	70.6	-32.0	483.2
Canadá	6.9	4.4	59.3	-36.9	1246.1
Holanda	6.5	6.4	36.5	-1.5	463.7
R.F.ALEM.	2.0	5.6	33.3	179.7	494.4
Japón	-2.1	1.9	25.7	-191.5	1224.6
Suiza	6.4	5.0	24.9	-22.3	395.7
España	7.5	5.1	23.2	-31.5	350.5

FUENTE: Departamento Nacional de Planeación.

* Tasa de crecimiento

Finalmente, durante el primer semestre de 1995 la inversión extranjera en Colombia mantuvo la tendencia al alza que ha presentado en los últimos años, al registrar un incremento de más del 200% respecto al mismo período del año anterior, en efecto, mientras en el primer semestre de 1994 la inversión del exterior totalizaban 207.7 millones de dólares, en 1995 llega a 756.4 millones.

Los dos sectores más importantes son el Sector Financiero y el Manufacturero, que continúan siendo los mayores receptores de la inversión extranjera, al recibir en este semestre 229.4 y 228.5 millones de dólares respectivamente.

Por lo expuesto anteriormente, la aprobación del Acto Legislativo presentado, permitiría en

todos los casos de expropiación a nacionales el reconocimiento de una indemnización y dará mayor seguridad a los inversionistas extranjeros en nuestro país.

Julio César Turbay Quintero.

Senador.

Hay otras firmas ilegibles.

TEXTO PROPUESTO DE REFORMA AL ACTUAL ARTICULO 58 CONSTITUCION POLITICA

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio.

Los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

TEXTO ACTUAL DEL ARTICULO 58 CONSTITUCION POLITICA

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa.

Está se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa administrativa incluso respecto del precio.

Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar al pago de indemnización, mediante el voto favorable de las mayorías absolutas de los miembros de una y otra Cámara.

Las razones de equidad, así como los motivos de utilidad pública o de interés social, invocados por el legislador, no serán controvertibles judicialmente.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., a 12 de octubre de 1995

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el proyecto de acto legislativo número 7 de 1995, "por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política". Me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es de competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República.

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA,

18 DE OCTUBRE DE 1995

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

Cúmplase:

El Presidente del honorable Senado de la República (E.),

José Antonio Gómez Hermida.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 018 DE 1995 SENADO

"por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes desempeñan funciones de carácter asistencial en entidades de derecho público pertenecientes al sector salud".

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

Doctora

MARIA DEL SOCORRO BUSTAMANTE
DE LENGUA

Presidenta Comisión VII Constitucional,
Senado de la República

Ciudad.

Respetada Senadora Bustamante:

De manera comedida nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley 018/95 Senado "por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público".

Objeto del proyecto

El Proyecto de ley tiene como objetivo regular parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con el hecho de permitir que los servidores públicos que cumplen en forma directa funciones relacionadas con la prestación de servicios de carácter asistencial en entidades oficiales pertenecientes al sector salud, independientemente del sistema que las rijan, puedan desempeñar más de un empleo en las mismas, con una jornada máxima de 12 horas diarias sin sobrepasarse 66 horas a la semana y como consecuencia recibir más de una asignación que provenga del tesoro público, o de empresa u organismo en que tenga parte el Estado.

Consideraciones

Colombia tiene cerca de 35 millones de habitantes, de los cuales el 49.6% son hombres y 50.4 mujeres.

En 1990 se observó mayor proporción de población menor de 15 años en el medio rural (40.9%), que en el urbano (33.7%); en la población de 15 a 64 la proporción es contraria (55.1% y 62.4%) respectivamente y los mayores de 65 años tienen una distribución similar.

Cuenta en la actualidad con 81 pueblos indígenas distribuidos en 45 comunidades, con una población aproximada de 600.000 habitantes.

La tasa de natalidad para 1985-90 es de 27.4 por 1.000 habitantes, la tasa de mortalidad entre 1990-95 esta estimada en 25.8 por 1.000 habitantes.

Colombia cuenta desde la expedición de la Ley 100 de 1993, con un nuevo Sistema de

Seguridad Social en Salud, cuyo objetivo primordial es brindar a los habitantes del territorio nacional una cobertura integral en materia asistencial.

Con los cambios introducidos por la reforma antes mencionada, se pretende que los colombianos que durante muchos años han vivido marginados de cualquier alternativa en materia de salubridad, puedan acceder a los servicios que la propia constitución consagra en su favor contemplados especialmente en los artículos 48 y 49.

Durante los años de 1994 y 1995, el Gobierno Nacional inició la puesta en marcha de la Reforma de la Seguridad Social, con el fin de ampliar cobertura en la atención y dotar a los organismos prestadores de servicios de las herramientas necesarias para que los objetivos de la Ley 100 de 1993 se cumplan, en la forma que mejor satisfaga las necesidades de la población colombiana.

No obstante los esfuerzos hechos hasta la fecha para lograr una mayor cobertura en la atención de servicios de salud, presentan dificultad las entidades encargadas de prestar dichos servicios por carecer del recurso humano

suficiente para asumir los nuevos retos que la reforma impone, en algunos casos por la escasez de profesionales de la salud o porque estos se encuentran vinculados a otras instituciones de carácter público o porque los salarios que se les ofrecen no colman las expectativas relativas a sus ingresos, con el agravante de que no pueden aspirar a tener más de una relación laboral, en razón a que legalmente se les ha prohibido tener más de un vínculo que sobrepase a las ocho horas diarias.

La anterior situación se presenta en muchas ocasiones en razón a la escasa oferta de personal capacitado en la prestación de servicios de salud de acuerdo con las estadísticas que reposan en el Ministerio de Salud.

A continuación nos permitimos ilustrar con varios cuadros la relación existente entre la población y el recurso humano en salud existente en el país. Igualmente mostramos la relación existente del personal en salud en relación con el de otros países y finalmente la relación del personal egresado y la vinculación del mismo a las instituciones oficiales del sector público de salud:

OFERTA DE PERSONAL EN SALUD PARA EL AÑO DE 1991

Profesiones y ocupaciones	Número	Relación/ 10.000 habitantes	Número Programas	Egresados
Medicina	33.107	10.1	21	2.154
Odontología	16.858	5.1	12	1.449
Enfermería	11.252	3.4	20	714
Bacteriología	11.237	3.4	9	677
Fisioterapia	3.343	1.0	5	267
Nutrición	3.261	1.0	6	268
Otras terapias	2.354	0.7	12	204
Optometría	1.159	0.4	1	141
Subtotal	86.811		86	5.874
Aux.de Enfermería	31.674	9.6	28	1.490
Promotores de Salud	7.591	2.3	22	498
Ingenieros Sanitarios y Veterinarios	8.900		11	935
Promotores Ambiente	4.002		3	283
Subtotal	52.167		64	3.206

FUENTE: Dirección de Recursos Humanos 1993/94.

Este cuadro describe el número de profesionales, auxiliares y promotores en relación con la población y el número de programas académicos ofrecidos por distintas instituciones educativas. De otra parte la relación de enfermeras por médico se encuentra invertida en nuestro país, siendo mayor el número de médicos que de enfermeras y personal auxiliar en esta área.

De la lectura se concluye que por cada tres médicos existe una enfermera profesional, cuando los índices universalmente aceptados muestran que deben existir cuatro enfermeras por cada médico.

Así mismo es de destacar que el sector público sólo absorbe el 17% de los profesionales de la salud y el 20% de las cuatro profesiones básicas como son: medicina, odontología, enfermería y bacteriología. En el nivel local donde el servicio es prestado casi exclusivamente por este sector, una gran proporción está conformada por profesionales de servicio social obligatorio, evidenciando la poca atracción y retención que tiene este nivel, por la falta de una verdadera política de incentivos y estímulos a estos profesionales. La mayor concentración de profesionales se encuentra en las grandes y medianas ciudades y en los hospitales de segundo y tercer nivel.

OFERTA DE PERSONAL EN SALUD EN RELACION CON OTROS PAÍSES PARA EL AÑO DE 1992

País	Médicos Nº	Relación por 10.000 habitantes	Odontólogos Nº	Relación por 10.000 habitantes
Colombia	36.551	10.94	13.815	4.13
Perú	23.771	10.59	7.130	3.18
Venezuela	32.616	16.16	7.945	3.94
Argentina	88.800	26.83	21.900*	6.62
Chile	15.015**	11.04	5.200***	3.82
Brasil	208.966	13.56	118.609	7.70
México	149.432	16.95	62.570****	7.11
Cuba	46.860	43.34	8.057	7.45
Canadá	60.559*	22.13	14.621*	5.34
Estados Unidos	625.661**	24.52	159.312**	6.26

FUENTE: Las Condiciones de Salud en las Américas OPS/OMS 1994.

* 1991. **1993. ***1989. ****1984.

En el anterior cuadro se evidencia que la relación de médicos por 10.000 habitantes comparativamente con los demás países americanos es de las más bajas; no así la relación de odontólogos por habitantes, sin embargo dada la ubicación de este recurso, que se concentra en los grandes centros urbanos del país, encontramos faltante de este profesional especialmente en áreas rurales.

País	Enfermeras	Relación por 10.000 habitantes	Otro personal de Enfermería	Relación por 10.000 habitantes
Colombia	15.251	4.56	31.674*	9.6
Perú	19.612	8.74	38.850**	17.30
Venezuela	15.026	7.44	40.324	19.98
Argentina	18.000***	5.44	51.000***	15.41
Chile	5.653****	4.16	28.794*****	21.17
Brasil	57.047	3.70	455.110	29.17
México	80.760*	9.16	61.540*	6.98
Cuba	73.592	68.07	351	0.32
Canadá	262.288*	95.84	85.539	31.26
Estados Unidos	2.239.316****	87.78	1.400.000*****	54.87

FUENTE: Las Condiciones de Salud en las Américas OPS/OMS 1994.

* 1991. ** 1987. *** 1989. **** 1993. ***** 1988.

Del cuadro anterior se deduce que la relación de personal de enfermería por 10.000 habitantes se encuentra entre las más bajas de América Latina.

RELACION DEL PERSONAL QUE SE ENCONTRABA VINCULADO A LAS INSTITUCIONES OFICIALES DEL SECTOR SALUD PARA EL AÑO DE 1993

Profesionales y Ocupaciones	Número Sector Público	% Total Oferta	Número o Nivel Local	% En Nivel Local	Servicio Social	% En el Nivel Local
Medicina	8.243	25	2.758	33	1.007	37
Odontología	1.822	11	952	52	485	51
Enfermería	2.809	25	2.758	33	1.007	41
Bacteriología	1.439	13	474	33	232	49
Fisioterapia	190	6				
Nutrición	239	7				
Otras terapias	118	5				
Total	14.860	17	4.794	33	1.974	42.

