



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - N° 367

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 30 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 LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1995 SENADO

“por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación Estatal los principios de la moralización, transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana”.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase el artículo 4º de la Ley 80 de 1993 con tres nuevos ordinales, que son del siguiente tenor:

“Artículo 4º. ...”.

“10. Promoverán y garantizarán la participación y la veeduría ciudadana en todas las etapas de la Contratación Estatal. Para estos fines el Gobierno Nacional en las normas reglamentarias establecerá los mecanismos que garanticen y aseguren esta participación y veeduría ciudadana, en forma real.

Las disposiciones que expida el Gobierno Nacional serán obligatorias también para las entidades territoriales.

Las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales podrán igualmente en sus respectivas jurisdicciones dictar las normas que estimen necesarias para garantizar la participación y la veeduría ciudadana en la contratación, en lo que no resulte contrario a la Constitución y la Ley sobre la materia. Para estos eventos la iniciativa puede emanar del Ejecutivo o de los integrantes de la Corporación”.

“11. En el manual de funciones de los distintos organismos o entidades estatales se establecerán las normas y se determinarán los funcionarios responsables de asegurar la participación y la veeduría ciudadana en la contratación.

“A las organizaciones comunales, cívicas, populares, de pensionados, estudiantiles y en gene-

ral, a las existentes en este orden se les debe garantizar el ejercicio de la veeduría ciudadana en todos los aspectos y etapas de la contratación, desde su iniciación. Esta veeduría se orientará, fundamentalmente, al control de los precios o costos de la respectiva contratación y la calidad de los elementos que constituyen su objeto”.

“12. En desarrollo del principio de transparencia que trata el artículo 24 de esta ley, las organizaciones comunales, cívicas, populares, de discapacitados y pensionados inscritas en el registro de proponentes o las que tengan jurisdicción en el sector de ubicación de la entidad contratante o donde se ejecute el contrato, serán invitadas a concurrir como proponentes en todos los eventos en los que no haya lugar a licitación o concurso público, siempre que reúnan los requisitos de ley.

“Será obligatorio invitar a estas organizaciones a la formulación de propuestas en los eventos de la contratación directa; los contratos de menor cuantía; en los casos de declaratoria de desierta de la licitación o concurso y en los contratos sobre conservación, mantenimiento o reparación de vías públicas. Sin este requisito no será válida la adjudicación del contrato”.

Las invitaciones que trata el inciso anterior podrán remitirse también a las universidades del lugar, que tengan facultades de ingeniería, arquitectura y en general, profesiones afines a la materia que trata el contrato, con miras a incentivar a los estudiantes de último año o a los que hayan terminado estudios, para que formulen propuestas, especialmente, en los contratos de menor cuantía”.

El Gobierno Nacional reglamentará todo lo relacionado con el cumplimiento de esta norma.

Artículo 2º. Modificase el ordinal 1º del artículo 11 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

“Artículo 11. ...”.

“1º. La competencia y responsabilidad para ordenar y dirigir la celebración de licitaciones o concursos y para seleccionar a los contratistas será del jefe o representante legal del organismo o entidad, según el caso”.

Artículo 3º. Adiciónase el artículo 12 de la Ley 80 de 1993 con un nuevo inciso, que es del siguiente tenor:

“Artículo 12. ...”.

“El funcionario que hace la delegación deberá vigilar el desarrollo de la misma para garantizar su correcto ejercicio. En el evento de estimar que la función que se ha delegado no se está ejecutando en legal forma, deberá adoptar las medidas o correctivos conducentes y de no hacerlo incurrirá en causal de mala conducta”.

Artículo 4º. Modificase el numeral 22.7 del artículo 22 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

“Artículo 22. ...”.

“22.7 De los boletines de información para presentar propuestas. Las entidades estatales deberán remitir a las Cámaras de Comercio de su jurisdicción, la información general de cada licitación o concurso que pretendan abrir con antelación no inferior a veinte días o en la forma y dentro de los plazos que fije el reglamento. Igualmente se enviarán las invitaciones en los casos de la contratación directa; contratos de menor cuantía y en general, en los casos en que no se contrata a través de la licitación o concurso.

“La Cámara de Comercio dejará constancia de la fecha de recibo de estas comunicaciones y el mismo día fijará copia en cartelera especial, para información de los contratistas interesados”.

“También incluirán esta información en el boletín mensual, que será público, sin perjuicio de lo establecido en el numeral 3º del artículo 30 de esta ley”.

“El servidor público responsable de esta tarea que incumple estas obligaciones, incurrirá en causal de mala conducta”.

“De igual modo, se deberá enviar copia de la invitación a las alcaldías cercanas a la jurisdicción de la entidad o del organismo contratante. El alcalde en ese caso, ordenará fijar en lugar público el aviso para información de los contratistas interesados”.

Artículo 5º. Adiciónase el ordinal 1º del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, que desarrolla el principio de transparencia, con un párrafo, que es del siguiente tenor:

“Artículo 24. ...”.

“1º. ...”.

“Párrafo. En los eventos de los literales a), f), g) y h), literal j) del ordinal 1º de este artículo y con el fin de ejercer una mejor vigilancia para garantizar el principio de transparencia en los contratos que se celebren sin licitación o concurso público, sin perjuicio de la competencia que corresponde a los órganos de control, se deberá:

- Enviar copia de dichos contratos que celebren las entidades nacionales, a la Procuraduría General de la Nación, para que se revisen, especialmente, en lo referente a los precios o costos del mismo.

- En los contratos departamentales la copia se enviará a la Asamblea Departamental, sin perjuicio de la vigilancia que deben ejercer los órganos de control. En los distritos y municipios, la copia se remitirá a los Concejos Distritales o Municipales correspondientes.

“En los reglamentos internos de estas Corporaciones se indicará la forma de hacer conocer estos documentos de sus miembros para que puedan ejercer oportunamente la veeduría o vigilancia que estimen conveniente de acuerdo con sus funciones, sobre los actos de la administración”.

Artículo 6º. Adiciónase el artículo 27 de la Ley 80 de 1993 con un nuevo inciso, que se ubicará al final. El nuevo inciso es del siguiente tenor:

“Artículo 27. ...”.

“De estos acuerdos se remitirá copia a los órganos de control de la entidad contratante, para establecer fundamentalmente, que no se asuman obligaciones que rompan la ecuación contractual con relación a los intereses del Estado, especialmente, en materia de costos o sobrecostos”.

Artículo 7º. Adiciónase el artículo 29 de la Ley 80 de 1993, con un párrafo, que será del siguiente tenor:

“Artículo 29. ...”.

“Párrafo. Dentro del proceso de selección objetiva de los contratistas se deben tomar en cuenta los antecedentes, sobre la seriedad y el cumplimiento del proponente. Estos elementos de juicio serán factores determinantes para definir la adjudicación especialmente cuando los puntajes de calificación, fueren similares”.

Artículo 8º. Adiciónase el ordinal 6º, del artículo 30 de la Ley 80 de 1993, con un nuevo inciso que es del siguiente tenor:

“Artículo 30. ...”.

“6º. ...”.

“Dentro de la hora siguiente al vencimiento del plazo para presentar las propuestas, los interesa-

dos podrán solicitar y obtener de inmediato copia de las distintas propuestas presentadas. Lo anterior a costa de los peticionarios. Se garantiza de este modo que éstas no puedan ser modificadas para favorecer a determinado proponente, antes de su evaluación legal para la adjudicación del contrato”.

Artículo 9º. Modifícase el inciso 1º del artículo 42 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

“Artículo 42. *De la urgencia manifiesta.* Existe urgencia manifiesta cuando se presenten situaciones relacionadas con los estados de excepción; cuando se trate de conjurar situaciones excepcionales relacionadas con hechos de calamidad pública o constitutivos de fuerza mayor que demanden actuaciones inmediatas y, en general, cuando se trate de situaciones similares que imposibiliten acudir a los procedimientos de licitación o concurso públicos”.

Artículo 10. Adiciónase el artículo 44 de la Ley 80 de 1993, con un ordinal nuevo, que es del siguiente tenor:

“Artículo 44. ...”.

“6º. Se incurre en situación de sobrecosto en los elementos o ítem que conformen el objeto del contrato”.

Artículo 11. Adiciónase el artículo 53 de la Ley 80 de 1993, con un párrafo que es del siguiente tenor:

“Artículo 53. ...”.

“Párrafo. Sin perjuicio de las sanciones adicionales que en el orden penal procedan, los interventores incurrirán en el delito de falsedad ideológica cuando suscriban acto o documento similar, señalando que reciben a satisfacción las obras o elementos objeto del contrato sin que tal afirmación resulte cierta, por no ajustarse en un todo a la calidad, cantidad y demás condiciones y especificaciones establecidas en el contrato”.

Artículo 12. Modifícase el artículo 55 de la Ley 80 de 1993, el que quedará así:

“Artículo 55. *De la prescripción de las acciones de responsabilidad contractual.* La acción civil derivada de las acciones y omisiones a que se refieren los artículos 50, 51, 52 y 53 de esta ley prescribirá en el término de 20 años, contados a partir de la ocurrencia de los mismos. La acción disciplinaria prescribirá en quince (15) años. La acción penal, excepto norma especial, prescribirá en veinticinco (25) años.

Artículo 13. Adiciónase la Ley 80 de 1993, con un nuevo artículo, que será el artículo 55-A, cuyo texto es del siguiente tenor:

“Artículo 55-A. *Incentivo económico.* Cuando se presente denuncia de carácter penal o disciplinario por sobrecosto en los ítem o elementos que constituyen el objeto de un contrato estatal, el denunciante tendrá derecho a percibir el cincuenta por ciento (50%) de las sumas o valores que se recuperen como consecuencia de su denuncia, siempre que aporte prueba seria o contribuya eficazmente en el éxito de la investigación”.

“El cincuenta por ciento (50%) restante, así como las multas y demás sanciones pecuniarias

por infracción a las normas sobre la contratación estatal se destinarán a un Fondo Especial que tendrá como objeto mejorar la capacidad de acción de las unidades especializadas de la Fiscalía en materia de investigación en la contratación estatal”.

El representante legal que suscriba el acto contractual irregular responderá patrimonialmente también, a favor del Estado.

“Párrafo. Para los efectos de lo previsto en este artículo y para garantizar la eficacia de la acción disciplinaria o penal en el orden patrimonial de los funcionarios responsables de los contratos celebrados irregularmente, se ordenarán contra los mismos las medidas cautelares que fueren procedentes, como el embargo y secuestro de bienes, etc.

Artículo 14. Adiciónase el artículo 66 de la Ley 80 de 1993, con un nuevo párrafo, que será del siguiente tenor:

“Artículo 66. ...”.

“Párrafo. Las entidades territoriales en lo no previsto expresamente en la ley, podrán implementar los mecanismos de participación y veeduría ciudadana en materia de la contratación estatal. En estos eventos, la iniciativa puede provenir del Ejecutivo o de los miembros de las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales”.

Artículo 15. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proyecto de ley presentado a la consideración de la honorable Corporación por:

Gabriel Camargo Salamanca
Senador.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señor Presidente y honorables Senadores:

Se presenta a consideración de la honorable Corporación, el proyecto de ley, “por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación estatal los principios de la moralización, transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana”.

Para establecer la conveniencia de tramitar este proyecto de ley, me permito anotar:

1. Se adiciona el artículo 4º de la Ley 80 de 1993 con tres nuevos ordinales que tienen como finalidad promover y garantizar, realmente, en la contratación estatal la participación y la veeduría ciudadana. La norma vigente, no garantiza esta participación, que es retórica.

2. La reforma propuesta permite que las Asambleas Departamentales, Concejos Distritales y Municipales puedan dentro de sus respectivas jurisdicciones promover eficazmente la participación y la veeduría ciudadanas en las entidades territoriales correspondientes, en materia de contratación.

3. Se modifica el artículo 11 de la Ley de Contratación para adscribir, en concreto, la responsabilidad en materia de contratación al representante legal del organismo o entidad.