FUENTE: Dirección de Recursos Humanos 1993/94.

En el cuadro se relaciona el personal que se encuentra vinculado a las instituciones oficiales al año 1993, sin incluir el personal vinculado al ISS.

Adicionalmente, cabe observar que la salud es un servicio público consagrado en precepto constitucional y que es obligación del Estado garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de salud, tanto en lo referente a la promoción, protección y recuperación de la salud, así como a la prevención de la enfermedad.

El servicio público de salud en Colombia tradicionalmente se ha venido prestando en forma directa a través de las entidades de derecho público o mediante contratos que el Estado celebra con organismos del sector privado, mixto o solidario. La prestación de tal servicio implica que las entidades prestatarias lo hagan en forma permanente durante 24 horas del día, en los 365 días del año, con el fin de poder garantizar una adecuada y oportuna atención de quienes demandan el servicio.

La inadecuada planeación del recurso humano para la salud, ha producido serios desajustes, entre ellos la discrepancia entre los perfiles de formación y los perfiles ocupacionales y entre éstos y los perfiles epidemiológicos, sociopolíticos y económicos del país. Todo esto coincide con la falta de estímulos para la práctica de la atención básica y con la orientación en el pregrado hacia las especialidades, creándose un contrasentido respecto al poco número de cupos ofrecidos por las universidades para éstas, a pesar de lo cual el 44% de los médicos son especialistas, sobrepasando las recomendaciones internacionales.

Dada las circunstancias anteriormente anotadas y con el fin de cubrir las necesidades que se presentan, las entidades hospitalarias han venido disponiendo la vinculación de personal en salud, mediante el sistema de turnos, medios tiempos o tiempos parciales, lo que ha ocasionado en muchas oportunidades que los profesionales de la salud tengan vanas vinculaciones laborales o contractuales con diferentes entidades, hecho éste que ha generado serios inconvenientes tanto a los profesionales como a las mismas instituciones que los contratan, siendo en última los usuarios de servicio los más afectados con esta situación.

Durante el Gobierno anterior, se trató de adoptar una normatividad que se ajustará más a la realidad que vive el sector de la salud, pero el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades actualmente vigentes no han permitido superar los inconvenientes que se presentan ocasionados por el desfase existente entre el número de profesionales de la salud y la creciente demanda de servicios.

Para efectos de implementar el régimen de Seguridad Social en Salud de que trata la Ley 100 de 1993 y que las entidades territoriales asuman las competencias que les fueron señaladas en la Ley 60 del mismo año y en las que se contempla entre otras la ampliación de coberturas y el mejoramiento en la calidad de los servicios, se hace necesario modificar la legislación vigente, que permita al personal que presta servicios de salud, poder desempeñar más de un cargo o celebrar más de un contrato con entidades de derecho público y percibir más de una asignación que provenga del tesoro público o de empresa o institución en que tenga parte mayoritaria el Estado, en las condiciones y con las limitaciones que en este proyecto se establezcan.

Modificaciones que hace esta ley

La legislación vigente no permite que el personal que presta directamente servicios de salud, pueda simultáneamente desempeñar más de un empleo público, ni percibir más de una asignación proveniente de entidad oficial, con las escasas excepciones que se consagran en el Decreto-ley 973 de 1994. El presente proyecto tiene por objeto ampliar la posibilidad que estos servidores puedan desempeñarse en más de una entidad oficial y percibir más de una asignación por los servicios que prestan.

Se genera la posibilidad que la jornada contratada sea por un máximo de 12 horas diarias sin exceder de 66 semanales, cualquiera sea su modalidad de vinculación.

Conclusiones

Consideramos como conclusiones finales que la presente ley tiene, entre otros, beneficios los siguientes:

Ampliación de cobertura en la atención, por aumento de horas de trabajo, especialmente en regiones donde el recurso es escaso.

Aumento de ingresos, lo cual se puede constituir en un estímulo para el personal que labora en el sector salud.

Mejor utilización del recurso humano existente en zonas donde no hay suficiente oferta del mismo.

Posibilidad de contratación de personal especializado por diferentes entidades en regiones apartadas o de difícil acceso.

Por las anteriores consideraciones nos permitimos proponer se dé primer debate al Proyecto de ley 018 de 1995 Senado, "por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes desempeñan funciones de carácter asistencial en entidades de derecho público pertenecientes al sector salud", y al pliego de modificaciones.

Cordialmente,

Consuelo Durán de Mustafá y Armando Estrada Villa, Senadores ponentes.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Campo de Aplicación. La presente ley se aplica a todo el personal de salud que cumpla en forma directa funciones de carácter asistencial en entidades prestadoras de servicios de salud, sin perjuicio del sistema de salud que las rija.

Artículo 2º. Garantía de prestación del servicio público de salud. Corresponde al Estado, garantizar la atención en Salud como un servicio público esencial, y en tal carácter el acceso permanente de todas las personas a dicho servicio, razón por la cual, el personal asistencial que preste directamente servicios de salud, podrá desempeñar más de un empleo en entidades de derecho público.

La jornada de trabajo del personal que cumple funciones de carácter asistencial en las entidades prestadoras de servicios de salud, podrá ser máximo de 12 horas diarias sin que en la semana exceda de 66 horas, cualquiera sea la modalidad de su vinculación.

Artículo 3º. Concurrencia de Horarios. Prohíbese la concurrencia de horarios, con excepción de las actividades de carácter docente asistencial, que se realicen en las mismas instituciones en las cuales se encuentre vinculado el profesional de la salud, y que por la naturaleza de sus funciones, ejerza la docencia y la prestación directa de servicios de salud.

Artículo 4º. Inspección, vigilancia y control. Sin perjuicio de la competencia que le corresponde a otras entidades de inspección, vigilancia y control, la Superintendencia Nacional de Salud, en ejercicio de las funciones señaladas en la ley, adelantará las respectivas investigaciones e impondrá multas hasta de doscientos salarios mínimos legales mensuales, a las entidades que vinculen o contraten personal violando el régimen previsto en la presente ley.

Parágrafo: Los servidores públicos que infrinjan el régimen previsto en esta ley serán sancionados de conformidad con el régimen disciplinario único contemplado en la Ley 200 de 1995.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación, y deroga las disposiciones que le sean contrarias, en especial el artículo 5º del Decreto-ley 973 de 1994; los literales c) y d) del artículo 73 y el numeral 3º del artículo 74 del Decreto-ley 1301 de 1994.

Consuelo Durán de Mustafá y Armando Estrada Villa.

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA.

En Santafé de Bogotá, D. C., 17 de octubre de 1995. En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE Y TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1995 SENADO

"por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones".

Honorable Senador

JULIO CESAR GUERRA TULENA

Presidente

Senado de la República

E. S. D.

Señor Presidente y honorables Senadores:

Me permito someter a su consideración el Proyecto de ley número 54 Senado, 1995, "por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones", proyecto que fue presentado por el Ministerio de Desarrollo Económico y cuyo objeto es poner en concordancia a la Legislación con las políticas gubernamentales de lucha contra la inflación inercial, en el sentido de cambiar el referente de expectativas de inflación, para que en vez de usar la inflación pasada, como estimativo de la del año en curso, se emplee la meta de inflación.

Después de un estudio juicioso presenté ponencia para primer debate en la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado: dicha ponencia fue estudiada por mis colegas de Comisión, debatida y finalmente aprobada en la sesión ordinaria de dicha célula legislativa del día miércoles 20 de septiembre de 1995.

Dicho texto aprobado por la Comisión Tercera es el que ahora le presento a la plenaria del honorable Senado, solicitándoles expresamente a mis colegas que se apruebe, con la única adición de que dicha ley empiece a regir después de su publicación, y esto, como el artículo 8º del proyecto de ley que propongo a consideración de mis colegas, solicitándoles muy expresamente su aprobación para que se surta de esta manera una etapa más en la formación de la ley que considera el Gobierno Nacional necesaria para poder realizar sus programas.

No tengo más consideraciones que hacer, ya que me ratifico en la ponencia para primer debate que tuve la oportunidad de poner a consideración de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado.

En consecuencia, y por lo anteriormente expuesto, me permito solicitarle a la plenaria del Senado proceda a darle segundo debate al Proyecto de ley número 54 Senado, 1995, "por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones".

De los honorable Senadores,

Luis Guillermo Vélez Trujillo,
Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., Diecisiete (17) de octubre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, ponencia para Segundo debate del Proyecto de ley número 54 Senado, 1995, "por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones".

Con pliego de modificaciones. Consta de dos (2) folios.

El Secretario General Comisión Tercera Senado de la República -Asuntos Económicos-, *Rubén Darío Henao Orozco.*

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Esta ley modifica las normas legales que tienen en cuenta el comportamiento pasado del Índice de Precios al Consumidor como factor de reajuste de multas, valores catastrales, rangos, cuantías y cánones y en su lugar establecer criterios que hacen referencia a la meta de inflación, con el objeto de ajustar la legislación de manera que sirva de instrumento para la desindización de la economía de conformidad con el Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios. Además, determinan la forma como deberá tenerse en cuenta la meta de

inflación en la expedición de normas por parte del Gobierno Nacional y las Administraciones Distritales, Municipales y Departamentales.

Artículo 2º. *Definiciones.* Para los efectos previstos en esta ley, se adoptan las siguientes definiciones:

IPC: Índice de Precios al Consumidor, calculado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas (DANE) para el total nacional, total de artículos y el total de ingresos, o el índice que haga sus veces.

Inflación: Variación acumulada del IPC durante un año calendario.

Meta de inflación: Es el porcentaje de inflación que se espera para el año siguiente según determinación que adopte al final de cada año la Junta Directiva del Banco de la República o la entidad que haga sus veces.

Artículo 3º. *Disposiciones aplicables a la expedición de normas que tomen en cuenta la inflación.* El Gobierno Nacional así como las Administraciones Municipales, Departamentales y Distritales, al expedir normas que disponen la actualización de valores como precios, tarifas, multas, impuestos en valores absolutos, salarios, cánones y rangos de aplicación de una disposición, con el fin de mantener su poder adquisitivo, tendrán en cuenta la meta de inflación como estimativo del comportamiento de los precios del año en curso. Lo anterior no excluye la posibilidad de tener en cuenta, adicionalmente, factores diferentes al mantenimiento del poder adquisitivo en la determinación del reajuste.