4. Se modifica el artículo 22 para ampliar las posibilidades de publicidad respecto a las

licitaciones y concursos que se celebren a fin de permitir que un mayor número de proponentes pueda concurrir a la contratación. Así se evita, con esta publicidad, el que se formen grupos cerrados de contratistas y se abren oportunidades a nuevos contratistas o profesionales.

5. Se adiciona el artículo 24 para desarrollar el principio de transparencia y bajo esta proyección, promover mejores soportes a la moralización en materia de la contratación estatal.

6. Se adiciona el artículo 29 de la misma ley para asegurar y garantizar los principios de selección objetiva de los contratistas.

7. Se adiciona el artículo 6º para permitir que los proponentes dentro de la hora siguiente al cierre de la oportunidad para presentar propuestas, puedan obtener copia de las mismas a fin de evitar que éstas puedan ser cambiadas posteriormente para favorecer a un determinado contratista, previo conocimiento de las otras propuestas, antes de la evaluación y adjudicación del contrato.

8. Se modifica el artículo 42 de la misma ley, para establecer mejores controles en materia de la contratación de urgencia manifiesta.

9. Se adiciona el artículo 44 con un ordinal nuevo que tiene como fin evitar los sobrecostos en la contratación. En estos eventos se establece la causal de nulidad absoluta.

10. Se adiciona la Ley 80 de 1993 con el artículo 55A, para crear un incentivo económico para quienes denuncien defraudaciones al patrimonio del Estado, y así se aporta prueba seria, el denunciante tendrá derecho a percibir el cincuenta por ciento (50%) de las sumas o valores que se recuperen, una vez concluya la investigación.

Cordialmente,

Gabriel Camargo Salamanca
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 25 de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 148 de 1995, "por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar la contratación estatal, los principios de la moralización, transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Octubre 25 de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Cuarta Constitucio-

nal 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 149 DE 1995 SENADO

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

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

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

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

Los Gobernadores, Gerentes o Directores y la Asamblea Departamental, Juntas o Consejos Directivos, al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para la Contraloría no podrán ser inferiores a lo presupuestado, aprobado y ajustado para la vigencia en curso, e incrementando en un porcentaje igual al índice de precios al consumidor.

Parágrafo 1º. Como los presupuestos anuales de los departamentos y sus entidades descentralizadas deben ser aprobados durante el período de sesiones correspondiente a los meses de octubre y noviembre, el índice de precios al consumidor a que se refiere el inciso anterior se tomará sobre el acumulado correspondiente a los últimos doce meses, con corte a 31 de octubre del respectivo año.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Es función del Contralor General del Departamento elaborar el proyecto de presupuesto de la Contraloría y presentarlo al Gobernador, dentro de los términos establecidos en la ley, para ser incorporado al proyecto del presupuesto anual de rentas y gastos. El Gobernador no podrá modificarlo. Sólo podrá hacerlo la Asamblea Departamental, previo concepto favorable del Contralor. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto de traslados por decisión del Gobernador; esta facultad también le corresponde a la Asamblea, mediante ordenanza que sólo podrá ser presentada por iniciativa del Contralor.

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

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

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

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

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

Artículo transitorio. Si al entrar en vigencia la presente ley, se hallaren en el curso o se hubieren aprobado los presupuestos de los departamentos y sus entidades descentralizadas, sus representantes legales deberán presentar ante la Asamblea Departamental y Juntas o Consejos Directivos que corresponda, dentro de los siguientes ocho (8) días hábiles, las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto o presupuesto aprobado, a efectos de ajustar las apropiaciones de la Contraloría de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

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

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por

Omar Yepes Alzate
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

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

En efecto, la Constitución de 1991 y la Ley 42 de 1993, ampliaron los sistemas de control. También creció la cobertura de entidades sujetas a la vigilancia fiscal en razón de la descentralización de competencia en materia social (educación, salud y otras) entre la Nación y las entidades territoriales, tal como lo prevén los artículos 356 y 357 de la Constitución y la Ley 60 de 1993, lo cual tiene consigo la descentralización del control fiscal en las Contralorías territoriales. También se ha impuesto a los entes departamentales la vigilancia de la gestión fiscal de las Contralorías Municipales, de los establecimientos educativos en la razón de la expedición de la Resolución número 3535 del 28 de marzo de 1995 de la Contraloría General de la República y ya se anuncia la descentralización del control fiscal sobre los hospitales, sin la asignación de los recursos necesarios y suficientes para dicha labor.

Como si esa descentralización fuera poco, el Consejo de Estado en reciente consulta determinó que las entidades descentralizadas de los departamentos no pueden girar aportes con el destino a las Contralorías Departamentales para financiación del control fiscal. El panorama, entonces, es

desolador para estas entidades, porque de persistir la actual situación tendrán que ejecutar masivos recortes de personal, lo cual afectará su capacidad fiscalizadora.

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

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

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

Presentado a consideración del honorable Senado de la República por:

Omar Yepes Alzate
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA SECRETARIA GENERAL TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., octubre 25 de 1995.
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 149 de 1995, "por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986 con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías Departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Octubre 25 de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 150 DE 1995 SENADO

"por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1°. *Campo de aplicación.* La presente ley se aplicará a la enajenación, total o parcial, a favor de particulares, de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones, de propiedad del Estado y, en general, a su participación en el capital social de cualquier empresa.

La titularidad de la participación estatal está determinada bien por el hecho que las acciones o participaciones sociales estén en cabeza de los órganos públicos o de las personas jurídicas de la cual estos hagan parte, o bien porque fueron adquiridas con recursos públicos o del Tesoro Público.

Para efectos de la presente ley, cuando se haga referencia a la propiedad accionaria o a cualquier operación que sobre ella se mencione, se entenderán incluidos los bonos obligatoriamente convertibles en acciones, lo mismo que cualquier forma de participación en el capital de una empresa.

Principios generales

Artículo 2°. *Democratización.* Todas las personas, naturales o jurídicas, podrán tener acceso a la propiedad accionaria que el Estado enajene. En consecuencia, en los procesos de enajenación se utilizarán mecanismos que garanticen amplia publicidad y libre concurrencia y procedimientos que promuevan la masiva participación en la propiedad accionaria. La Ley 80 de 1993 no es aplicable a estos procesos de enajenación accionaria.

Artículo 3°. *Preferencia.* Para garantizar el acceso efectivo a la propiedad del Estado, se otorgarán condiciones especiales a los sectores indicados en el siguiente inciso, encaminadas a facilitar la adquisición de la participación social estatal ofrecida, de acuerdo con el artículo 60 constitucional.

Serán destinatarios exclusivos de las condiciones especiales: Los trabajadores activos y pensionados de la entidad objeto de privatización y de las entidades donde esta última tenga participación mayoritaria; los ex trabajadores de la entidad objeto de privatización y de las entidades donde esta última tenga participación mayoritaria siempre y cuando no hayan sido desvinculados con justa causa por parte del patrono; las asociaciones de empleados o ex empleados de la entidad que se privatiza; sindicatos de trabajadores; federaciones de sindicatos de trabajadores y confederaciones de sindicatos de trabajadores; los fondos de empleados; los fondos mutuos de inversión; los fondos de cesantías y de pensiones; y las cooperativas.

Artículo 4°. *Protección del patrimonio público.* La enajenación de la participación accionaria estatal se hará en condiciones que salvaguarden el patrimonio público. El recurso del balance en que

se constituye el producto de esta enajenación, se incorporará en el presupuesto al cual pertenece el titular respectivo para cumplir con los Planes de Desarrollo, salvo en el caso de que haga parte de los fondos parafiscales, en cuyo evento se destinará al objeto mismo de la parafiscalidad.

Artículo 5°. *Continuidad del servicio.* Cuando se enajene la propiedad accionaria de una entidad que preste servicios de interés público, se tomarán las medidas necesarias para garantizar la continuidad del servicio.

Procedimiento de enajenación

Artículo 6°. El Gobierno decidirá, en cada caso, la enajenación de la propiedad accionaria del nivel nacional, a que se refiere el artículo 1° de la presente ley, adoptando un programa de enajenación, diseñado para cada evento en particular, que se sujetará a las disposiciones contenidas en esta ley.

Artículo 7°. Corresponderá al Ministerio titular o a aquel al cual estén adscritos o vinculados los titulares de la participación social, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, diseñar el programa de enajenación respectivo, directamente o a través de instituciones idóneas, públicas o privadas, contratadas para el efecto según las normas de derecho privado.

El programa de enajenación accionaria se realizará con base en estudios técnicos correspondientes, que incluirán la valoración de la entidad cuyas acciones se pretenda enajenar. Esta valoración, además de las condiciones y naturaleza del mercado, deberá considerar las variables técnicas tales como la rentabilidad de la institución, el valor comercial de los activos y pasivos, los apoyos de la Nación, que conduzcan a la determinación del valor para cada caso de enajenación.

Artículo 8°. El Ministro del ramo respectivo y el Ministro de Hacienda y Crédito Público presentarán el proyecto de programa de enajenación a consideración del Consejo de Ministros el cual, previo concepto favorable, lo remitirá al Gobierno para su posterior aprobación.

Artículo 9°. La enajenación de la participación accionaria se hará utilizando mecanismos que contemplen condiciones de amplia publicidad y libre concurrencia.

Cuando se utilicen las operaciones de martillo se realizarán de conformidad con los reglamentos de funcionamiento de los martillos de las bolsas de valores y las reglas para su operación fijadas por la Superintendencia de Valores.

Artículo 10. Además de lo establecido en las disposiciones legales, el contenido del programa de enajenación, en cada caso particular, comprenderá los siguientes aspectos:

1. Establecerá las etapas en que se realizará el procedimiento de enajenación, teniendo en cuenta que de manera privativa, la primera etapa estará orientada a los destinatarios de las condiciones especiales indicados en el artículo 3° de la presente ley.

2. Incluirá las condiciones especiales a las cuales se refiere el artículo siguiente de la presente ley.

3. Dispondrá la forma y condiciones de pago del precio de las acciones.

4. Fijará el precio mínimo de las acciones que en desarrollo del programa de enajenación no sean adquiridas por los destinatarios de las condiciones especiales, el cual, en todo caso, no podrá ser inferior al que determinen tales condiciones especiales.

5. Indicará los demás aspectos para la debida ejecución del programa de venta.

Artículo 11. La enajenación accionaria que se apruebe para cada caso particular, comprenderá las siguientes condiciones especiales, de las cuales serán destinatarios exclusivos los mencionados en el artículo 3° de la presente ley:

1. Se les ofrecerá en primer lugar y de manera exclusiva la totalidad de las acciones que pretenda enajenarse.

2. Se les fijará un precio accionario fijo equivalente al precio resultante de la valoración prevista en el artículo 7° de la presente ley, el cual tendrá la misma vigencia que el de la oferta pública, siempre y cuando, dentro de la misma, no hubiesen existido interrupciones. En caso de existir interrupción o transcurrido el plazo de la oferta, se podrá ajustar el precio fijo por parte del Gobierno, siguiendo los parámetros indicados en dicho artículo 7°.

3. La ejecución del programa de enajenación se iniciará cuando el titular, o una o varias instituciones, hayan establecido líneas de crédito o condiciones de pago para financiar la adquisición de las acciones en venta, las cuales tendrán las siguientes características:

a) Plazo no inferior a tres (3) años;

b) Tasa de interés inferior a aquella que cobren, en la fecha de aprobación del programa de enajenación, las entidades financieras, por los créditos ordinarios de libre asignación, según certificación de la Superintendencia Bancaria;

c) Período de gracia a capital no inferior a seis (6) meses;

d) Serán admisibles como garantía las acciones que se adquieran con el producto del crédito. El valor de las acciones, para determinar la cobertura de la garantía, será el precio fijo, inicial o ajustado, de venta de aquellas.

4. Cuando los adquirentes sean personas naturales, podrán utilizar las cesantías que tengan acumuladas, con el objeto de adquirir estas acciones.

Artículo 12. Como consecuencia de la ejecución del programa:

1. Se procederá a cambiar los estatutos, si es del caso.

2. Se perderán los privilegios y terminarán las obligaciones que la entidad tenía, por sustentar el carácter de pública, de acuerdo con el porcentaje de acciones que queden en manos de los particulares.