Para los cálculos que además se involucren reajustes para los años anteriores, al hacer actualización del valor, se empleará la inflación correspondiente registrada por el DANE para el reajuste en cada uno de esos años, y se usará la meta de inflación para el reajuste del año en curso. Si el cálculo debe hacerse cada año se empleará cada vez la meta de inflación correspondiente, la cual se aplicará al valor determinado el año anterior sin corregir las diferencias entre la meta adoptada en ese año y la inflación registrada.

Parágrafo. Para los casos en que se presenten repetidas diferencias entre la meta de inflación y la meta registrada por el DANE durante varios años, podrán las mencionadas autoridades al expedir las normas de que trata el inciso segundo del presente artículo, incluir mecanismos de ajuste extraordinarios.

Artículo 4º. *Modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como factor para el reajuste anual de multas.* A partir de la vigencia de la presente ley, modifican todas aquellas normas incluidas en las leyes y decretos-leyes que consagran la variación del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de actualización de valores de multas o sanciones en el sentido de que se reajustará anualmente en un porcentaje igual a la meta de inflación fijada para el año en que se proceda al reajuste.

Artículo 5º. *Modificación de las normas que usan la inflación del año anterior como factor para el reajuste de cuantías o rangos.* A partir de la vigencia de la presente ley, modifican todas aquellas normas incluidas en las leyes y decretos-leyes que consagran la variación del índice de precios al consumidor al año anterior como factor de actualización de cuantías o rangos se valores que definan la aplicación diferencial de una disposición, en el sentido de que se reajustarán anualmente en un porcentaje igual a la meta de inflación fijada para el año en que se procede al reajuste.

Artículo 6º. *Modificación del artículo 8º de la Ley 44 del 18 de diciembre de 1990.* El artículo 8º de la Ley 44 de 1990 quedará de la siguiente forma:

“Ajuste anual de la base. El valor de los avalúos catastrales se reajustarán anualmente a partir del 1º de enero de cada año en un porcentaje determinado por el Gobierno Nacional previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes). El porcentaje de incremento no podrá ser superior a la meta de inflación para el año en que se define el incremento.

En el caso de los predios no formados, el porcentaje de incremento a que se refiere el inciso anterior, podrá ser hasta del 130% de la mencionada meta.

Parágrafo 1º. Este reajuste no se aplicará a aquellos predios cuyo avalúo catastral haya sido formado o reajustado durante ese año.

Parágrafo 2º. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumulen más de cinco puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar, previo concepto del Conpes un incremento adicional extraordinario.

Artículo 7º. *Modificación del artículo 10 de la Ley 56 de 1985.* El artículo 10 de la Ley 56 de 1985 quedará de la siguiente forma:

“Reajustes del canon de arrendamiento. Cada doce (12) meses de ejecución del contrato bajo un mismo precio, el arrendador podrá incrementar el canon en una proporción que no sea superior a la meta de inflación siempre y cuando el nuevo canon no exceda lo previsto en el artículo 9º de la presente ley.

Parágrafo. Si se presentan diferencias entre la meta de inflación y la inflación registrada por el DANE, que acumule más de cinco (5) puntos porcentuales en un solo año, el Gobierno Nacional podrá autorizar el incremento adicional en los cánones de arrendamiento el cual se llevaría a cabo en la siguiente renovación del contrato posterior a dicha autorización.

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

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 72 DE 1995 SENADO

“por la cual se modifican las Leyes 136, 166 y 177 de 1994”.

Santafé de Bogotá, octubre 17 de 1995.

Doctor

JOSE RENAN TRUJILLO GARCIA

Presidente Comisión Primera

Demás miembros honorable Senado de la República

Ciudad.

Por la presente procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 72 de 1995 Senado, “por la cual se modifican las Leyes 136, 166 y 177 de 1994 y se dictan otras disposiciones”.

I. Los organismos de control

Bajo esta denominación la nueva Constitución coloca a la Contraloría General de la República (sin perjuicio de las normas sobre las Contralorías Departamentales, Distritales y Municipales) y al Ministerio Público (dentro de la regulación de este último las Personerías Distritales y Municipales).

En la teoría del Derecho Constitucional se ha discutido si está bien hecha la clasificación de las tres ramas del poder público, del Estado (como las llama la Constitución colombiana), o pueden ser cuatro, justamente para reunir dentro de esta última las funciones del control a cargo del Ministerio Público y las Contralorías. Este planteamiento se ha hecho de manera concreta entre nosotros.

La Asamblea Constituyente mantuvo la tesis de la tridivisión del poder en ramas, pero agregó la existencia de órganos autónomos e independientes para el cumplimiento de las funciones de control del Estado.

Las Contralorías y Personerías se han denominado con el nombre de organismos de control. Debe entenderse, entonces, que se trata de una función distinta de la encomendada a la Rama Ejecutiva, justamente de vigilancia de ella, aunque no exclusivamente puesto que se extiende a las otras dos Ramas.

Será pues, esta la concepción que guiará la presente ponencia, la de que los organismos de control deben tener autonomía para realizar la vigilancia que la Constitución y la ley les asigne.

II. El control Fiscal. Las Contralorías

A las Contralorías corresponde ejercer la vigilancia fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos.

Prescribe la Constitución que a los Concejos Distritales y Municipales les compete organizar las respectivas Contralorías como entidades técnicas dotadas de autonomía administrativa y presupuestal.

Ha querido el Constituyente, además, que los Contralores tengan el carácter de funcionarios

técnico-políticos; es así como los Concejos conservan la potestad nominadora pero con ternas de origen judicial -dos candidatos presentados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial y uno por el Tribunal Administrativo que ejerza jurisdicción en el respectivo municipio.

Es de anotar, que los Concejos han visto fortalecida su tarea de control político sobre las administraciones distritales y municipales así mismo, la legislación reciente sobre el régimen de los Contralores del orden Distrital y Municipal hace más directa su línea de comunicación con el Concejo; esta Corporación elige al Contralor ante ella se posesiona, le admite la renuncia, provee sus faltas absolutas y temporales en su receso, estas faltas serán provistas por el Alcalde "designando provisionalmente un funcionario de la Contraloría".

La autonomía de las Contralorías no es sólo administrativa y presupuestal sino también contractual. En este aspecto, la Ley 42 de 1993 ordenó a las Asambleas y Concejos Distritales y Municipales que dotaran a las Contralorías de su jurisdicción de autonomía presupuestal, administrativa y contractual, de tal manera que les permita cumplir con sus funciones como entidades técnicas. La Ley 80 de 1993, Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, habilitó jurídicamente para celebrar contratos, entre otros organismos y dependencias del Estado, a las Contralorías Distritales y Municipales.

Se han hecho las anteriores consideraciones con el fin de mostrar cómo el Legislador ha querido que las Contralorías como órganos de control fiscal mantengan una independencia del Ejecutivo -distrital y municipal, que es el caso que nos ocupa- de tal forma que en su ejercicio puedan mantener la autonomía, cosa que desde todo punto de vista debe considerarse conveniente y necesaria para el país. Los organismos de control, pues, no deben ser un apéndice del Ejecutivo en ninguno de los niveles territoriales.

III. El control administrativo Las Personerías

Las Personerías Distritales y Municipales son las encargadas de ejercer el control administrativo en sus respectivas jurisdicciones. Por disposición legal disponen también de autonomía presupuestal y administrativa; como consecuencia, los Personeros son los encargados de elaborar los proyectos de presupuesto, los cuales son presentados al alcalde para su incorporación al proyecto de presupuesto general. Una vez aprobado el presupuesto de la personería, las partidas correspondientes no podrán ser objeto de traslados por el Alcalde y cualquier modificación debe hacerse por el Concejo a iniciativa del Personero. Las Contralorías reciben similar tratamiento respecto de la autonomía presupuestal y administrativa.

Cabe destacar que a las funciones tradicionales del Personero en relación con su Despacho -la nominadora y disciplinaria-, el Legislador agregó la del ordenador de gasto asignado a la Personería y la iniciativa en la creación, supresión

y fusión de empleos, sus atribuciones y emolumentos, con sujeción a los correspondientes acuerdos municipales.

Se ve una vez más como para los organismos de control, el Legislador ha buscado que su ejercicio se haga con independencia de quienes debe vigilar y controlar.

IV. El Proyecto de ley número 72 de 1995 Senado.

Este proyecto pretende en su artículo 1º fijar un tope máximo de las transferencias del sector administrativo municipal para el funcionamiento de las Contralorías y Personerías Distritales Municipales.

La Ley 166 de 1994 en su artículo 2º respecto de las apropiaciones presupuestales para las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales, estableció que los Alcaldes Municipales y Distritales y los Concejos Municipales y Distritales al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para las Contralorías y Personerías *no podrán ser inferiores a los presupuestados, aprobado y ajustado para la vigencia en curso e incrementados en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor* (las inclinadas son nuestras).

Estipula la Ley 166 que el índice de precios al consumidor a que se refiere el inciso anterior, debe tomar como base, para ajustar los presupuestos de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales, el acumulado correspondiente a los últimos doce (12) meses con corte a treinta y uno (31) de octubre del respectivo año.

La mencionada ley determinó un tope mínimo, pudiendo los Concejos Distritales y Municipales decretar recursos adicionales para el funcionamiento de estos organismos, cuando en razón al ejercicio de sus funciones ello se haga imperativo.

No parece prudente ni práctico que, como lo plantea el Proyecto 72 de 1995, se fija un tope máximo para ajustar anualmente los presupuestos de los organismos ya mencionados tomando como base "un porcentaje igual a la tasa de inflación esperada para la respectiva vigencia fiscal", pues ello conducirá necesariamente a que en un futuro los recursos asignados pierdan valor, ya que la tasa de inflación esperada difiere mucho de la tasa real.

Lo anterior podría llevar a una situación de asfixia presupuestal a estos organismos de control, lo que no es bueno, pues si bien sus presupuestos no deben ser desbordados tampoco pueden ser inflexibles al punto de hacerlos inoperantes. Los Concejos Distritales y Municipales tendrán que ser quienes en últimas establezcan y vigilen que estos presupuestos obedezcan a realidades y necesidades objetivas.

Es preciso anotar que la exposición de motivos del proyecto trae a título de ejemplo para justificar la reducción de los presupuestos de las Contralorías, el caso de la Contraloría General de la República, la cual se afirma que eliminó su

planta de personal en un 40% teniendo en cuenta la desaparición de los controles previo y perceptivo en el control fiscal; sin embargo, parece que se olvida la realidad de fondo, cual es la privatización de una gran cantidad de entidades del Estado bajo la política de su modernización, así, el papel que frente a ellas ejercía la Contraloría General de la República desapareció.

En relación con el artículo 2º de proyecto de ley que propone que la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación y control de las apropiaciones de las Contralorías y Personerías Distritales y Municipales es claro que cada uno de estos pasos debe tener en cuenta las normas orgánicas del presupuesto y sujetarse a lo señalado en el artículo 313 numeral 5º de la Constitución, artículo 32 numeral 10 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 96 del Decreto 360 de 1995, pero siempre teniendo de presente el alcance de la autonomía presupuestal que la Constitución le ha otorgado a las Contralorías y Personerías.

Podría colegirse del artículo 2º del proyecto que una vez aprobado el presupuesto para una determinada vigencia fiscal. Las modificaciones deben ser presentadas al Concejo a iniciativa del Alcalde, hecho éste que desdibujaría totalmente el sentido de la autonomía que como organismos de control deben tener las Contralorías y Personerías, pues quedarían a merced del Ejecutivo en sus respectivas jurisdicciones.

Y es que la autonomía otorgada a las Contralorías Distritales y Municipales ha sido precisada por la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo del Estado, en consulta radicada bajo el número 676 del 10 de marzo de 1995, de donde se extractan entre otros los siguientes apartes:

1. Las Leyes 166 y 177 de 1994 no fueron derogadas por la Ley 179 de 1994.

2. El Alcalde Municipal o Distrital carece de facultades para modificar los anteproyectos de presupuestos de gastos preparados por las Contralorías y Personerías; dicha atribución compete al Concejo.

3. el Alcalde no puede proponer al Concejo modificaciones respecto de los proyectos de presupuesto de las secciones correspondientes a las Contralorías y Personerías. Su modificación es competencia del Concejo a iniciativa propia.

4. Al efectuarse el cálculo de los gastos relacionados con las Personerías y Contralorías, el Concejo debe tener en cuenta disponibilidad de los recursos para mantener el equilibrio de que trata la ley orgánica del presupuesto.

5. El alcalde puede proponer modificaciones al presupuesto pero siempre y cuando que ellas no se refieran a las secciones de las Contralorías y Personerías.

6. Los Contralores y Personeros pueden proponer reformas a sus proyectos de gastos, pero éstas deben ser presentadas por el Alcalde al Concejo.

7. Las Contralorías y Personerías gozan de autonomía administrativa y presupuestal. La autonomía presupuestal consiste en la capacidad para ordenar el gasto en función de la ejecución del presupuesto (Decreto 160 de 1995 artículo 98). Por la autonomía administrativa debe entenderse el desempeño de sus funciones de manera independiente y sin injerencia extraña de otra entidad, órgano o funcionario.

8. Jurídicamente, las normas de una ley orgánica solo pueden ser modificadas o derogadas por otra de su misma naturaleza siempre y cuando versen sobre la misma materia.

9. La ley orgánica del presupuesto regula el procedimiento para elaborar, aprobar y ejecutar el presupuesto de rentas y gastos del Estado, departamentos, distritos y municipios. En esta materia tiene carácter prevalente.

Las Leyes 166 y 177 de 1994 tienen carácter especial en cuanto regulan algunos aspectos de la organización de los Distritos y Municipios y por lo mismo son diferentes de los regulados por la ley orgánica del presupuesto.

10. Las "normas orgánicas" dictadas por los Concejos Municipales sobre elaboración de los presupuestos de las Contralorías y Personerías territoriales deben expedirse en consonancia con la ley orgánica del presupuesto.

11. Las disposiciones contenidas en la Ley 166 de 1994 mediante las cuales se fijaron unos parámetros para la elaboración de los presupuestos de las Personerías y Contralorías Distritales y Municipales se aplican obviamente a las entidades de esta naturaleza ya existentes para la época en que entró en vigencia la ley. Para las entidades de control que se hubieran creado posteriormente serán igualmente aplicables tales disposiciones por cuanto la ley no ha considerado excepciones sobre el particular; y, a las que estén en vía de creación también les será aplicable la misma ley, salvo en lo relativo a la conformación de su presupuesto para el primer año de servicio y ciñéndose en cuanto fuere posible al espíritu de las leyes mencionadas.

Las anteriores precisiones, fijan las reglas que en materia presupuestal se aplican a las Contralorías y Personerías; por eso, no compartimos el criterio según el cual una vez haya sido aprobado el presupuesto para una determinada vigencia fiscal, las modificaciones deban ser presentadas al Concejo a iniciativa del Alcalde; esto, como ya se dijo, desvirtúa la autonomía consagrada por la Constitución Nacional y la Ley 177 de 1994, artículos 6º y 8º.

Sobre el artículo 5º del proyecto, no se ve razón para que se autorice el nombramiento y habilitación de pagadores con el fin de que realicen los trámites de cancelación de todas las cuantías ordenadas por los Personeros y Contralores en ejecución de las partidas presupuestales asignadas a las Contralorías y Personerías, ya que de acuerdo con lo señalado en el numeral 9º del artículo 32 de la Ley 136 de 1994, es competencia de los Concejos organizar las Contralorías y Personerías y dictar las normas necesarias para su funcionamiento.

Se pensaría además que, como el proyecto habla de que los Distritos y Municipios podrán nombrar y habilitar pagadores, el facultado para ello es el representante legal del Distrito y Municipio, que sería el Alcalde, coartándose la autonomía de los organismos de control.

Con fundamento en las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta que el Proyecto de ley número 72 de 1995 Senado no es conveniente para el país por limitar la autonomía de que deben gozar los organismos de control a nivel Distrital y Municipal, comedidamente propongo a los honorables Congresistas de la Comisión Primera no dar trámite a este proyecto y en consecuencia ordenar su archivo.

De los honorables Congresistas,
Atentamente,

Omar Yépez Alzate,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 107 DE 1995 SENADO

"por medio de la cual la Nación rinde homenaje y se asocia con el Municipio de Corinto, Cauca, a la celebración de los 200 años del natalicio del insigne General José María Obando y se ordena la realización de obras de infraestructura".

Tengo el honor de rendir informe para primer debate al proyecto de ley número 107 de 1995 Senado, "por medio de la cual la Nación rinde homenaje y se asocia con el Municipio de Corinto, Cauca, a la celebración de los 200 años del natalicio del insigne General José María Obando y se ordena la realización de obras de infraestructura".

La pluma genial de Alberto Lleras escribió una de las crónicas más bellas y estremecedoras de nuestra literatura con el sugestivo título de "El transcurso legendario de una gota de sangre". Allí se lee el nacimiento de una tempestad en la cual cayó, se alzó, se azotó y refulgió un caudillo, provinciano y romántico, que hubiera sido testimonio universal en una novela de Víctor Hugo o en un poema de Byron.

Por desgracia nuestra falta de autenticidad, por un lado y las pasiones políticas, por otro, siempre le han puesto sordinas a la voces que hubieran trascendido las fronteras y corrido velos sobre vidas que por sus venturas y sus fatalidades definen los perfiles de la nacionalidad.

Sin embargo, José María Obando, "injustamente denigrado por unos, tratado con desprecio por otros e injuriado por muchos", no podrá borrarse en la historia de los gestores de la Colombia actual.

Desde su nacimiento, el 8 de agosto de 1795, en Güengüe, hoy Corinto, en el Departamento del Cauca, empezó la trágica vida de este hombre a quien Salvador Camacho Roldán señala como un Edipo criollo, marcado por el destino para ser grande y controvertido.

Desde su nacimiento -para decirlo con alguna indulgencia- por que según su más autorizado biógrafo y paisano, Antonio José Lemus Guzmán no sólo nació en cuna de dolor sino que debe escrutarse la terrible urdimbre de complejidades, "desde antes de nacer, ya que hay que rastrear, buscar y fijar muchas influencias que sobre él pesaron, ancestrales, de ambiente circundante de educación y de afecto o de odio".

Desde Don Ramiro II, quien se enfrentaba con el Califa de Córdoba, en Duero el legendario, remonta Lleras el transcurso de la sangre que dió origen y vida al caudillo popular, Moscovias, Moscosos y Mosqueras fueron base de la leyenda medieval que, para no convertir este escrito en pretenciosa cátedra de historia, debe remitirse al Popayán del siglo XIX, cuando Mosqueras, Arboledas, Arroyos, Valencias, e Irigorris (ni la prudencia permite omitir los apellidos ilustres de los autores del proyecto), ejercían su aristocracia y gozaban de sus abuelos, por encima y delante de los indígenas nativos y de los negros, que en las haciendas y en las minas enriquecían con su trabajo a los nobles, a cambio de un techo y muchas veces detrás del paternalismo y hasta de un nombre que se conquistaba con la sumisión y la fidelidad.

Pero, la aparente tranquilidad colonial no podía quedar inalterada con los sucesos de la independencia y menos cuando resultan contemporáneos José María Obando, el bastardo y Tomás Cipriano de Mosquera y Arboleda, quien conjugaba heráldicas a las cuales "les quedará estrecho el campo debajo de los pies pesados".

El nexo familiar de los dos próceres no puede esquivarse. Tal vez de ahí heredó su apostura y su valor Obando, pero seguro que de ese parentesco nació el rencor y la rivalidad que llevaba anuncios de guerra y de muerte.

El 12 de enero de 1761 habían contraído matrimonio don Pedro López Crespo y Bustamante y doña Dionisia Mosquera y Bonilla. Nueve años después, la dama se confabula con su amante don Pedro Hermenegildo García de Lemus y asesinan a Crespo, en un crimen con toda la trama y los ingredientes que hubiera imaginado el más fecundo creador de la novela negra. El crimen fue en Popayán, en la esquina de "Cruz Verde", un nombre con mucho significado en la vida del caudillo popular, pues noventa años después, en combate de El Rosedal, cae asesinado Obando en Cruz Verde, lejos de su tierra natal; en Subachoque.

Pero el hecho es que de la relación adulterina nace una niña a quien bautizan Ana María (o Francisca Antonia), y que de otra relación de este tipo nace, en una humilde casa, en el camellón de Güengüe, José María Ramón a quien bautizan como "hijo de padres desconocidos", aunque lo fue de don José de Irigorri y de dona Ana María. El hecho es que llevado a Popayán es protegido y adoptado por el español Juan Luis Obando, quien lo educa y le da su apellido, al adoptarlo.

La paternidad encontrada, la influencia de su madre adoptiva, doña Agustina del Campo, los estudios iniciales en el seminario de Popayán, los posteriores en el antiguo colegio de los jesuitas en Quito, bajo la protección de Juan Sámano, explican el por qué inicia su carrera militar como realista y resulta compañero de armas de Agualongo.