3. Cesará toda responsabilidad originada en estas acciones por parte de los órganos públicos que sustentaban su titularidad, salvo aquella determinada por la ley o la que expresamente se haya exceptuado en el programa de enajenación.

4. Se adoptarán las demás medidas que correspondan al cambio de titularidad de las acciones.

Artículo 13. Cuando el Estado decida enajenar las acciones de una empresa, el Gobierno excluirá del programa de enajenación los derechos que tal entidad posea sobre fundaciones, obras de arte y en general bienes relacionados con el patrimonio histórico y cultural.

Tales bienes y derechos serán transferidos a favor de la Nación o de la entidad pública de carácter nacional que el Gobierno determine.

Medidas para garantizar la democratización de la propiedad accionaria

Artículo 14. El programa de enajenación que para cada caso expida el Gobierno, dispondrá las medidas correspondientes para evitar las conductas que atenten contra los principios generales de esta Ley. Estas medidas podrán incluir la limitación de la negociabilidad de las acciones, a los destinatarios de condiciones especiales, hasta por dos (2) años a partir de la fecha de la enajenación; en caso de producirse la enajenación de dichas acciones antes de dicho plazo se impondrán multas graduales de acuerdo con el tiempo transcurrido entre la adquisición de las acciones y el momento de enajenación, dichas sanciones se plasmarán en el programa de enajenación.

Sin perjuicio de las disposiciones penales que le sean aplicables, si en cualquier momento se determina que la adquisición se realizó en contravención a estas disposiciones o a las que la reglamente para cada caso en particular sobre el beneficiario o adquirente real, el negocio será ineficaz. Lo anterior se entiende sin perjuicio de que los terceros de buena fe ejerciten las acciones a que haya lugar y que el Estado imponga las sanciones correspondientes.

Artículo 15. En el programa de enajenación que para cada caso se adopte, el Gobierno determinará el órgano encargado de otorgar las autorizaciones relacionadas con la adquisición de un porcentaje determinado de las acciones ofrecidas en venta y de las condiciones que deba reunir cada potencial adquirente, con el fin de preservar la continuidad del servicio.

Otras disposiciones

Artículo 16. Las entidades territoriales y sus descentralizadas, cuando decidan enajenar la participación de que sean titulares, se registrarán por las disposiciones de esta ley, adaptándola a la organización y condiciones de cada una de estas y aquellas.

Artículo 17. Sin perjuicio de lo dispuesto en la presente ley, cuando se trate de la enajenación de participación del Estado o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en instituciones financieras o entidades aseguradoras, se aplicarán las disposiciones del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 18. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Guillermo Perry Rubio

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

El Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República, el proyecto de ley por medio de la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política. Dicho proyecto tiene un profundo sentido social en la medida en que no desconoce el papel del Estado en la distribución de la propiedad y, en consecuencia, del ingreso. Como es bien sabido, el carácter de propietario produce igualdades y desigualdades. Así lo indica una parte de la doctrina italiana al expresar:

Quien quiera profundizar bien el carácter, el fundamento éticosocial de la propiedad, debe necesariamente tener en cuenta todos los elementos que concurren a formarla: La sociedad, la familia, el individuo. La propiedad individual es una proyección del yo, que se traduce en lo mío, pero esto no quita que debe servir al fin ético del hombre, de la familia y de la sociedad.¹

Este artículo constitucional establece, entonces, la democratización de la propiedad accionaria cuando el Estado decida enajenar aquella de la cual sea titular. En él se consagran dos principios básicos los cuales deben gobernar todo el proceso de democratización. Estos son, el de legalidad y el de preferencia de ciertos sectores sociales. El primero, implica que el legislador debe establecer el marco general por el cual se desarrolle el proceso de enajenación de la propiedad accionaria de la cual sea titular el Estado. El segundo, se expresa en el hecho de dentro del mismo tengan un derecho preferencial los trabajadores, las organizaciones solidarias y de trabajadores.

Tal sentido ha sido puntualizado por la honorable Corte Constitucional en los siguientes términos:

La fijación de los plazos, líneas especiales de crédito, precio de las acciones y otros aspectos fundamentales, habrán de ser establecidos en cada caso particular, incluso por el Consejo de Ministros, el cual para el efecto podrá contar con las propuestas técnicas que elabore el Fondo de Garantías, si así lo decide y establece el legislador, y siempre que ello se haga acogiendo los principios y condiciones que establezca la ley que éste produzca, para reglamentar los procesos de democratización de la propiedad que ordena la Carta, ateniéndose al marco de las limitaciones que ésta imponga; en dicha ley, se reitera, deberán consignarse las "condiciones especiales", que con carácter general determine el legislador para facilitar y alcanzar los propósitos del constituyente.

(...)

La utilización de criterios técnicos para establecer el valor de los activos y pasivos de una entidad que se va a privatizar, garantiza la estabilidad de la misma y salvaguardará el patrimonio de la Nación. En consecuencia, si bien tales medidas no son contrarias a las disposiciones constitucionales, su aplicación estará necesariamente condicionada a las disposiciones de la ley que expida el Legislativo, para efectos de reglamentar el proceso de democratización de la propiedad accionaria

estatal, al tenor de lo dispuesto en el artículo 60 de la Carta.²

Contenido del proyecto

Como desarrollo del mandato constitucional y de la jurisprudencia antes citada, el proyecto de ley comprende los siguientes aspectos:

1. Democratización de la propiedad accionaria.

Se pretende combinar los ámbitos económico y político dentro de este proceso. La transferencia de la propiedad estatal no significa simplemente el cambio de la titularidad de la mencionada propiedad accionaria, sino que debe ser entendida como un desarrollo de la democracia participativa. Se trata de lograr que quienes siempre fueron considerados como objeto del proceso económico sean sujetos del mismo.

Se retoma así una tendencia universal del desarrollo del capitalismo con visión social, tal y como lo expresa la honorable Corte al decir:

Democratizar la propiedad significa facilitar el acceso a la misma, en condiciones de equidad, a quienes pudiendo manejarla con criterios de productividad, no podrían obtenerla en el marco de una estricta competencia financiera, para ello ha de otorgárseles prerrogativas, "condiciones especiales" dice la Constitución, que les permita acceder a ella, sin perder de vista que en un Estado social de derecho, la propiedad es un instrumento que debe servir para la dignificación de la vida de los ciudadanos.³

La Corte había señalado con anterioridad:

Democratizar la propiedad accionaria en las empresas de participación oficial, exige el establecimiento de vías apropiadas para hacer viable la concurrencia de ciertos sectores económicos, que la Constitución señala, en el capital accionario de aquellas, lo cual no significa que los beneficiarios estén constreñidos a utilizar los privilegios que se les ofrecen, ni tampoco, que la propiedad oficial deba consolidarse irremediabilmente en cabeza de éstos. Lo que esencialmente persigue el inciso segundo del artículo 60 de nuestra Carta, es impedir la concentración oligopólica del capital dentro de los medios de producción y del sistema financiero, e igualmente dirigir el proceso de desconcentración accionaria hacia unos beneficiarios particulares que son los propios trabajadores de las empresas y las organizaciones solidarias, con lo cual se avanza en el proceso de redistribución de los ingresos y de la propiedad que es una meta esencial de un estado social de derecho.⁴

En un sentido filosófico, la propiedad es uno de los soportes de los derechos de la persona, y en tal sentido, su acceso debe ser promovido por el Estado. Esto es tan cierto que, si se hace un recuento de los autores que han desarrollado el tema, desde los iusnaturalistas hasta los propios solidaristas, se encuentra que lo han reconocido

en estos términos. El constituyente reconoció este aspecto desde el momento en que consagró el Estado social de derecho, reiteró la función social de la propiedad y dio una protección especial a aquellos sectores que no podrían acceder fácilmente a ella sino a través de la intervención del Estado.

Así mismo, una lectura sistemática y teleológica de nuestra Constitución nos lleva a pensar que el proceso de democratización de la propiedad no es aislado, sino que se enmarca dentro de toda una serie de principios que desarrollan la figura del Estado Social de Derecho. Obsérvese, además, que en el capítulo relativo al régimen económico y de la hacienda pública, específicamente en el artículo 333 constitucional se indican los límites a la iniciativa privada y a la libertad económica en función del bien común y, a su vez, en el artículo 334 de la misma, se establece, como obligación del Estado, la de asegurar que todas las personas y en especial las de menores ingresos, puedan acceder a los bienes y servicios básicos. Es claro que estamos en presencia, además, de una de las formas de intervención del Estado en la economía.

Finalmente, y en punto al principio en comento, debe indicarse, que él comporta tanto la publicidad que debe ser connatural a la actuación administrativa que guíe el proceso de enajenación, como la posibilidad de concurrir al mismo, a salvo las expresas prerrogativas de origen constitucional.

2. Condiciones de Preferencia.

Como consecuencia de lo anterior, se consagra como principio general, la existencia de condiciones especiales de acceso a la propiedad accionaria que enajene el Estado para ciertos sectores sociales. Con tales condiciones, se pretende desarrollar el principio constitucional de la igualdad real y efectiva, en la medida en que se propende por mecanismos que viabilicen el acceso a la mencionada propiedad. En efecto, sin la existencia de un cúmulo de privilegios de acceso no sería posible la democratización de la propiedad. Este requisito se revela como una condición esencial al proceso de enajenación de acciones por parte del Estado en todos sus niveles y en relación con toda clase de recursos públicos que se encuentran representados en acciones o puedan ser convertibles en las mismas.

Sin estas condiciones especiales, las prácticas monopolísticas u oligopolísticas de mercado, por su propia naturaleza, darían al traste con la posibilidad de democratizar de la propiedad accionaria. De otra parte, estas condiciones especiales no se traducen en la imposibilidad de acceso de otros sectores sociales, pues, intervendrían una vez los privilegiados hubiesen agotado su alterativa, en relación con las condiciones preferentes y sobre el total de las acciones ofrecidas.⁵

Ya lo anota la Corte, al referirse a estas dos facetas de la privatización, en los siguientes términos:

Esto por cuanto el origen de las medidas se encuentra en el consenso social que existe sobre la

1 COSENTINI, Filosofía del Derecho, P. 237.

2 Corte Constitucional, sentencia C-452 de 5 de octubre de 1995, M. P. Fabio Morón, páginas 56 y 58.

3 *Ib.*, p. 50.

4 Corte Constitucional sentencia C-037 de 3 de febrero de 1994, M. P. Antonio Barrera Carbonell, p. 24.

5 *Ib.*, ps. 27 y 28.

necesidad, de una parte de introducir modelos competitivos que propendan por una menor participación del Estado en el desarrollo de estas actividades, dando espacio para su manejo a la sociedad civil y de otra, romper y debilitar los grandes monopolios y oligopolios y en general, los esquemas que han contribuido a concentrar la propiedad y los ingresos.

(...)

Tales planteamientos no son ajenos al manejo de programas de privatización de entidades financieras, pues mientras su traspaso a conglomerados económico-financieros serviría para consolidar bancos de inversión, dedicados a actividades de alto valor agregado, como la banca corporativa, las operaciones de comercio exterior y la venta de servicios financieros, la transferencia de la propiedad accionaria estatal en dichas entidades a empleados, sindicatos u organizaciones solidarias, permitiría que dichas instituciones orienten, por lo menos parte de sus actividades, a otros objetivos de carácter social, constituyéndose, por ejemplo, en bancos de fomento dirigidos al apoyo de sectores específicos de la población y de la producción; en entidades que se ocupen del desarrollo de alternativas de financiación para viviendas de interés social, banca hipotecaria; o en instituciones que respalden las pequeñas unidades de producción, o incentiven el crédito de consumo.⁶

Dentro de una economía social de mercado, que es a la que apunta nuestro ordenamiento constitucional tanto el capital como el trabajo, al ser elementos de ésta, deben cumplir una función social. En la Constitución se ha considerado que son los trabajadores de la entidad que se privatiza, total o parcialmente, las organizaciones de trabajadores y las organizaciones solidarias, en donde se concreta, de manera más directa, el propósito constitucional de la democratización. Tomando las características comunes de estos sectores a los que se les destinan condiciones especiales, se hizo una enunciación exhaustiva incorporando allí a los trabajadores activos y pensionados de la entidad objeto de privatización y de las entidades donde está última tenga participación mayoritaria, las asociaciones de empleados o exempleados, a los sindicatos de trabajadores, federaciones y

confederaciones de sindicatos de trabajadores, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión, fondos de cesantías y pensiones y a las cooperativas.

Teniendo en cuenta estos postulados, el proyecto de Ley que se somete a consideración del honorable Congreso, comprende, entre otros, los siguientes privilegios:

a) Se les ofrece de manera exclusiva la totalidad de las acciones en venta;

b) La determinación de un precio único fijo de la acción que, a la vez, permita una facilidad en el acceso de la propiedad, al resultar más favorable que el de los no privilegiados, y, adicionalmente, proteja el patrimonio público. En tal sentido, se establece un sistema de martillo cerrado en el cual no existe la posibilidad de puja;

c) La creación de líneas de crédito por medio de las cuales los sectores beneficiados tengan los recursos necesarios para participar en el proceso. Al efecto, en el proyecto de ley se supedita la iniciación del procedimiento de venta a que las entidades financieras creen dichas líneas, en condiciones especiales, como lo son, en este caso, el plazo, la tasa de interés, el período de gracia, las garantías, que en este proyecto se determinan de manera general;

d) La posibilidad de utilizar las cesantías acumuladas. Este criterio va en consonancia con los propósitos del Constituyente, en los términos aquí referidos, al permitir el uso de esos recursos, que hacen parte del ahorro forzoso de los trabajadores, en el proceso de privatización.

Con estas condiciones se cumple el deber constitucional de permitir que aquellos sectores, en favor de los cuales se ha erigido una preferencia, puedan convertirse en propietarios de las acciones que el Estado decida enajenar.

3. Protección del patrimonio público.

Sin perjuicio de los principios y desarrollos constitucionales ya indicados, debe ponerse de presente que es necesario proteger el interés público y el patrimonio afecto a éste. De una parte, no puede perderse de vista que se trata de un proceso de enajenación donde rigen los principios de la función administrativa, entre ellos, la eficacia, la economía y la eficiencia, de otra parte, que lo que se pretende es que quienes participen en la adquisición lo hagan producto de un esfuerzo patrimonial.

Sobre este aspecto se ha manifestado la Corte en los siguientes términos:

Sin embargo, es preciso aclarar, que ello no implica que la interpretación que hace el actor del artículo 60 de la Constitución Política, en el sentido que dicha norma consagra un derecho excluyente, a favor del sector solidario y de los trabajadores, sobre la propiedad accionaria estatal y la consecuente obligación del Estado de transferir la totalidad de la propiedad a dichos sectores, aún a pérdida, sea acertada, pues no fue la intención del constituyente entregar sin más la propiedad accionaria estatal a algunos sectores específicos de la sociedad, impidiendo definiti-

vamente el acceso definitivo a otros; su objetivo fue establecer, a través del legislativo, condiciones especiales, de preferencia, para dichos sectores, dada su precariedad para efectos de competir en igualdad de condiciones con otros sectores, permitiendo y viabilizando que los mismos participen y adquieran este tipo de propiedad.⁷

La protección del patrimonio público se concretiza tanto en la fijación del precio de la acción, que no puede ser tal que vaya a deteriorar el valor de los recursos públicos, como en el avalúo que debe realizarse por medio de estudios técnicos.

4. Continuidad del servicio.

Como es bien reconocido a nivel de la doctrina administrativa, una de las características de la prestación de un servicio público es su continuidad. La norma que se incorpora a este proyecto de Ley garantiza que esa característica esencial no se vea afectada por la transferencia que haga el Estado de la propiedad accionaria de que sea titular o de los recursos públicos expresados en acciones, hacia los particulares. De esta manera, el derecho de los usuarios del servicio público se hace compatible con el de los nuevos accionistas.

Con el mismo propósito, se obliga al Gobierno para que tome las medidas conducentes a través de sus dependencias para que ante ellas se acredite la idoneidad y las posibilidades físicas y financieras que deben tener los posibles adquirentes.

5. El procedimiento de enajenación.

El procedimiento de enajenación comprende toda la serie de actos administrativos por medio de los cuales la propiedad accionaria del Estado pasa a manos de los particulares. Si bien es cierto que tal programa debe tener en cuenta las características específicas de cada proceso de privatización, es menester que estas se enmarquen dentro de los parámetros generales que se consagran en el artículo 60 constitucional, los cuales deben ser desarrollados por la ley, como en efecto se hace a través de este proyecto.

Este ha sido el criterio desarrollado por la Corte Constitucional en el reciente fallo sobre el punto:

No cabe duda para esta Corporación, que la singularidad que encierra cada una de las instituciones financieras en las que el Estado tenga participación accionaria que decida enajenar, exige un tratamiento individualizado, que considere las especiales características de la entidad y de las circunstancias en las que se pretenda adelantar dicho proceso; sin embargo, el diseño de cada programa de enajenación, deberá sustentarse y sujetarse en todo a las "condiciones especiales" definidas previamente por el legislador, en cumplimiento de lo dispuesto en el inciso segundo de artículo 60 de la Constitución Política, que le ordena a este expedir la ley que contenga la reglamentación correspondiente.⁸

Dentro del procedimiento de enajenación deben resaltarse los siguientes aspectos:

a) En el programa de venta merece destacarse el mecanismo de martillo en bolsas de valores

⁷ Ib., p. 58. Se resalta.

⁸ Sent. C-452 cit., ps. 55 y 56. Resaltado fuera del texto.

⁶ Sentencia C-452 cit., ps. 47 y 48. Se resalta. En efecto, en sentencia de tutela se afirma:

De conformidad con los postulados en mención, el trámite correspondiente el traspaso de la propiedad de las empresas que eran del Estado a manos de particulares ha de encaminarse al objetivo creciente de democratización y por tanto, tiene que brindar suficientes garantías en cuya virtud no sean los grandes grupos económicos los que, gracias a su poder, consigan el dominio de las unidades empresariales que venían manejando el Estado, ya que la Constitución ha impartido al legislador claras instrucciones en el sentido de evitar que, so pretexto de la libertad económica y precisamente en contra de ella, quienes ostentan posiciones dominantes en el mercado nacional abusen de ellas su preeminencia para monopolizar los distintos renglones de la economía (333 y 334), (Sent. T-461 de 26 de octubre de 1994, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, p. 11.)

como el sistema más corriente de enajenación y sobre el que no existe reparo de constitucionalidad alguno en la medida en que no atenta contra los privilegios que la Constitución prevé para los sectores que ella enuncia. En efecto, dicho mecanismo perfecciona el encuentro de la oferta y la demanda de acciones, en condiciones preferenciales, a las que se refiere este proyecto de Ley. Al respecto ha afirmado la Alta Corporación de Constitucionalidad:

El mecanismo del martillo en bolsas de valores, para la venta de tales acciones entre los trabajadores, las organizaciones solidarias y las organizaciones de trabajadores, quienes gozan de un derecho preferencial de orden constitucional para acceder en primera instancia a su titularidad, es un método cuyo uso dependerá de las "condiciones especiales" que se fijen en el programa de enajenación. En consecuencia, este sistema puede ser utilizado o no, según se den los presupuestos necesarios para ello. En caso de llegar a aplicarse, se trataría de un "martillo" que podemos denominar "cerrado" por estar dirigido a personas determinadas, ya que a él únicamente podrían concurrir quienes se encuentren dentro de una de las tres categorías reseñadas, esto es, los trabajadores activos y pensionados de la misma empresa, las cooperativas, los sindicatos de trabajadores, las confederaciones y federaciones de sindicatos de trabajadores, los fondos mutuos de inversión de empleados etc...⁹

Queda claro, entonces, que el legislador no se encuentra atado por un mecanismo especial en el que se ejecute la venta, sino, antes bien, por la serie de condiciones de preferencia de las que se habló con anterioridad. Es en este aspecto en donde debe vislumbrarse el predicamento constitucional;

b) La utilización de criterios técnicos.

Con el objeto de que se salvaguarde el patrimonio público y que el *quantum* de la enajenación no quede al arbitrio de la entidad oferente, es necesario que este sea determinado, mediante la utilización de las variables pertinentes en cada caso, por una entidad especializada en estos temas, tal y como lo pone de presente la Corte Constitucional:

La utilización de criterios técnicos para establecer el valor de los activos y pasivos de una entidad que se va a privatizar, garantiza la estabilidad de la misma y salvaguardará el patrimonio de la Nación. En consecuencia, si bien tales medidas no son contrarias a las disposiciones constitucionales, su aplicación estará necesariamente condicionada a las disposiciones de la Ley que expida el legislativo, para efectos de reglamentar el proceso de democratización de la propiedad accionaria estatal al tenor de lo dispuesto en el artículo 60 de la Carta.¹⁰

Se destacan, entre otros criterios técnicos, el valor de las acciones en el mercado, la situación de la entidad propietaria de las acciones enajenadas, el estado de saneamiento en que se encuentre la entidad, la rentabilidad de la misma, el valor

comercial de sus activos y pasivos y los apoyos de carácter público.

c) El apoyo oficial.

Teniendo en cuenta el punto anterior, la posición del Estado no debe ser pasiva sino que debe contribuir, por medio de todos los organismos involucrados, a conducir a buen término el proceso de enajenación. El apoyo oficial se manifiesta mediante el público ofrecimiento de las acciones, en condiciones preferenciales respecto de los sectores a quienes la Constitución otorga expresamente tal privilegio, así como a través de los estudios técnicos que se realicen y que, tienen como uno de sus objetivos lograr la total transparencia dentro de cada proceso de privatización.

Así lo ha entendido la propia Corte al indicar:

En esencia el apoyo oficial constituye la condición que define el acceso democrático al haber accionario; y debe tenerse en cuenta que dicho apoyo no es voluntario, porque la propia Constitución lo impone, como se deduce de los términos imperativos de la disposición, según la cual, el Estado "tomará las medidas conducentes" para alcanzar este propósito; ello implica, como es obvio, el otorgamiento por la Carta de una potestad especial y mandatoria en cabeza de la administración, para que en cada evento en particular, según las circunstancias específicas que rodeen la operación y dentro de unos criterios de razonabilidad y equidad, adelante el proceso de democratización accionaria.¹¹

d) Transparencia.

Todo lo que se viene hablando sería inocuo sino se garantiza que la propiedad sea efectivamente democratizada. Ya hemos visto que es la propia Constitución la que en uno de sus artículos plasma, de manera expresa, una concepción en este sentido. Pugna con el precepto constitucional toda una serie de prácticas de carácter especulativo que distorsionan el mandato y lo pervierten. El proyecto de Ley prevé los correctivos que propenden por la transparencia de las operaciones que se realicen dentro del procedimiento de enajenación. Para tal efecto, se establecen dos claras limitaciones en este proyecto de Ley. La primera, atinente al congelamiento de la propiedad accionaria durante un período determinado, la segunda, en relación con las facultades en cabeza del Gobierno Nacional para determinar los máximos que cada uno de los futuros accionistas puedan adquirir en cada caso concreto. Obsérvese que en esta materia, también la Corte se ha pronunciado categóricamente en aras de que prevalezca el espíritu democrático previsto en el texto constitucional. Ha dicho, de manera expresa, lo que a continuación se transcribe:

Bajo la perspectiva analizada, el proceso de democratización debe adelantarse en condiciones de total claridad y bajo parámetros que garanticen el hecho de que la propiedad accionaria estatal se traslada preferencial y efectivamente a los trabajadores y a las organizaciones solidarias, y se consolida en forma real en cabeza de estos, sin perjuicio de la opción que, a posteriori, tienen otras personas para adquirir las referidas acciones.