Con razón dicen los ilustres proponentes del proyecto que: "Participó en muchos acontecimientos como realista, pues era firme defensor de la corona española, hasta que el 11 de enero de 1822, José María Obando se entrevistó con el Libertador Simón Bolívar, el cual le hizo cambiar de idea, enfilándolo en el ejército libertador y homologándole el rango que poseía".

Ya el 7 de abril, en Bomboná, interviene en la primera batalla contra los realistas. Los patriotas avanzan y en diciembre entra Sucre vencedor a Pasto y enseguida en enero de 1823, Bolívar, quien deja como uno de los jefes de plaza al General venezolano Juan José Flórez y al mismísimo General Obando en el Estado Mayor.

Estos cuatro nombres marcarían episodios importantes de la historia y junto con los del gran General Tomás Cipriano de Mosquera y con el fiel lancero Juan Gregorio Sarria, protagonizaron los dramas sucesivos en que se debatió la vida del prócer caucano.

Con el Libertador, adhesiones, amnistías, ascensos, triunfos, derrotas y enfrentamientos. Con Flórez, definida rivalidad y relaciones agresivas, por la disputa del poder sobre el Cauca y la proclamación de la autonomía ecuatoriana y la disolución de la Gran Colombia. Con el Mariscal de Ayacucho, el más escabroso de los acontecimientos, donde está de por medio el asesinato del "Abel de América", y la acusación política, calumniosa y cobarde contra Obando. Y, con el General Juan Gregorio Sarria, su lugarteniente, su más fiel seguidor hasta la muerte, el haber compartido las luchas, las rebeliones, los triunfos y hasta la humillante sindicación del magnicidio.

El hecho más terrible y curioso es lo comprobado por la historia, que a veces se repite, al decir de uno de los genios innombrables, también como tragedia.

Así como don Pedro de Lemus y doña Dionisia Mosquera se confabularon para evitar que el ofendido con el adulterio se enterara del embrazo no santificado, el General Juan José Flórez y la mujer del Gran Mariscal, doña Mariana Cercelén y Larrea, Marquesa de Solanda, quien se hallaba, en Quito, presumiblemente embarazada por su amante; impidieron, con sicarios, encabezados por el Coronel venezolano Apolinar Morillo, que el héroe pasara el desfiladero de Berruecos.

La traición, el destierro, la miseria, la persecución, el golpe de estado, son juegos fatuos comparados con la acusación del crimen. Que sea A. J. Lemus Guzmán quien acuda en su defensa: "contra todas las argumentaciones y por encima de las mejores pruebas; a pesar de la

evidencia de los hechos, se buscó hundirlo en una terrible conjunción de fuerzas, suficientes para abatir al más vigoroso, y casi imposibles de soportar por hombre alguno, que no estuviera bardado con la invulnerable coraza de una total inocencia como él.

Hombres mercenarios -desde luego que pagados por quienes sí fueron autores o cómplices del delito - resolvieron entretejer embustes y adobar mentiras, y por medio de sistemas capciosos enmarañaron no solamente los hechos, sino también la investigación, ya en épocas atrás (...)

Obando fue, dijeron con acuciosa premura y así se embrujaron en las propias sofistiquerías, en indicios muy endeble, en testimonios falsos, en un círculo vicioso de comparsa, aun en camaradería con los asesinos materiales e intelectuales, sin permitir eso sí la menor claridad y producir sombras o por lo menos penumbras, y todo falsificarlo, hasta el nombre y apellidos de los reos, con trashumancia de ellos y de los mismos expedientes, hasta el veneno actuó como una cantarella, cuando fue necesario para suprimir actores, o eliminar testigos, por si acaso no eran suficientes las ergástulas, el cohecho, y cuanto sistema coercitivo y corruptor fuese indispensable hasta llegar a términos prefijados y muy desde lo alto".

Obando fue declarado inocente por la justicia y ha sido absuelto por la historia.

Este caudillo que embelesaba los campesinos y los humildes de su Cauca que obtuvo la Presidencia y la perdió con su amigo el General Melo. Que fue dignificado con la Presidencia de la Cámara y destituido del primer empleo, como Presidente de la República, con gusto o disgusto, le dio autoridad a los municipios, estableció el voto directo, la libertad de prensa y la elección popular de los gobernadores, del Procurador, de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, al sancionar la Constitución de 1853. Ya había participado en la ley que dio libertad a los esclavos, gestiones que aumentaron su popularidad.

Sin embargo, las circunstancias de su muerte son el acto final de una tragedia: Sólo, en una hondonada recibe los cinco lanzazos que acabaron con su vida.

Y, la mayor ironía luchando en el mismo lado de su eterno enemigo, el General Mosquera. Pero, en ese momento nadie puede salvarlo de "su fatum siniestro. El escudo de los Mosqueras no lo ampara en sus campos de plata, sin embargo - palabras de Alberto Lleras - será como ellos un lobo solitario, lamiendo la sangre sobre un desolado paisaje de sombras".

La historia podría terminar aquí si no hubiera, como prolongación de su vida, un pueblo que sufrió las consecuencias de la adhesión a su caudillo. Hoy en día doscientos años después del nacimiento de Obando, el departamento del Cauca está en el centro de los conflictos nacionales. La población tan abandonada como siempre, las obras públicas nacionales no pesan en su

economía, las empresas no se asientan por temor al conflicto y eso crea un círculo vicioso que no puede romperse sino con la presencia real y efectiva del Estado.

De un Estado que sirva, primordialmente, para reconocernos, para dignificarnos, para que la buena voluntad se convierta en escuelas, en mejoramiento de sus mercados y centros públicos de gobierno, como lo pretende el proyecto, que define, adecuándose a los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Nacional, una especie de plan trienal que servirá como reconocimiento al pueblo que viene luchando por sobrevivir desde los remotos tiempos en que puso sus lanzas y sus vidas a ordenes del caudillo legendario.

Con razón decía en reciente conferencia el extraordinario poeta y ensayista William Ospina: "Ciento ochenta años después de su independencia del Imperio Español, la colombiana es una sociedad anterior a la Revolución Francesa, anterior a la Ilustración y anterior a la Reforma Protestante. Bajo el ropaje de una República liberal es una sociedad señorial colonizada, avergonzada de sí misma y vacilante en asumir el desafío de conocerse, de reconocerse y de intentar instituciones que nazcan de su propia composición social. Desde el Descubrimiento de América, Colombia ha sido una sociedad incapaz de trazarse un destino propio, ha oficiado en los altares de varias potencias planetarias, ha procurado imitar sus culturas y la única cultura en que se ha negado radicalmente a reconocerse es la suya propia, en la de sus indígenas, de sus criollos, de sus negros, de sus mulatajes y de sus mestizajes crecientes".

José María Obando vivió y murió por esos reconocimientos y proyectos como el subexámine, que van en beneficio del pueblo olvidado, deben acogerse y realizar, efectiva y realmente, sus propósitos.

Por estas razones, solicito a la honorable Comisión: dése primer debate al proyecto de ley 107/95 (Senado), "por medio de la cual la Nación rinde homenaje y se asocia con el Municipio de Corinto, Cauca a la celebración de los doscientos años del natalicio del insigne General José María Obando y se ordena la realización de obras de infraestructura".

Armando Holguín Sarria,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 110 DE 1995 SENADO

"por la cual se regula la retención y pago de las cuotas sindicales de las federaciones y confederaciones, se modifica el artículo 55 de la Ley 50 de 1990 y se derogan unas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo".

Honorables Senadores:

Cumpro con el deber de rendir ponencia al Proyecto de ley 110 de 1995, presentado a la consideración del honorable Congreso de la

República por la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, el cual regula tres aspectos fundamentales en las relaciones laborales, específicamente en materia de derecho colectivo, en lo que tiene que ver con las organizaciones sindicales.

Algunas de estas iniciativas tienen su origen en el Pacto Social y en la Comisión Tripartita de Concertación para el Desarrollo del Movimiento Sindical.

En efecto, conviene referirnos al Pacto Social de Productividad, Precios y Salarios promovido por el Gobierno Nacional, y suscrito el 9 de diciembre de 1994, instrumento éste que se ubica dentro de una política de concertación tripartita, a través del cual se debe contribuir a afianzar la competitividad en las actividades económicas estratégicas que corresponden a un nuevo escenario de competencia mundializado.

Para garantizar el éxito del Pacto Social, en el cual participan los tres principales protagonistas del acontecer nacional -Gobierno, empleadores y trabajadores-, es fundamental que su representatividad no de lugar a dudas. A través de la ley que se propone se busca, en alguna medida, fortalecer a uno de dichos protagonistas: las organizaciones de los trabajadores.

Este importante objetivo fue, como ya dijéramos, uno de los propósitos del Pacto Social, según consta en la Declaración anexa al mismo, en la cual se señala que una Comisión Tripartita de Concertación "... tendrá como función desarrollar políticas encaminadas a la promoción y estímulo del movimiento sindical...". Tal Comisión Tripartita sesionó entre los meses de enero y mayo del presente año, y sus acuerdos se suscribieron el 23 de mayo, uno de los cuales fue el compromiso del Gobierno de presentar un proyecto de ley que modifique el número 3 del artículo 23 del Decreto Legislativo 2351 de 1965, que subrogó el artículo 400 del Código Sustantivo del Trabajo. Revisado el documento contentivo de los acuerdos, el número 3.3 corresponde al artículo 1º del proyecto de ley que nos ocupa.

En cuanto al artículo 2º del proyecto, el mismo obedece a la necesidad de flexibilizar la legislación del trabajo en materia colectiva, de manera que permita a los sindicatos que se organizan en la forma que mejor convenga a la defensa de los intereses de sus afiliados. Como lo expresa la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social, "... la circunstancia de que la Ley 50 de 1990 no contemplara las subdirectivas departamentales como forma de organización de los sindicatos, ha generado innumerables inconvenientes para el ejercicio normal de las actividades sindicales, toda vez que los funcionarios del Ministerio de Trabajo competentes para inscribir en el registro las juntas directivas de los sindicatos, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 55 de la ley ya citada, se han negado a efectuar la inscripción de las subdirectivas departamentales..."

De aprobarse esta iniciativa, se iría en el mismo sentido que pretende el artículo 1º y el

propio Pacto Social, cual es el fortalecimiento de las organizaciones sindicales.