No es concebible que un proceso de venta de la propiedad accionaria pueda, a su vez, dar lugar a una peligrosa concentración de dicha propiedad, que justamente combate el proceso de democratización, o propiciar incluso manejos o conductas inadecuadas y abusivas, contrarias al espíritu de la norma, por los empleados de la empresa o de las organizaciones solidarias, como sería el de actuar como testaferros, tras un fin simplemente especulativo o de obtener un enriquecimiento sin causa, a costa del patrimonio estatal, y en favor de personas o grupos con poder económico, interesados en adquirir las acciones.

Consecuente con lo anterior, y para evitar que el proceso de democratización accionaria sufra las desviaciones apuntadas, la administración, con arreglo de la ley, está habilitada de los poderes necesarios, para imponer limitaciones razonables y justificadas a la negociación accionaria, que naturalmente conduzcan a impedir la presencia de dichas desviaciones y a evitar que se desconozca la voluntad del constituyente.¹²

Conclusión

Con lo anterior, señores congresistas, el Gobierno Nacional cumple con el mandato constitucional contenido en el artículo 60, y se ajusta, de esa manera, a los criterios que la Corte Constitucional ha previsto sobre el particular. Sin duda alguna, con este proyecto de Ley, se da expresión a la norma citada, y se procura que sea lo más ajustado posible a los criterios organizativos de nuestro Estado de derecho. Ya lo señalaba el propio Rousseau al indicar que la base del contrato social es la propiedad. El Gobierno Nacional no pasa desapercibido de la sabiduría del planteamiento del pensador suizo y pone de presente su alta significación en un proceso en el que se encuentra comprometido.

Se somete, pues, el anterior proyecto de Ley a consideración de los honorables congresistas con el propósito que se le dé el trámite respectivo.

Guillermo Perry Rubio

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 25 octubre de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 150 de 1995, "por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pujarejo Vega.

⁹ Sentencia C-211 de 28 de abril de 1994, M. P. Carlos Gaviria Díaz, p. 26.

¹⁰ Sentencia C-452 cit, p. 58.

¹¹ Sentencia C-037 cit, p. 29.

¹² Sentencia C-037 cit, p. 27.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

25 octubre de 1995.

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 151
DE 1995 SENADO

"por la cual se interpreta el artículo 2º de la Ley 27 de 1992".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Los cargos en las entidades del Distrito Capital tanto de la administración central, como descentralizada, personería y contraloría son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, período fijo, libre nombramiento y remoción, los de los trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley.

En concordancia con lo dispuesto en el parágrafo del artículo 2º de la Ley 27 de 1992, son aplicables en el Distrito Capital en las entidades anteriormente señaladas las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, y todas las normas reglamentarias del mismo.

Artículo 2º. El Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y el Consejo del Servicio Civil Distrital, cumplirán dentro de la circunscripción del Distrito Capital, en forma de delegación las mismas funciones que cumple la Comisión Nacional del Servicio Civil.

Artículo 3º. Son cargos de libre nombramiento y remoción:

1. En la Administración Central: El secretario general, secretarios y subsecretarios de despacho, director y subdirector, asesor, secretario privado y los equivalentes a los anteriores.

2. En los Establecimientos Públicos: Los de gerente, director, presidente, subgerente, subdirector, vicepresidente, secretario general, secretarios de junta, secretario privado y los equivalentes a los anteriores.

3. En las empresas industriales y comerciales del Estado: Los empleos que tengan un nivel superior al jefe de sección o sus equivalentes.

4. En la Contraloría y Personería Distrital: Los jefes de sección y los que tengan un nivel igual o superior al de éste o sus equivalentes.

5. Los empleados cuyas funciones consistan en la Administración de Fondos, valores y/o bie-

nes oficiales que para ellos requieran fianza de manejo.

6. Los que correspondan a funciones de seguridad del Estado.

7. Los alcaldes locales o sus equivalentes.

Parágrafo: Al entrar en vigencia esta Ley, los empleados de las entidades señaladas en el artículo 1º de la presente Ley que por virtud de ella o de la Ley 27 de 1992 llegaren a desempeñar cargos de carrera administrativa, de conformidad con las normas vigentes, deberán acreditar dentro del año siguiente, el cumplimiento de sus requisitos señalados en el manual de funciones de la respectiva entidad o las equivalencias establecidas en el Distrito Capital.

Quienes no acrediten los requisitos dentro del término señalado, quedarán de libre nombramiento y remoción, no obstante, si tales empleados continúan al servicio de la entidad u organismo, podrán solicitar su inscripción cuando lleguen a poseer los requisitos del cargo y los acrediten en debida forma.

Artículo 4º. La presente Ley rige a partir de su promulgación.

Hernán Motta Motta.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Con el objeto de establecer un sistema técnico de administración de personal que garantice la eficiencia de la administración pública, igualdad de oportunidades a todos los colombianos para el acceso al servicio público, la estabilidad en el empleo y la posibilidad de ascender en la carrera con base en el mérito se creo la carrera administrativa.

La implantación de la carrera administrativa es la respuesta de los Estados modernos a la necesidad de aumentar la eficiencia de la administración pública a través de una mayor tecnificación en sus entidades. Mediante este sistema técnico de administración de personal, las complejas labores que debe cumplir el Estado se encomiendan a personas capacitadas a todo nivel, cuya estabilidad laboral que es el fruto de la idoneidad, garantiza no sólo la continuidad en el servicio sino también una mayor eficacia y competencia y sobretodo la posibilidad de un comportamiento ético en el ejercicio de la función pública.

La carrera administrativa, tuvo su primera recepción en la legislación colombiana en la Ley número 165 de 1938, luego en 1957 el constituyente primario ordeno en el artículo 13 de la Carta que el Presidente de la República, los gobernadores, y en general todos los funcionarios que tengan facultad de nombrar o de remover empleos administrativos, no podrán ejercerla sino dentro de las normas que expida el Congreso, para establecer y regular las condiciones de acceso al servicio público y de ascenso por mérito.

Este canon constitucional fue desarrollado por la Ley 19 del 58, y los Decretos 2285 y 2400 de 1968, las disposiciones contenidas en esta norma sólo se referían a la implementación de este sistema técnico de administración de personal en la administración central del nivel nacional. Sin embargo sirvieron de ejemplo para la implemen-

tación en el nivel local como fue el caso en 1987, cuando los empleados públicos que prestan sus servicios en la administración del Distrito Capital, lograron que se expidiera el Acuerdo 12, por el cual se adopta la carrera administrativa en la administración central Distrital. Con fundamento en este acuerdo, las diferentes administraciones de la ciudad reglamentaron la carrera administrativa.

En la actualidad en la ciudad Capital se encuentran escalafonados cerca del 80 % de los funcionarios de la administración central.

El constituyente en 1991, en concordancia con esta situación elevó a rango constitucional la carrera administrativa, cuando dispuso en el artículo 125 de la Constitución: Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de Carrera.

En diciembre de 1992 el Congreso de Colombia haciendo uso de las facultades dadas por la Constitución en el Artículo 21 transitorio, expidió la Ley 27 y en esta se estableció que los empleados Distritales de Santafé de Bogotá, se continuarán rigiendo por las disposiciones del Acuerdo 12 de 1987 y sus normas reglamentarias.

El Presidente de la República, haciendo uso del artículo 41 transitorio de la Carta, expidió en julio de 1993 el Decreto 1421 por el cual se adopta el Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá y en el artículo 126 de este, dispuso, que los cargos en las entidades del Distrito son de carrera... son aplicables en el Distrito Capital y en sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992 en los términos allí previstos y sus disposiciones complementarias.

Después de transcurridos siete años de expedida la normatividad de carrera administrativa en Santafé de Bogotá, y de haber sido reconocida tanto por la Constitución como por la Ley en la materia la Administración Distrital insiste en que no hay claridad sobre la aplicación de las normas de carrera administrativa, por ello decide consultarle a la Comisión Nacional del Servicio Civil, sobre que normatividad se debe aplicar en la ciudad Capital. Esta Comisión le consultó sobre la materia al Consejo de Estado sobre los alcances del artículo 126 del Decreto Ley 1421 de 1993, frente a la vigencia del Acuerdo Distrital número 12 de 1987.

El 15 de abril de 1994, la Sala de Consulta del Servicio Civil del Consejo de Estado, en respuesta a la consulta formulada, emitió concepto totalmente opuesto a lo expresado en las normas y a lo que fue la voluntad del legislador en cuanto a la aplicación de la carrera administrativa en el Distrito Capital. Se manifestó en este concepto que, el artículo 126 de Decreto Ley 1421 de 1993 derogó el parágrafo del artículo 2º de la Ley 27 de 1992 y por tanto quedaron insubsistentes las disposiciones relativas a la carrera administrativa contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, emanado por el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá, y como consecuencia de esto el Departamento Administrativo del Servicio Civil Distrital y el Consejo Distrital del Servicio Civil perdieron competencia para administrar y vigilar la carrera administrativa de los empleados del Distrito Capital, por mandato del artículo 126 del Decreto

Ley 1421 de 1993. *No se tuvo en cuenta en el análisis jurídico del Consejo de Estado, que el Decreto Ley 1421 conocido como Estatuto Orgánico de Santafé de Bogotá y expedido por el Gobierno del Presidente Gaviria, fue producto de las facultades que la Carta Constitucional le otorgó al Gobierno en el artículo 41 transitorio para reglamentar por una sola vez los artículos 322, 323, y 324 de la Constitución, por lo tanto el Gobierno Nacional no estaba facultado para reglamentar los principios consignados en el artículo 125 de la Carta, pues, el Constituyente de 1991 fue claro en otorgarle esta facultad al Congreso en el artículo 21 transitorio de la Constitución Política de Colombia y el Congreso hizo uso de estas facultades en el momento que expidió la Ley 27 de 1992.*

Por otra parte lo que se desprende del análisis objetivo de lo estipulado en el artículo 126 del Estatuto Orgánico, es que de manera explícita nunca se expresó, la voluntad de derogar el párrafo del artículo 2º de la Ley 27 de 1992, sino lo expresado allí fue: "Los cargos en las entidades del Distrito son de Carrera. Se exceptúan los de elección popular, período fijo, libre nombramiento y remoción, los trabajadores oficiales y los demás que determine la Ley. Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la Ley, será nombrado por concurso público. Son aplicables en el Distrito Capital y en sus entidades descentralizadas las disposiciones de la Ley 27 de 1992 en los términos allí previstos...". Los términos previstos en la Ley 27 para Santafé de Bogotá son los expresados en el párrafo del artículo 2º de dicha Ley que ordena *Los empleos del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo de Santafé de Bogotá y todas las normas reglamentarias del mismo, en todo aquello que esta Ley no modifique o regule expresamente.*

La ambigüedad generada por el concepto del Consejo de Estado, sobre la interpretación del artículo 136 del Decreto-Ley 1421 de 1993, fue aclarada por el mismo Gobierno Nacional en el Decreto 2626 de noviembre 29 de 1994, cuando dispuso en el párrafo del artículo 278, que los empleados del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, continuarán rigiéndose por las disposiciones contenidas en el Acuerdo 12 de 1987, expedido por el Concejo Distrital de Santafé de Bogotá y todas las normas reglamentarias del mismo en todo aquello que esta Ley no modifique o regule expresamente.

La Corte Constitucional con la sentencia número 129 del 30 de marzo de 1995 y de la cual es ponente el Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa, declaró inexecutable el artículo 129 de la Ley 136 de 1994. Igualmente por unidad de materia, declaró inexecutable el Decreto 2626 de 1994. *Sin embargo, aclaró la Corte Constitucional, en la mencionada sentencia que cada una de las disposiciones legales compiladas en el Decreto 2626 de 1994 mantienen su vigencia y su obligatoriedad jurídica.*

El 13 de julio de 1995, la Corte Constitucional dictó la sentencia C-306, mediante la cual amplió la cobertura del sistema de Carrera Administrativa al declarar inexecutable los siguientes apartes del artículo 4º de la Ley 27 de 1992. Que reza así: "del numeral 1º, las expresiones jefe de oficina, jefe de sección, jefe de división, jefe de departamento, y jefe de dependencia, que tenga un nivel o igual o superior a jefe de sección (...)"

Del numeral 2º, las expresiones: "rector (...), vicerrector (...), y jefe de departamento, de división o de dependencia que tenga un nivel igual o superior a jefe de sección (...)"

Del numeral 3º, la expresión: "y de las sociedades de economía mixta, así como la de: igual o".

Del numeral 7º, las expresiones: "inspector de policía y agente de resguardo territorial" (...).

El numeral 8º en su totalidad.

Teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional, en uso de las facultades señaladas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política, expidió el Decreto 1224 de 1993, por el cual se reglamenta el ingreso a la Carrera Administrativa y que de la aplicación de este se excluyeron los funcionarios del Distrito Capital, situación que está manifiestamente opuesta al precepto constitucional de que todas las personas son iguales ante la Ley, nos permitimos al tenor del numeral 1º del artículo 150 de la Constitución Política poner a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de Ley:

Hernán Motta Motta.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 27 octubre de 1995.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 151 de 1995, "por la cual se interpreta el artículo de la Ley 27 de 1992", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de Ley es de competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

27 octubre de 1995.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Séptima 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,

Julio César Guerra Tulena.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

ACTAS DE COMISION

COMISION SEPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Primer Período Legislatura 1995

ACTA NUMERO 006 DE 1995

(octubre 4)

Sesiones Ordinarias

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las 10:00 a. m. del día cuatro (4) de octubre de mil novecientos noventa y cinco, 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 inicialmente por la honorable Senadora María del Socorro Bustamante y luego por la honorable Senadora Consuelo Durán de Mustafá, toda vez que la honorable Senadora Bustamante haría el debate sobre el Fondo de Previsión Social del Congreso acordado para este día.

La señora Presidenta ordenó al señor Secretario doctor Manuel Enríquez Rosero llamar a lista, contestando los siguientes honorables Senadores:

Angarita Baracaldo Alfonso, Bustamante María del Socorro, Camargo Salamanca Gabriel, Corsi Otálora Carlos Eduardo, Chamorro Cruz Jimmy, Durán de Mustafá Consuelo, Estrada Villa Armando, Valencia Cossio Fabio y Villegas Centeno Armando.

Durante el transcurso de la sesión se hizo presente el honorable Senador

Hernán Motta Motta.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Senadores Arias Ramírez Jaime, Flórez Vélez Omar, Gutiérrez Gómez Pedro Vicente y Vanegas Montoya Alvaro.

Como invitados especiales asistieron: El Director del Fondo del Congreso, doctor Claudio Manotas Pertuz; el señor Viceministro de Trabajo, doctor Jorge Eliseo Cabrera Caicedo; el Secretario General del Senado, doctor Pedro Pumarejo Vega; y el señor Director Administrativo del honorable Senado, doctor Darío Pabón Díaz.

Registrado el quórum decisorio, el señor Secretario da lectura al siguiente Orden del Día:

1. Llamada a lista y verificación del quórum.
2. Consideración y aprobación del Acta número 004.
3. Citación al señor Director del Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, doctor Claudio Manotas Pertuz y al Presidente de la Junta Directiva del mismo, doctor Eliseo Cabrera Caicedo e invitación a los demás miembros de la Junta Directiva.

a) Intervención Senadores citantes;

b) Intervención Funcionarios citados.

Tema a discutir: Informe Financiero y Administrativo del Fondo de Previsión Social del Congreso, presentado por la doctora María Mercedes Padrón de Oliveros, Subsecretaria Comisión VII.

4. Ponencias para Primer Debate.

a) Al Proyecto de ley número 038/95 Senado, "por medio de la cual se reconocen intereses al no pago oportuno de cesantías para los servidores públicos y se dictan otras disposiciones".

Autor: Honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

Ponente: Honorable Senadora *María del Socorro Bustamante* y honorable Senador *Hernán Motta Motta*;

b) Al Proyecto de ley número 007/95 Senado, 079 Cámara, "por la cual se crea una disposición en el Sistema General de Pensiones consagrados en la Ley 100 de 1993".

Autor: Honorable Representante *Yolima Espinosa Vera*.

Ponente: Honorable Senador *Gabriel Camargo*.

5. Lo que propongan los Honorables Senadores.

Una vez registrado el quórum decisorio, se sometió a consideración el Acta número 004 la cual fue aprobada. Acto seguido, la honorable Senadora María del Socorro Bustamante da la bienvenida al honorable Senador Armando Villegas Centeno, quien llegó en reemplazo del honorable Senador Enrique Caballero Aduen y le brindó toda la colaboración a nombre de la Comisión.

Inicia el debate la referida Senadora Bustamante para manifestar que actúa conforme a las políticas asumidas por la legislatura, de ejercer un control político a las entidades que por razón de su objeto social tienen prelación ante la Comisión.

Dijo, que en años anteriores en la Cámara se habían realizado debates para analizar la situación del Fondo Nacional de Previsión Social del Congreso y su desorganización reinante, pues la preocupación existente es la de lograr un mejor manejo administrativo y financiero del Fondo y que esta vez se quiso hacer de manera diferente y se comisionó a la doctora María Mercedes Padrón de Oliveros Subsecretaria de la Comisión, para que rindiera un informe detallado del funcionamiento del mismo, del cual destacó los siguientes apartes.

"No se tienen organizados separadamente los ingresos de pensiones, cesantía y salud...". Sobre este punto manifestó que con esto no sólo se estaba cometiendo un desarreglo administrativo muy grande sino un posible peculado por invertir el uso de los dineros en los rubros mencionados, alegando que ello se debía a la falta de información de Senado y Cámara los cuales hacían ingresos globales de los aportes lo que pudo comprobar que era inexacto al visitar las pagadurías de Senado y Cámara y analizar los soportes del envío de los cheques.

Sobre cesantías, se sabe que se apropia el presupuesto necesario para ellas por parte del Gobierno Nacional, pero en su mayoría las solicitudes no se pagan puntualmente a los interesados.

La no separación de las cuentas de pensiones, cesantía y salud, indica que no hay realmente un fondo sino una intermediación de pagos. Se informó así mismo que la Ley 100 le dio atribuciones al fondo para continuar funcionando y que por ello no se están haciendo las adecuaciones que se deben hacer. Al respecto dijo que el fondo podía seguir como fondo pero la Ley no le dijo que no constituyera reservas, ni que manejara conjuntamente tres (3) rubros de deducciones confundidos entre sí, lo que la Ley quiere es que se adecúe a las normas generales para que subsistan los sistemas de pagos de pensiones y salud separadamente y hacer las reservas necesarias y los ahorros que deben ir a la cuenta común porque en el fondo se utiliza el sistema de reparto.

En cuanto a cesantías, la Ley 100 no las tocó, ellas se manejan aparte y también se tienen que constituir reservas.

Insiste en que hay un desconocimiento total de la Ley 100, que el fondo no sabe cuanta plata tiene, y según el informe de la Superintendencia Bancaria no hay identificación del afiliado, base de cotización, cuantía cotizada, recibo de caja y demás información necesaria para un adecuado control de aportes y por ello no es claro cómo hacen un estudio actuarial.

Así mismo, en el tema de inversiones la Superintendencia Bancaria encontró: "El fondo tiene como práctica generalizada registrar los rendimientos en el momento que se recaudan, situación que se aparta de las normas técnicas contables, de conformidad con lo señalado en el artículo 48 del Decreto 2649 de 1993.

Al efectuar el arqueo físico de títulos (15 de marzo de 1995), se estableció que el TES número 018289, con fecha de vencimiento 11 de febrero de 1995, fue cobrado hasta el día 27 de marzo del presente año. Como quiera que ésta situación, independientemente de la materialidad, refleja deficiencias en el control para el manejo de las inversiones, es preciso que la entidad complemente los procedimientos de control interno en aras de evitar a futuras situaciones que afectan a la Caja desde el punto de vista financiero...".

Sobre este tema, no hay una asesoría financiera que le permita al fondo dar los rendimientos financieros del caso. Las inversiones para pensiones deben dar un rendimiento según lo estipulado en la Ley 100 y en caso de no darlo, la misma entidad tiene que cubrir la cantidad de interés que se dejó de ganar.

Respecto de cuartas partes pensionales: "De acuerdo con información suministrada por la Oficina de Planeación y Sistemas al 31 de diciembre de 1994, las cuentas referidas ascienden a 11.682.137.088.00. Su razón es que contablemente no se refleja saldo alguno, en contravención con lo establecido en el artículo 47 del Decreto 2649 de 1993, reconocimiento de hechos económicos, es preciso que la caja efectúe el análisis respectivo, sin perjuicio de explicar las razones para no incorporar en la contabilidad dicho valor...".

En cuanto a la contabilidad: Punto 3 b) "No existen libros de contabilidad oficiales, por lo tanto no se tiene precisión sobre la veracidad de la

información contable, por cuanto está se modifica constantemente".

Dado lo expuesto, que considera de suma gravedad, propone a los honorables Senadores que se intervenga al fondo por parte de la Superintendencia de Salud y la Superintendencia Bancaria en los renglones de salud y pensiones respectivamente a fin de subsanar las fallas existentes.

No cree que lo más oportuno al momento sea el aumento de sueldos cuando la situación financiera del fondo deja mucho que desear.

Comentó que en la Comisión Séptima de la Cámara se pidió que se le diera al fondo más ingreso, lo cual no comparte pues administrativa y financieramente no están organizados para el manejo adecuado.

Acerca de las cesantías propone que las maneje el Fondo Nacional de Ahorro y así se podría acceder a las políticas de vivienda que hoy es motivo de interés de los Congresistas.

Concluye su exposición ratificando que el fondo tiene un desconocimiento de la Ley 100, que deben definir lo de las reservas, comprometerse a separar los rubros de cesantías, pensiones y salud y que en caso contrario, la próxima citación será de medidas más fuertes pues el fondo tiene que ser una entidad seria, capaz y responsable, que su debate no es contra el Director ni la Junta Directiva sino contra la mala administración de la institución.

En uso de la palabra el Director del Fondo doctor Claudio Manotas Pertuz, agradece la invitación manifestando que el Senado es el estrado adecuado para aclarar los interrogantes que se le formularon, dando lectura al numeral primero del cuestionario con su respectiva respuesta, los cuales reposan en el archivo de esta Comisión. De otro lado, lee los numerales 1º y 2º del Decreto número 1755 de 1994, los cuales determinan la naturaleza del fondo como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social con autonomía administrativa, patrimonio propio y personería jurídica y el objeto del mismo, en cuanto al reconocimiento y pago de las pensiones de vejez, invalidez y sobrevivientes de los empleados del Congreso y de los empleados del fondo que aportan para el régimen solidario de prima media con prestación definida y de los servicios de salud de dichos servidores públicos y pensionados del fondo que aportan para el Sistema General de Seguridad Social en Salud, de conformidad con la Ley 100 de 1993 y sus decretos reglamentarios.

Hizo saber que los numerales del citado decreto no le permiten transformarse en EPS., para atender los servicios de salud, ni en un fondo privado de pensiones para atender sus obligaciones en esta materia. Igualmente, que los cuatro objetivos fundamentales que se han trazado son los siguientes:

1. Redefinir y reglamentar al fondo en sus asuntos jurídicos financieros y administrativos.

2. Fortalecer la infraestructura del fondo para mejorar los servicios de salud.

3. Superar las deficiencias estructurales y coyunturales que en materia administrativa, operativas y contables encontró la actual administración, los cuales en marzo de 1995 fueron ratificadas por la Superintendencia Bancaria y la Contraloría General de la República.

4. Lograr progresivamente el mejoramiento de la sistematización total de la entidad y de sus servicios.

Los demás apartes de su intervención están contenidos en las respuestas al cuestionario que le hizo la Comisión y que reposan en los archivos de la misma.

El honorable Senador Jimmy Chamorro toma la palabra para decir al Director referido que es costumbre de la Comisión no ceñirse sólo al cuestionario sino a responder las preguntas que se les hacen en el debate y que debe dar respuesta a lo preocupante de la no separación de las tres cuentas de que se habló.