Finalmente, respecto de la derogatoria de algunas disposiciones, su propósito es ajustarse a los Convenios Internacionales del Trabajo ratificados por el país, y más concretamente al Convenio 87, relativo al derecho de asociación y libertad sindical. Veamos las normas que se derogarían:

Artículo 384. No puede funcionar sindicato alguno cuyo personal no esté compuesto, por lo menos en sus dos terceras partes, por ciudadanos colombianos. Cualquiera que sea la forma de dirección del sindicato, ningún extranjero es elegible para los cargos directivos.

Concordante con lo anterior, se suprimiría la exigencia de ser colombiano contenida en el literal a) de los artículos 388 y 422, y del inciso 2º del artículo 432 del Código Sustantivo del Trabajo.

Considero que el proyecto de ley es conveniente y se ajusta a la necesidad de promover y fortalecer las organizaciones sindicales, una de las condiciones indispensables para garantizar el cumplimiento de los acuerdos sociales derivados de la concertación tripartita.

Por lo expuesto, me permito rendir ponencia favorable al proyecto de ley número 110 de 1995.

De los honorables Senadores,

Pedro Gutiérrez Orduz.

SENADO DE LA REPUBLICA
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE DEL HONORABLE
SENADO

Santafé de Bogotá, D. C., 18 de octubre de 1995.

En la presente fecha se recibió el informe y se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso*.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en sesión plenaria del Senado en su segunda vuelta del proyecto de acto legislativo número 18 de 1995, "por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

"Artículo 357. Los municipios participarán en los ingresos corrientes de la Nación. La ley a iniciativa del Gobierno, determinará el porcentaje mínimo de esa participación y definirá las áreas prioritarias de inversión social que se financiarán con dichos recursos. Para los efec-

tos de esa participación, la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios".

"Los recursos provenientes de esa participación serán distribuidos por la ley de conformidad con los siguientes criterios: sesenta por ciento en proporción directa al número de habitantes con necesidades básicas insatisfechas y al nivel relativo de pobreza de la población del respectivo municipio; el resto en función de la población total, la eficiencia fiscal y administrativa y el progreso demostrado en calidad de vida, asignando en forma exclusiva un porcentaje de esa parte a los municipios menores de 50.000 habitantes".

La ley precisará el alcance, los criterios de distribución aquí previstos y dispondrá que un porcentaje de éstos ingresos se inviertan en las zonas rurales cada cinco años, la ley a iniciativa del Congreso, podrá revisar éstos porcentajes de distribución.

"Parágrafo. La participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación se incrementará año por año, del catorce por ciento de 1993 hasta alcanzar el 22 por ciento como mínimo en el 2001. La ley fijará el aumento gradual de éstas transferencias y definirá las nuevas responsabilidades que en materia de inversión social asumirán los municipios y las condiciones para su cumplimiento. Sus autoridades deberán demostrar a los organismos de evaluación y control de resultados la eficiencia y correcta aplicación de éstos recursos y en caso de mal manejo, se harán acreedoras a las sanciones que establezca la ley".

"Estarán excluidos de la participación anterior, los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de emergencia económica".

"A partir del año 2000, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un 15% de los recursos que perciban por concepto de la participación".

"Parágrafo transitorio 1º. Establécese para los años 1995 a 1999 inclusive, un período de transición durante el cual los municipios, de conformidad con la categorización consagrada en las normas vigentes, destinarán libremente para inversión o para otros gastos, un porcentaje máximo de los recursos de la participación de la siguiente forma:

Categorías 2ª y 3ª: Hasta el 25% en 1995; hasta el 20% en 1996; hasta el 15% en 1997; hasta el 10% en 1998, y hasta el 5% en 1999.

Categorías 4ª, 5ª y 6ª: Hasta el 30% en 1995; hasta el 27% en 1996; hasta el 24% en 1997; hasta el 21% en 1998 y hasta el 18% en 1999.

Proposición sustitutiva

El párrafo transitorio 2º quedará así:

A partir de 1996 y hasta el año de 1999 inclusive, un porcentaje creciente de la participación se distribuirá entre los municipios de acuerdo con los criterios establecidos en éste artículo, de la siguiente manera: El 50% en 1996; el 60% en 1997; el 70% en 1998 y el 85% en 1999. El porcentaje restante de la participación en cada uno de los años del período de transición, se distribuirá en proporción directa al valor que hayan recibido los municipios y distritos por concepto de la transferencia del IVA en 1992. Apartir del año 2000 entrarán en plena vigencia los criterios establecidos en el presente artículo para distribuir la participación”.

Artículo 2º. Esta acto legislativo rige a partir de su promulgación.

SENADO DE LA REPUBLICA**SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES**

Santafé de Bogotá, D. C., 18 de octubre de 1995.

En sesión plenaria de la fecha se aprobó con modificaciones el proyecto de acto legislativo número 18 de 1995 Senado, “por la cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia”.

Lo anterior con el fin de que haga su tránsito legal y reglamentario en esa honorable Corporación y de esta manera presento el siguiente informe de acuerdo con lo establecido por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

Mario Uribe Escobar,

Honorable Senador de la República.

ACTAS DE COMISION**COMISION SEPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Primer Período Legislatura de 1995

ACTA NUMERO 005 DE 1995

(septiembre 27)

Sesiones ordinarias

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las once a.m. (11:00) del día 27 de septiembre de mil novecientos noventa y cinco (1995), en el Salón de Sesiones de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del honorable Senado de la República, se inició la sesión programada para la fecha, presidida por la honorable Senadora María del Socorro Bustamante, quien ordenó al señor Secretario doctor Manuel Enríquez Rosero llamar a lista, contestando los siguientes honorables Senadores:

Angarita Baracaldo Alonso, Chamorro Cruz Jimmy, Durán de Mustafá Consuelo, Estrada Villa Armando, Gutiérrez Orduz Pedro Vicente, Flórez Vélez Omar, Valencia Cossio Fabio.

Durante el transcurso de la sesión se hizo presente el honorable Senador Carlos Eduardo Corsi Otálora.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Senadores:

Camargo Salamanca Gabriel, Motta Motta Hernán

Como invitados especiales asistieron el Viceministro Técnico de Hacienda doctor Leonardo Villar Gómez, en representación del señor Ministro de Hacienda doctor Guillermo Perry Rubio y dos (2) funcionarios del Fondo de Previsión Social del Congreso, doctora Margarita Zapata Contreras y el doctor Hugo Jaime Abril Ardila en representación del Director del mismo, doctor Claudio Manotas Pertuz.

La señora Presidenta ordena al señor Secretario dar lectura al siguiente Orden del Día:

I

Llamado a lista y verificación del quórum.

II

Citación al señor Ministro de Hacienda, doctor Guillermo Perry Rubio y al Director de Coldeportes señor Luis Alfonso Muñoz. Tema a discutir: Financiación de la ley del Deporte Ley 181 de 1995.

III

Invitación al señor Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, doctor Claudio Manotas Pertuz. Tema a discutir: Informe financiero y administrativo del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, presentado a la Comisión VII del Senado.

IV

Ponencias para primer debate:

a) Al Proyecto de ley número 007 de 1995 Senado, “por la cual se crea una disposición en el Sistema General de Pensiones consagrado en la Ley 100 de 1993”.

Ponente: honorable Senador Gabriel Camargo.

V

Lo que propongan los honorables Senadores.

Una vez registrado el quórum deliberatorio, el señor Secretario lee las comunicaciones del señor Ministro de Hacienda y del Director del Fondo de Previsión Social del Congreso, excusándose por no poder asistir.

Igualmente da lectura a la citación para el señor Ministro de Hacienda y para el Director de Deportes, la cual reposa en los archivos de esta Comisión.

En uso de la palabra el honorable Senador Omar Flórez Vélez expresa que la Comisión VII del Senado ha mostrado mucha preocupación sobre el tema de la Ley del Deporte por cuanto fue una ley a la que se le dedicó toda la atención y cuidado dentro de lo dispuesto en la ley 5ª para

que la actividad deportiva colombiana tuviera un estatuto que contribuyera a dignificar y a quitar el carácter mendigante, lo cual valora mucho la sociedad, los padres de familia ya que esta clase de actividad es un elemento pacificador que permite tener ocupada a la niñez, a la juventud e impide que se ocupen en otras distracciones delincuenciales que los llevan a la pérdida de valores y al deterioro moral, pues es en el deporte, en la recreación y la cultura como nuestra sociedad, que se ha perdido en las últimas décadas en una violencia fratricida, puede forjarse metas diferentes, planes de paz. Por lo tanto, es necesario que la Ley del Deporte se cumpla y más si estamos en el llamado Tiempo de la Gente.

Lamentó la desatención del señor Ministro de Hacienda frente a esta situación y a los requerimientos que se le han hecho tanto en esta Comisión como en la de la Cámara de Representantes, más cuando el señor Presidente de la República al sancionar la Ley 181 mostró su orgullo por la misma y resaltó el interés del Congreso de Colombia para expedirla.

Destacó como el Gobierno Nacional atiende otros frentes e invierte dos mil millones de dólares (US\$2.000.000.000) en la compra de armas y diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) para financiar una conferencia de los países no alineados y en cambio descuida la financiación de una actividad tan importante como es la deportiva y por lo tanto deja sentada su protesta en nombre de la Comisión y del Congreso frente a esta actitud gubernamental.

Toma la palabra el honorable Senador Alfonso Angarita quien ratifica el desprecio que el Gobierno da a las Comisiones Constitucionales dado que se ha citado a la señora Ministra de Educación y al señor Ministro de Hacienda y sólo han asistido para excusarse o no se han hecho presentes, desconociendo el ordenamiento constitucional que expresa que en esos casos es el Ministro que debe acudir para asumir su responsabilidad y no sus delegados, cuya presencia no demerita en ningún momento. Deja también constancia de su inconformidad por esta actitud inadmisible de los funcionarios referidos.

Formula al señor Viceministro la pregunta de por qué no se ha dado cumplimiento a la Ley del Deporte en el aspecto de la financiación siendo que en su título 8º quedó establecido: “Financiamiento del Sistema Nacional del Deporte” con los rubros que lo engrosarían. Resalta la negligencia del Director de Coldeportes para que la norma se cumpla a cabalidad.

El honorable Senador Estrada toma la palabra para manifestar que se esperaba al señor Ministro de Hacienda para que despejara las inquietudes de la Ley 181, las cuales pone en conocimiento del señor Viceministro.