El doctor Manotas dijo que cuando el llegó al Fondo lo primero que hizo fue revisar las tres bases más importantes sobre las cuales descansa el Fondo: Lo financiero, lo jurídico y lo médico y encontró lo siguiente:

En el aspecto financiero sufrió un gran impacto al darse cuenta de las condiciones en que se encontraba, todo ello es herencia de administraciones anteriores y por tanto hay que buscar en el tiempo el arreglo de los males que no se pueden subsanar rápidamente. Proferiría que le preguntaran que encontró y que correctivos se están aplicando. No existían ni siquiera conciliaciones de cuentas bancarias y ya existen; no había disgregación de las cuentas de pensiones, cesantía y salud y desde junio ya están disgregados, no existe relación del Fondo de Pensiones y de Cesantías porque cesantía ni siquiera figura en el presupuesto del Senado y Cámara, porque ésta es una prestación que depende del patrono y si éste no se la pasa al Fondo cómo lo hace éste para tener un Fondo de Cesantías cuando no se nutre del patrón. Por eso se pagan cesantías en la medida en que el Ministerio de Hacienda rinda los capitales, el Fondo no tiene dinero para poner a rentar.

El honorable Senador Corsi expuso que existen tres pasos para despejar interrogantes sobre la situación del Fondo, a saber:

1. Determinar la línea general a seguir el fondo, como ente que no se ciñe a la Ley 100, en el sentido que quedó exceptuado y puede buscar su propia estructura.

2. Sobre la anterior hipótesis tomar el renglón de las pensiones, con su estudio actuarial independiente y organizarlo porque lo que existe es un reparto simple y no el sistema de prima media escalonada.

3. ¿Qué sistema se va a adoptar para salud? Opina, de otro lado, que es mejor que el Fondo del Congreso siga manejando Cesantías y no el Fondo Nacional de Ahorro.

La honorable Senadora María del Socorro Bustamante toma nuevamente la palabra para decir que el Fondo en materia de afiliación, de cotización, de base de cotización tiene que ajustar-

se a la Ley 100 y el Fondo por tener títulos, deben constituir reservas.

Se concede el uso de la palabra al honorable Representante doctor Ricardo Alarcón quien expuso que existe una Comisión Accidental de la Cámara, la cual coordina, a la que la plenaria de la Cámara le dio la responsabilidad de analizar la situación administrativa y financiera del Congreso, su naturaleza jurídica, y hacer las recomendaciones del caso para aportar al Fondo a las exigencias de pensiones y salud.

Que expedida la Ley 100 y en virtud de la facultad que le quedó al Gobierno de liquidar los fondos de carácter oficial y hecha por el Gobierno la conciliación de que el Fondo del Congreso continuaría como organismo de previsión especializado para el Congreso, se llegó a un acuerdo con el señor Ministro José Elías Melo y el señor Presidente Gaviria en que el Fondo de Previsión del Congreso se mantendría como un establecimiento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Trabajo para cumplir unos objetivos definidos en el decreto que lo reglamentó. Con esta naturaleza jurídica lo deja perteneciendo a la Rama Ejecutiva y por lo tanto no le atribuye naturaleza jurídica para manejar pensiones dentro del Sistema General de Pensiones, ni para manejar servicios de salud dentro del criterio del Sistema General de Salud. Así mismo su control fiscal le compete a la Contraloría General de la República y no a la Superintendencia Bancaria.

La Honorable Senadora María del Socorro Bustamante volvió sobre el tema que el Fondo no puede continuar como va, que debe saber cuanto dinero le entra, que gasta y cuanto reserva y lee el aparte de la Ley 33/85 en donde se estipula entre las funciones de la Junta Directiva que cada año se debe efectuar un estudio financiero actuarial y con los sobrantes de cada ejercicio fiscal constituir fondos de reservas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos.

El honorable Representante Alarcón recordó que el Decreto 1755 le mantuvo la naturaleza jurídica al Fondo y que había que tener en cuenta que el régimen de pensiones de los Congresistas es un régimen especial de liquidación y reajuste, diferente al Sistema General de Pensiones de la Ley 100.

Toma la palabra el honorable Senador Angarita para manifestar que está de acuerdo con la honorable Senadora Bustamante en los planteamientos presentados y en cuanto a que las respuestas del Director del Fondo son muy inconsistentes y que se requiere claridad en la organización de la entidad motivo de debate, que se busquen los mecanismos que permitan darle verdadera funcionalidad y que se le responda a todas las personas que están afiliadas a él, ver como se están pagando pensiones, prestando los servicios de salud como se liquidan las cesantías.

Respecto de las pensiones, antes de entrar en vigencia la Ley 100 se venía aplicando una prima media escalonada con prestación definida y como no alcanzaba para los pagos, estos se hacían con transferencias del Presupuesto Nacional. En el Decreto 1755, se sigue aplicando el mismo siste-

ma y lee el artículo 3º del referido decreto. Pero insiste en que el punto fundamental del debate es sobre el manejo, la funcionalidad, la eficiencia de la institución; no se han hecho unos programas apropiados dentro de una planeación para el mejor manejo de la entidad, todo se reduce a propósitos pero no hay nada objetivo, tangible sobre lo que se está haciendo.

Lee así mismo los artículos 5º y 7º del decreto mencionado sobre pensiones y salud y concluye reafirmando que los afiliados se quejan del mal servicio en pensiones y salud, del mal funcionamiento porqué la dirección no hace los requerimientos necesarios para obtener mayores ingresos y la Junta Directiva no cumple con las funciones asignadas en las disposiciones pertinentes.

Por lo tanto sus preguntas fueron:

¿Ya se hicieron los estudios necesarios para saber cuanto dinero solicitar? ¿Cuántos afiliados hay con sus respectivos familiares? ¿Cuanto es el monto total que debe transferir el Estado anualmente como lo manda la constitución, para pensiones? ¿Se están dando los servicios de salud hasta la época en que el mismo Decreto 1755 determina? ¿Cuáles serían en concepto del Director los mecanismos para que la institución entre a funcionar adecuadamente? ¿En qué consiste el programa de fortalecimiento financiero?.

Nuevamente en uso de la palabra la honorable Senadora María del Socorro Bustamante lee parte del informe de la Superintendencia Bancaria en donde se consigna que Fonprecon no posee una base de datos de sus afiliados en donde se conserva la información relacionada con la historia laboral de sus trabajadores y empleados del Congreso, a fin de evaluar el penoso futuro por concepto de pensión.

Sobre la no cobertura familiar, en salud, afirma que están contra la Ley, porque esta tiene más fuerza que un decreto reglamentario, en el que se apoyan para no establecer este sistema, es un derecho que tiene el afiliado con base en la Ley 100, que su familia goce de este beneficio de salud y tratándose del Fondo del Congreso con mayor razón pues este debe ser ejemplo de Previsión Social.

El honorable Senador Armando Estrada participa diciendo que el Fondo del Congreso es el que tiene que ver con la seguridad social de los congresistas, en las pensiones y por tanto el interés de ellos para que funciones bien. Ratifica que el Fondo como tal no existe pues se alimenta en aportes de la Tesorería General de la Nación y no de los aportes de sus trabajadores y empleadores, que los informes presentados por la doctora María Mercedes Padrón de Oliveros y la Superintendencia Bancaria, muestran que el Fondo tiene errores de enfoque, de contabilización, que no permiten satisfacer las exigencias para confiar en sus estados financieros, lo cual indica una mala administración.

Destaca datos presupuestales del informe que el Director del Fondo del Congreso doctor Claudio Manotas envió al Secretario de la Comisión, doctor Manuel Enríquez Rosero como respuesta al cuestionario que se le formuló, el cual reposa en

los archivos respectivos, y hace ver que estos sustentan su afirmación de que los recursos no han sido manejados correctamente, pues muestran un déficit de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000) en el año 1994.

Respecto de las transferencias, refirió que algunos Congresistas interpusieron la acción de tutela ante la Corte Constitucional para exigir aumento en su pensión de jubilación, la cual fue resuelta condicionalmente y no obstante el Fondo está pagando las pensiones sin acudir a aclarar la condicionalidad impuesta e inclusive se hicieron aumentos a quienes no habían tutelado. (La sentencia referida reposa en los archivos de esta Comisión, la acción fue presentada por el doctor Rafael Escandón Buchelli) y otros.

Otras cifras que preocupan son los del patrimonio del Fondo, las cuales bajaron del 93 al 94 de dos mil quinientos cincuenta y dos millones de pesos (\$2.552.000.000) a mil ochocientos millones de pesos (\$1.800.000.000), lo cual no es explicable en una entidad seriamente manejada.

Concluye que hay que reclamar del Fondo una reorientación definitiva de sus actividades, aplicar las medidas correctivas y poner en práctica las recomendaciones que se le hacen para un mejor funcionamiento porque mucha gente se está retirando y de seguir así, su futuro es incierto.

Se concede el uso de la palabra al Viceministro de Trabajo y Seguridad Social para decir que comparte el afán y la fijación de políticas a fin de lograr una mejor reestructuración del Fondo y para ello propone una reunión mensual que conlleve a un seguimiento serio de los lineamientos que se estén siguiendo. Dijo que el cree en el doctor Manotas como persona preocupada por mejorar los servicios de salud, pero que con anterioridad a su administración se dieron casos de marcada irregularidad como cirugías que nunca se realizaron, abusos en los suministros de drogas, usuarios que no eran los debidos, etc., y ya se están aplicando los controles del caso y se han puesto las demandas pertinentes.

Hizo saber que hay una Comisión Accidental de miembros del Senado y Cámara que están interesados en presentar un proyecto de Ley para adecuar al Congreso y a darle una nueva estructura y así cumplir con los requerimientos que se hacen, así mismo dijo, que a partir del mes de julio se había hecho la separación en la contabilidad de los tres (3) rubros de pensiones, cesantías y salud, y el Director Financiero del Fondo está organizando la dependencia respectiva.

Retoma la palabra el doctor Manotas Director del Fondo quien dijo que quería esclarecer lo más relevante:

En cesantías, se está pagando oportunamente, no hay expedientes acumulados; en salud tenían como base algunos delineamientos hechos por administraciones anteriores y el ha mejorado la auditoria desde el punto de vista cuantitativo, ha vigilado la acción de los médicos adscritos y de las entidades contratadas, se pusieron en la consulta externa dos especialistas para mejorar la calidad médica y no entiendo por qué se le critica. Pidió

que se comparará la administración anterior con la actual para que se destaquen los correctivos y se le dieran más oportunidades para su mejoramiento más eficaz.

Respecto de la salud para familiares, no se ha hecho porque esto es una responsabilidad patronal y en la forma como el Fondo esta creado no permite la prestación de ese servicio, que si se cambian las normas, él se acoge a ella y se prestará la cobertura familiar.

La honorable Senadora María del Socorro Bustamante le pide que eleve una consulta al Consejo de Estado para ver la favorabilidad de la norma a aplicar pues la Constitución favorece a la familia y a la salud.

Se concede el uso de la palabra al honorable Senador Hernán Motta Motta quien dijo que quería hacer una intervención en relación con la situación del Fondo y la prestación del servicio de Salud y Seguridad Social en el Congreso de la República.

En cuanto a la cobertura familiar, no se ha tenido ninguna respuesta institucional para ello, siendo de responsabilidad patronal su cumplimiento, lo mismo que las pensiones para las cuales sólo se destinaron ocho mil setecientos veintitrés millones de pesos (\$8.723.000.000) en el presupuesto de 1995, teniendo los Congresistas que ejercer presiones para lograr algunas adiciones que se hicieron en el mes de junio para cubrir el pago de las mesadas hasta el mes de diciembre. Opina que no está de acuerdo en que se contrate a una entidad privada para atender la cobertura familiar como lo esta haciendo la Cámara de Representantes, dado que ya se hizo un ensayo anterior con Fedesalud sin que se obtuvieran buenos resultados además iría en contra de los propósitos de fortalecer al Fondo de Previsión Social del Congreso.