Dijo, que somos una sociedad participativa, así lo consagra la Constitución Nacional en su artículo tercero, pero que su participación cada vez se ve más reducida tanto en el sindicalismo

como en afiliación política y juntas de acción comunal según lo muestran las estadísticas, que la única participación que está aumentando es la del deportista, desde el punto de vista del deportista formal, carnetizado o sea, que esta es la de mayor alcance positivo para el país, la más acreditada y por lo tanto hay que estimular todos los mecanismos que hagan posible el aumento de la sociedad participativa.

Interpela el honorable Senador Corsi para subrayar que la Ley 181 es para el deporte y la educación extraescolar a fin de que abarque el amplio tiempo que las nuevas generaciones pasan fuera de la casa o del trabajo, más de 3.000 horas libres al año, y se espera que el deporte sea un gran medio de pacificación pues con él se evitaría que los jóvenes ingresen a la guerrilla y a pandillas juveniles delictivas.

Retoma la palabra el honorable Senador Estrada para destacar cuatro (4) temas principales en materia de financiamiento de la Ley 181 que son motivo de su preocupación:

1. La situación del año 1995.
2. La situación hacia el futuro, la interpretación que da el Gobierno Nacional al artículo número 75 de la Ley 181.
3. La situación del impuesto a los cigarrillos a la luz de la Reforma Tributaria.
4. Que va a pasar con las donaciones que en este momento tiene una deducción del 125% en materia de deporte, cultura y recreación.

Sobre la situación de este año, el señor Presidente de la República en un acto solemnisimo para sancionar la Ley del Deporte, dijo que ésta contaría con setenta y cinco mil millones de pesos (\$75.000.000.000), pero, hoy día sólo cuenta con veintiocho mil millones de pesos (\$28.000.000.000) aprobados por presupuesto, más de seis mil cien millones de pesos (\$6.100.000.000) que se le asignarán en la Ley de Traslados presupuestales, es decir, treinta y cuatro mil millones de pesos (\$34.000.000.000) frente a los setenta y cinco mil millones que ofreció el Presidente de la República, lo cual muestra un gran desface.

Con la protesta que hicieron dirigentes de la actividad deportiva, se llegó a un acuerdo con el gobierno el cual prometió considerar la posibilidad de aumentar la suma de los seis mil cien millones de pesos (\$6.100.000.000) y agregar diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) más. Esa sería una forma de cumplir decorosamente la palabra presidencial, por lo cual se está esperando que se lleve a efecto.

La gran preocupación es la situación hacia el futuro, el financiamiento del deporte como actividad, porque el Gobierno Nacional está creyendo que con la Ley del deporte se están financiando entidades territoriales, a los municipios y departamentos y ello no es así, pues el enfoque definitivo de la ley referida es financiar la actividad deportiva como tal. Es importante la aclaración porque, es la interpretación que se le está dando a la ley, hace que el IVA turístico que se excede al exporte, solamente se exceda en un

60% y el otro cuarenta por ciento (40%) se cree que ya está financiado por la Ley 60, que es la ley de fortalecimiento financiero de entidades territoriales.

Por lo tanto, se concluye que al reducir el 40% en mención, al deporte se le están quitando los recursos que inicialmente le correspondían, sobre esto, el Ministro de Hacienda dijo que elevaría una consulta al Consejo de Estado, previo criterio de los ponentes de Consejo y Cámara.

Expreso, que también le preocupa que en el Proyecto de Ley sobre modificación del Estatuto de Presupuesto, el Gobierno busca elevar a ley la interpretación que está dando al artículo 74 de la Ley 181, es decir, que si el criterio de los ponentes de Senado y Cámara sale aceptado por el Consejo de Estado, se estaría dando como válida esta interpretación del Gobierno.

Igualmente dijo, que había la creencia en el Gobierno Nacional de que los municipios han contribuido de manera considerable al financiamiento del deporte, lo cual no corresponde a la realidad, porque a los municipios se les asignó por Ley 181, la responsabilidad de atender a la construcción, sostenimiento y mantenimiento de las instalaciones deportivas, lo que es un gasto considerable.

Respecto al impuesto de los cigarrillos: el Decreto 1280 rebajó este impuesto del 115%, al 40% y creó el Fondo de Compensación, el cual no venía funcionando, que no tenía satisfacción a las juntas de deporte, ni a los gobiernos departamentales, porque los recursos no les llegaban. El fallo de la Corte Constitucional lo declaró inexecutable y la situación volvió a su estado anterior es decir, del 115% de impuesto a los cigarrillos.

La Ley 181, consciente de la situación difícil de la industria del cigarrillo en Colombia, mantuvo el Decreto 1280 en cuanto al deporte se refiere y establece el gravamen del 10% en beneficio del deporte a partir de 1998. Pero, tal como están redactados los artículos que tienen que ver con la Reforma Tributaria de las entidades territoriales, especialmente de los departamentos, no hacen mucha claridad de cómo va a ser ese 10%. Por tanto, hay que hablar con el Gobierno para ver qué va a pasar con el impuesto del cigarrillo frente al deporte ahora y en 1998 que era cuando la Ley 181 establecía este impuesto en bien de los entes deportivos departamentales.

Sobre el tema de las donaciones: La Ley 181 le da un beneficio especial a las donaciones hechas a las actividades deportivas, recreativas y culturales al permitir que esas donaciones tengan una deducción hasta del 125% en el impuesto sobre la renta, con el fin de que el sector privado sintiera estímulo hacia estas actividades que son benéficas para la sociedad, pero que además, el beneficio tributario indujera al sector privado a mirar estas actividades como algo en que podían invertir obteniendo retribución del Estado.

Con la Reforma Tributaria, parece que esto se deroga de manera tácita. Lo de cultura se deroga con la ley de cultura y a este renglón le van a dar un tratamiento excepcional al permitirle no la deducción, sino el descuento del 30%.

Lo preocupante es el deporte, pues el artículo 102 del proyecto de reforma sobre requisitos de las deducciones por donaciones, donde simplemente hay unas referencias al artículo 125 del Estatuto Tributario, requiere de claridad, para evitar que las interpretaciones posteriores del Ministerio de Hacienda permitan desaparecer de manera tácita al beneficio por donaciones al deporte y la recreación.

Igual preocupación surge del artículo 102 de 1991, ligado con el 222 sobre derogatorias y vigencias, le quita al deporte el tratamiento especial que se le dio en materia de donaciones.

Otro tema para mencionar; no se vio por parte del Ministerio de Hacienda claridad en la tramitación de la Ley 181; el Gobierno anterior la presentó en la fase final de su mandato, este Gobierno se comprometió con la ley en todas sus partes, solo hizo reparos en lo de espectáculos públicos y al deporte profesional, pero en lo esencial que es el financiamiento del deporte con base al IVA turístico, no hizo ninguna objeción, solo posteriormente a la sanción de la ley manifestó no estar de acuerdo con algunos asuntos de la misma, siendo que todos los temas fueron discutidos con anterioridad y acogidos en su totalidad; por ello no se justifica que el Gobierno esté limitando los recursos de la Ley del Deporte.

Para terminar, celebra que de un proyecto original de cuarenta y siete mil millones de pesos (\$47.000.000.000) para el deporte, ya estamos en cincuenta y siete mil millones de pesos (\$57.000.000.000), lo cual fue fruto de la presión de los deportistas, de la intervención de los ponentes de Senado y Cámara que hizo entender al Gobierno que la suma primera estaba muy por debajo de las expectativas que había creado, aumentó la partida en diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) y se espera que sean quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) para el año próximo.

Finalmente, solicita al señor Viceministro que se haga internamente un esfuerzo en Minhacienda para cumplirle al deporte con lo que se le prometió.

El honorable Senador Valencia Cossio toma la palabra para manifestar que comparte de manera integral la magnífica exposición del honorable Senador Estrada, persona que se ha dedicado al estudio de la Ley del Deporte con mucho entusiasmo y hace además la siguiente reflexión. La Ley del Deporte se hizo para mejorar las condiciones económicas del deporte, pero en la práctica se dio todo lo contrario, las agravó e inclusive, ya hay conatos de orden público por problemas deportivos, lo cual es absurdo dice que en 1994 la apropiación para el deporte fue de veintiocho mil millones de pesos (\$28.000.000.000), en 1995 se arrancó con la misma cifra a pesar de que estaba esperando que

fueran setenta y cinco mil millones de pesos (\$75.000.000.000) como había prometido el Presidente.

Pero, de los veintiocho mil millones de pesos, se sacaron tres mil quinientos millones de pesos (\$3.500.000.000) para espectáculos públicos de acuerdo a la Ley 181 de 1995, dos mil ochocientos cincuenta millones de pesos (\$2.850.000.000) de crédito de Tesorería cobrados por el Fondo de Compensación y la reducción del gasto público le quitó dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000), lo que quiere decir, que sólo cuenta en la realidad con diecinueve mil ciento cincuenta millones de pesos (\$19.150.000.000). Por la Ley del Deporte, el Gobierno sólo ha ofrecido seis mil cien millones de pesos (\$6.100.000.000) o sea, que lo que realmente se conseguiría serían veinticinco mil doscientos cincuenta millones de pesos (\$25.250.000.000), cifra menor que la de 1994. Por lo tanto, el Gobierno debe mejorar las condiciones del deporte que es el sentido propio de la ley, o si no, en el 96 la crisis será más grave.

Por último, solicita a la Mesa Directiva declarar en sesión informal y permitirle al doctor Gilberto Toro, representante de la Asociación de la Liga Deportiva de Antioquia, además de las del Cauca, Cundinamarca, Risaralda, Caldas, Norte de Santander, Quindío, Chocó y Valle, participar para que dé su concepto sobre lo que las ligas están viendo sobre esta problemática y tener una idea más clara de la situación.

La Comisión declara informal la sesión y se le concede el uso de la palabra al mencionado doctor, quien agrega a lo antes dicho por los honorables Senadores que el Ministerio de Hacienda debe cesar sus actitudes de hacer quedar mal al Presidente de Colombia, pues esa es la idea generalizada en las asociaciones y ligas deportivas del país, los cuales vieron despejado el futuro del deporte con la Ley 181 y dejar así de ser mendicantes en este campo.

Pregunta el señor Viceministro por qué si habían varios cuestionamientos de tipo jurídico válidamente comprensibles respecto a la aplicación financiera de la Ley 181, el Ministro no respondió y se tuvo que hacer uso del derecho de petición para ello. Hace un reconocimiento a todos los Parlamentarios, especialmente a los antioqueños encabezados por el honorable Senador Armando Estrada, quienes han estado interesados en que la ley se cumpla en su verdadero sentido. Así mismo informó que el doctor Luis Alfonso Muñoz, como vocero del señor Presidente de las República les dijo que se acordó no eliminar el 10% del impuesto al cigarrillo, que los estímulos fiscales a las donaciones de que habló el honorable Senador Estrada se mantendrían, que el IVA turístico no iba a ser eliminado y que habían diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) más para el año entrante.

Solicita al señor Viceministro mayor información sobre estos datos y cuál va a ser la finalidad de la Ley 181 para que el deporte

colombiano no tenga que estar dependiendo de la voluntad del Gobierno Nacional, entre otras cosas.

En uso de la palabra el señor Viceministro de Hacienda, doctor Leonardo Villar Gómez, presenta disculpa por la no asistencia del señor Ministro de Hacienda quien debió atender previos compromisos con el Congreso y con la Dirección Nacional Conservadora para discutir sobre la Reforma Tributaria.

Dijo que deporte y recreación son prioridades del Gobierno el cual quiere cumplir y desarrollar la Ley del Deporte. Reitera la importancia del mismo en cuanto a la pacificación del país y del desarrollo humano; hizo saber que en el Plan de Desarrollo se planteó un programa en el cual la asignación de recursos para inversión en deportes sería de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) para el cuatrienio y que incluso frente a esa cifra, lo que se ha venido presupuestando para 1995 y 1996, supera los planes para la aplicación de la Ley del Deporte. Los recursos asignados por parte del Gobierno son los siguientes:

1. Recursos de Transferencias a municipios de los cuales el 5% es para el deporte, dentro del criterio que deporte y recreación son un componente de la inversión social. El estimativo en 1994 fue de veintiún mil ochocientos millones de pesos (\$21.800.000.000), para 1995 la cifra correspondiente es de cuarenta y ocho mil ochocientos cincuenta millones de pesos (\$48.850.000.000) para 1996 se estiman sesenta y cinco mil setecientos millones de pesos (\$65.700.000.000), o sea, tres veces la cifra del 94.

2. Por recursos de cofinanciación se asignaron para el deporte dieciséis mil millones de pesos (\$16.000.000.000) en el 94 y catorce mil millones de pesos (\$14.000.000.000) en el 95, para 1996 la cifra dependerá de las decisiones que tomen los departamentos y municipios.

3. El rubro más importante es el presupuesto que asigna la Nación a través de Coldeportes.

Para 1994 fue de veinticinco mil diecisiete millones de pesos (\$25.017.000.000), para 1995, de cuarenta y tres mil cuatrocientos seis millones de pesos (\$43.406.000.000), lo cual incluye los recortes de que habló el Senador Valencia Cossio, pero que después se compensaron por adiciones.

Dijo que la cifra de seis mil cien millones de pesos (\$6.100.000.000) que se mencionó, se incrementó a siete mil ochocientos millones de pesos (\$7.800.000.000) que es la cifra que hoy está a consideración del congreso en el Proyecto de Ley de traslado presupuestal.

Interpela el honorable Senador Valencia para decir que los datos que el Viceministro reporta no coinciden con los que él tiene del presupuesto, o sean veintiocho mil setecientos treinta y dos millones de pesos (\$28.732.000.000) y no cuarenta y tres mil cuatrocientos seis millones de pesos (\$43.406.000.000), lo cual le pide que aclare.

Sobre transferencias a los municipios, es una obligación constitucional y que obviamente van incrementándose de acuerdo con la decisión que tomó el Legislador y eso no está en discusión.

Sobre los recursos de cofinanciación, hay el grave problema de la tramitología excesiva que hace que los municipios no logren que las entidades nacionales les cofinancien los proyectos, a pesar de que tienen las contrapartidas por tanto no están llegando a los municipios los recursos, es un engaño, no hay ejecución ni siquiera en un 10%.

El honorable Senador Estrada hace también referencia a los Fondos de Cofinanciación, que según el Gobierno, son el más poderoso instrumento de su política social y ellos no están funcionando, este año la ejecución mínima y el Gobierno está desacreditando el sistema, pues los alcaldes no quieren acudir porque no los atienden, los fondos son mal administrados y las aprobaciones y desembolsos son muy lentos.

El señor Viceministro, nuevamente en uso de la palabra, responde que las cifras aparecen discriminadas, que el presupuesto original fue recortado y luego adicionado y por eso los datos no coinciden, que llegaría a los cuarenta y tres mil cuatrocientos seis millones de pesos (\$43.406.000.000) con las adiciones previstas.

La honorable Senadora María del Socorro Bustamante dijo que hay una ley de traslado que está cursando en el Congreso y allí se han apropiado siete mil millones de pesos (\$7.000.000.000) que el Viceministro está incluyendo en sus datos como si estuvieran aprobados, siendo que la ley aún está en trámite.

El honorable Senador Valencia insiste en que apropiados sólo hay veintiocho mil millones de pesos (\$28.000.000.000) y que no se puede hablar con base en buenas intenciones; que debe el Gobierno a través de Minhacienda presentar las soluciones.

El Viceministro ratifica que las adiciones incorporadas suman los cuarenta y tres mil cuatrocientos seis millones de pesos (\$43.406.000.000) menos los siete mil ochocientos millones de pesos (\$7.800.000.000) que están pendientes de aprobación, o sea que hay apropiados treinta y seis mil millones de pesos (\$36.000.000.000) incluyendo la parte de recursos del Presupuesto Nacional y recursos administrados por Coldeportes.

El honorable Senador Valencia vuelve a pedir al Viceministro claridad en los datos y cuáles son las adiciones para llegar a la suma de los cuarenta y tres mil cuatrocientos seis millones de pesos (\$43.406.000.000), que es preferible que el Ministerio de Hacienda envíe a la Comisión con detalles discriminados, el presupuesto para deportes a fin de hacer una comparación de datos, lo cual se comprometió a hacer el Viceministro a la mayor brevedad, pero destaca que la Ley del Deporte se aprobó con posterioridad a la Ley del Presupuesto y por eso las sumas iniciales no coinciden. Sobre el pago del crédito de Tesorería, la cifra de los cuarenta y

tres mil millones de pesos (\$43.000.000.000) para el 95 incluye dos mil ochocientos millones de pesos (\$2.800.000.000) para cancelar un crédito que se le había otorgado en 1994 y esa cifra se refleja en el aumento que los gastos de funcionamiento de Coldeportes tuvieron en el presupuesto del 95.

Las cifras de inversión en 1994 fueron de doce mil novecientos millones de pesos (\$12.900.000.000), veintisiete mil millones de pesos (\$27.000.000.000) o sea, que el crecimiento es sustancial y para 1996 el presupuesto incluye cuarenta y tres mil millones de pesos (\$43.000.000.000), si se consideran los diez mil millones de pesos (\$10.000.000.000) que el Gobierno se comprometió a adicionar.

Interpela el honorable Senador Flórez para preguntar que de los veintisiete mil millones de pesos (\$27.000.000.000) cuánto se ha ejecutado al momento y el Viceministro responde que no conoce las cifras de ejecución porque esto es función de la entidad a la cual están destinadas.

La honorable Senadora María del Socorro Bustamante toma la palabra para informar que la mesa Directiva de la Comisión tuvo una reunión con el Ministro de Hacienda cuando se presentó la ley de traslados y se trató del tema de la Ley del Deporte y el argumento del Ministro fue que cuando el Presupuesto del año 95 se aprobó, la ley no estaba sancionada y mientras no haya una ley posterior de presupuesto como es la de traslado, el Gobierno no tiene por qué cumplirla, porque está dando cumplimiento es a la ley anterior y como la ley de traslados va a ser aprobada a lo mejor en octubre, los Alcaldes, Gobernadores y Coldeportes no van a poder ejecutar las partidas por lo corto del tiempo y lo que le propuso a la Comisión fue que no se tocaba la Ley del Deporte, lo cual no aceptó la Comisión.

El Viceministro respondió que para el 95 no se podía cumplir la ley en sentido estricto pero que en su filosofía se estaba aceptando.

Finalmente, se creó una Subcomisión Accidental conformada por los honorables Senadores Fabio Valencia Cossio, Omar Flórez Vélez,

Alfonso Angarita Baracaldo y Armando Estrada Villa para que en reunión con el Viceministro Técnico, doctor Leonardo Villar Gómez y el Director de Coldeportes, doctor Luis Alfonso Muñoz el día martes 3 de octubre traten el tema de la financiación de la Ley del Deporte y en próxima sesión ya se tenga diseñado el procedimiento a seguir.

La citación al Director del Fondo de Previsión Social del Congreso, doctor Claudio Manotas y al Presidente de su Junta Directiva, doctor Jorge Eliseo Cabrera actual Viceministro de Trabajo y Seguridad Social, se aplaza para el día 4 de octubre del año en curso. Así mismo, serán invitados los demás miembros de la Junta Directiva. Siendo la una y treinta (1:30) p.m. se levanta la sesión.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

La Vicepresidenta,

Consuelo Durán de Mustafá.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

En Santafé de Bogotá, D. C., 11 de octubre de 1995, en la presente fecha se autoriza su publicación en la *Gaceta del Congreso*.

La Presidente,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 343 - viernes 20 de octubre de 1995

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

Págs.

Proyecto de acto legislativo número 7 de 1995 Senado, "por el cual se reforma el artículo 58 de la Constitución Política". 1

PONENCIAS

Págs.

Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 018 de 1995 Senado, "por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, en relación con quienes desempeñan funciones de carácter asistencial en entidades de derecho público pertenecientes al sector salud". 5

Ponencia para segundo debate y texto definitivo al proyecto de ley número 54 de 1995 Senado, "por la cual se modifican algunas normas que consagran el crecimiento del índice de precios al consumidor del año anterior como factor de reajuste de valores, se otorgan facultades y se dictan otras disposiciones". 7

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 72 de 1995 Senado, "por la cual se modifican las Leyes 136, 166 y 177 de 1994". 8

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 107 de 1995 Senado, "por medio de la cual la Nación rinde homenaje y se asocia con el Municipio de Corinto, Cauca, a la celebración de los 200 años del natalicio del insigne General José María Obando y se ordena la realización de obras de infraestructura". 10

Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 110 de 1995 Senado, "por la cual se regula la retención y pago de las cuotas sindicales de las federaciones y confederaciones, se modifica el artículo 55 de la Ley 50 de 1990 y se derogan unas disposiciones del Código Sustantivo del Trabajo". 11

Texto definitivo, Aprobado en sesión plenaria del Senado en su segunda vuelta del proyecto de acto legislativo número 18 de 1995, "por el cual se adiciona el artículo 357 de la Constitución Política de Colombia". 12

ACTAS DE COMISION

Comisión Séptima Constitucional permanente Acta número 005 de septiembre 27 de 1995 13