Hace referencia a la nómina de empleados de la entidad referida, la cual se ha incrementado desde 1991, siendo lo contrario en cuenta al número de afiliados. De la misma manera los ingresos salariales dejan mucho que desear, tanto para los empleados como para médicos y profesionales del Fondo.

Solicita a los honorables Senadores de la Comisión que a través de un proyecto de Ley se manifieste su preocupación por los derechos de los trabajadores y de los legisladores colombianos.

Acto seguido, la señora Presidenta pone en consideración la proposición del señor Viceministro de hacer una reunión mensual para tratar los asuntos del Fondo, especialmente lo que hace relación a sus estados financieros, la cual fue aprobada.

Por último el honorable Senador Villegas recomendó, a la Junta Directiva del Fondo, atender las recomendaciones de la Superintendencia Bancaria para el ajuste de los estados financieros de la entidad motivo del debate.

Luego se pasó a dar lectura al Proyecto de ley número 038 Senado, presentado por el honorable

Senador Germán Vargas Lleras "por medio de la cual se reconocen intereses al no pago oportuno de cesantías para los servidores públicos".

El honorable Senador referido toma la palabra para explicar brevemente que el objetivo del proyecto es lograr que a los trabajadores se les paguen sus cesantías dentro de los cinco (5) días siguientes al retiro del cargo y en caso de mora, se les reconozcan sus intereses, y así se evitaría que a esos dineros se les dé una destinación diferente en aquellos entes territoriales que no constituyen las reservas ordenadas por Ley o que las personas al servicio del Estado se afilien a los Fondos privados para el manejo de las cesantías.

El honorable Senador Hernán Motta Motta da su voto afirmativo al proyecto diciendo que es una norma de mucha equidad para el sector público, frente a las situaciones que vive el sector privado de los trabajadores del país.

El honorable Senador Armando Estrada igualmente se muestra de acuerdo con la filosofía y el alcance del proyecto pero muestra algunas inquietudes que se basan fundamentalmente en los requisitos que debe cumplir toda legislación, la que debe ser realista, es decir, aplicable sin forzar situaciones a la realidad que se vive, viable en cuanto a que el tiempo y los recursos sean suficientes para la legislación que se aplique y factible en el sentido de que los recursos financieros que comprometa se puedan alcanzar con cierta diligencia.

Hizo referencia a los términos que se dan en el proyecto para que se analizara si son aplicables dentro de las condiciones del país en unos lugares por complejidad administrativa, en otros por demasiada simpleza administrativa y en otros por dificultad financiera.

Otra observación que hizo fue sobre las sanciones que se debían establecer en dos (2) tipos de las mismas a fin de diferenciar la sanción, a los funcionarios y la sanción a las entidades y que se diga quien la aplica.

Así mismo, destacó el contenido del proyecto en la parte de liquidación y pagos en las entidades, pues no todas tienen estas separaciones ya que en muchas, como en Antioquia por ejemplo son coincidentes en esta actividad.

Se dejó para próxima sesión la aprobación del proyecto referido la de la ponencia del Proyecto de ley número 007/95 Senado, "por la cual se crea una disposición en el Sistema General de Pensiones consagrados en la Ley 100/93" cuyo ponente es el honorable Senador Gabriel Camargo.

Siendo las dos (2:00) p. m., se dio por terminada la sesión.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

La Vicepresidenta,

Consuelo Durán de Mustafá.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

COMISION VII CONSTITUCIONAL
PERMANENTE-HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

En Santafé de Bogotá, D. C., 25 de octubre de 1995.

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

ACTA NUMERO 007 DE 1995

(octubre 11)

Sesiones Ordinarias

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las diez a. m. (10:00) del día once (11) de octubre 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 Alfonso, Arias Ramírez Jaime, Bustamante María del Socorro, Corsi Otálora Carlos Eduardo, Chamorro Cruz Jimmy,

Durán de Mustafá Consuelo, Estrada Villa Armando, Gutiérrez Orduz Pedro Vicente y Villegas Centeno Armando.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Senadores Camargo Salamanca Gabriel y Valencia Cossio Fabio.

Dejaron de asistir sin excusa los honorables Senadores:

Flórez Vélez Omar, Motta Motta Hernán y Vanegas Montoya Alvaro.

Confirmado el quórum deliberatorio, el señor Secretario da lectura al siguiente Orden del Día:

1. Llamado a lista y verificación del quórum.
2. Consideración y aprobación del Acta número 005.
3. Ponencias para primer debate:

a) Al Proyecto de ley número 38/95 Senado, "por medio de la cual se reconocen intereses al no pago oportuno de cesantías para los servidores públicos y se dictan otras disposiciones".

Autores: Honorables Senadores Germán Vargas Lleras, María del Socorro Bustamante y Hernán Motta Motta.

Publicación proyecto número 225/95.

b) Al Proyecto de ley número 007/95 Senado, 079/94 Cámara, "por la cual se crea una disposición en el Sistema General de Pensiones consagrados en la Ley 100/93".

Autores Honorables Representantes: Yolima Espinosa Vera y Gabriel Camargo.

Publicación ponencia *Gaceta* número 299/95.

4. Lo que propongan los honorables Senadores.

Se inició la lectura al articulado del Proyecto de ley número 038/95 el cual reposa en los archivos de la Comisión.

Sobre el artículo 1º la honorable Senadora María del Socorro Bustamante comentó que se amplió el plazo para que la liquidación se hiciera efectiva, ya que en el proyecto original se decía que dentro de los quince (15) días siguientes se debía hacer el pago y se omitían unos actos administrativos indispensables antes del pago como son el estudio de la liquidación y la expedición de la resolución de liquidación por esa razón, se establecen quince días (15) hábiles para proferir la resolución correspondiente cuando se reúnan los requisitos, al faltar alguno de estos, se debe informar al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes.

Respecto del artículo 2º la honorable Senadora María del Socorro Bustamante manifestó que se habían atendido sugerencias de algunos Senadores, entre ellos la del honorable Senador Estrada, sobre el término concedido para los pasos administrativos los cuales eran muy cortos y por eso se extendió, igualmente sobre el pago de los intereses de mora, que por cada día de retardo se produjera uno de salario y por esa razón no tenía que irse a autoridad administrativa diferente, sino que la sola acreditación de la no cancelación dentro del término obliga y si este no se efectúa, el usuario puede hacerlo efectivo y repetir contra el funcionario que ocasionó la mora, el costo que ocasione los intereses a la mora.

El honorable Senador Alfonso Angarita en uso de la palabra dijo que en la forma como estaba planteado el texto del artículo, se establecía una sanción y no intereses, que se debía establecer unos intereses por mora en los pagos igual al que se paga en las entidades financieras.

La honorable Senadora María del Socorro respondió que eso se consideró y se concluyó, que para que el pago fuera más expedito no se debían remitir a alguien para hacer la liquidación y ordenar el pago pues los trámites serían más dispendiosos y que en ese caso se debía cambiar el título del proyecto.

Se leyó el artículo tercero (3º) y respecto de él opinó el honorable Senador Estrada que se debía cambiar en su texto la palabra grave por gravísima.

El título quedó así: "por medio del cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones".

Una vez registrado quórum decisorio, se aprobó el articulado del proyecto y el acta anterior.

Siendo las 11:30 a.m. se terminó la sesión.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

La Vicepresidenta,

Consuelo Durán de Mustafá.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

COMISION VII CONSTITUCIONAL
PERMANENTE - HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

En Santafé de Bogotá, D. C., 25 de octubre de 1995.

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República*.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

* * *

ACTA NUMERO 008 DE 1995

(octubre 18)

Sesiones Ordinarias

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las 10 a. m. del día dieciocho (18) de octubre 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 Alfonso, Arias Ramírez Jaime, Bustamante María del Socorro, Camargo Salamanca Gabriel, Corsi Otálora Carlos Eduardo, Chamorro Cruz Jimmy, Durán de Mustafá Consuelo, Estrada Villa Armando, Flórez Vélez Omar, Gutiérrez Orduz Pedro Vicente, Motta Motta Hernán y Villegas Centeno Armando.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Senadores:

Valencia Cossio Fabio y Vanegas Montoya Alvaro.

Luego, el señor Secretario da lectura al siguiente Orden del Día:

1. Llamado a lista y verificación del quórum.
2. Ponencias para primer debate:

a) Al Proyecto de ley número 018/95, Senado, 075/94 Cámara, "por la cual se regula parcialmente el artículo 128 de la Constitución Política, con relación a quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público".

Autor: Ministro de Salud, Doctor Alfonso Gómez Duque.

Ponente: Honorables Senadores Consuelo Durán de Mustafá y Armando Estrada Villa.

b) Al proyecto de Ley número 007/95 Senado, 079/94 Cámara, "por la cual se crea una disposición en el Sistema General de Pensiones consagrados en la Ley 100 de 1993".

Autor: Honorable Representante Yolima Espinosa Vera.

Ponente: Honorable Senador Gabriel Camargo.

Publicación: Ponencia *Gaceta* número 199/95.

3. Lo que propongan los honorables Senadores.

Acto seguido, el señor Secretario lee la ponencia al Proyecto de ley número 018/95, la cual reposa en los archivos de la Comisión y fue sometida a consideración y aprobación de los honorables Senadores.

Toma la palabra el honorable Senador Armandó Villegas para expresar que por experiencia es bien conocido que habiendo recursos calificados en salud, no se le da oportunidad a otros médicos y profesionales de la salud, sino que se recarga el servicio de salud en amigos de los funcionarios de turno. Caso específico el de Cartagena, en donde habían médicos con tres (3) turnos de ocho (8) horas, los cuales suministran veinticuatro (24) horas diarias que les eran imposibles de cumplir. De esta anomalía es conocedora la Contraloría General de la República por las muchas demandas que se han formulado.

En uso de la palabra el honorable Senador Hernán Motta, manifiesta que de la lectura del Proyecto de ley se deduce que hace justicia a una limitación que trazó la Ley 4ª al eliminar las excepciones para algunos trabajadores de poder trabajar alternativamente en diferentes entidades del Estado y devengar varios salarios procedentes de entidades oficiales, entre ellos, el sector de la salud.

El Proyecto recoge la posibilidad de que la jornada contratada tenga un máximo de doce (12) horas diarias, sin exceder de sesenta y seis (66) horas semanales, comparte las consideraciones de la ponencia y opina que no solamente atañe a médicos, paramédicos, enfermeras, etc, sino también encierra el proyecto la necesidad de ampliar la cobertura y así podrá haber una mayor disposición del personal médico para la prestación del servicio de la salud, especialmente para aquellas regiones en donde hay carencia de este servicio.

Hace referencia a los efectos nocivos que tuvo la Ley 4ª para los docentes, quienes anteriormente laboraban en varias jornadas oficiales, pero especialmente para los profesores de música vinculados al Conservatorio Nacional y que a su turno, eran profesores de música de la Universidad Nacional, miembros de la Sinfónica Nacional o de la Filarmónica del Distrito, a los que al eliminarse las excepciones referidas, les tocó escoger entre cualquiera de las labores mencionadas para no trabajar en más de una entidad oficial.

Sobre el proyecto que se debate, opino que su campo de aplicación no afectaría a ninguna estructura del Sistema de Salud y que establece unos mecanismos de inspección, vigilancia y control para que no se cometan excesos por razones de preferencias para la adjudicación de cargos.

Otra referencia que hizo al proyecto, fue la de que se desplace la posibilidad de trabajo a otros profesionales del sector, la cual está muy bien consignada, pero que lo sólido es crear más campos de empleos para los profesionales de la salud, ya que en Colombia hay un (1) médico por cada treinta y cinco mil habitantes (35.000).

El honorable Senador Gabriel Camargo opinó que la creación de la Ley a que se hace mención, podría traer para el futuro más burocracia y pidió a los honorables Senadores buscar los mecanismos, que queden consagrados en la Ley, para que ello no vaya a ocurrir.

El honorable Senador Jaime Arias toma la palabra y manifiesta que el proyecto es bueno y justo, que hay que verlo con una visión hacia el futuro, que en Colombia hay treinta y tres mil médicos (33.000) o sea, un médico por cada mil

(1.000) habitantes, lo cual es un buen índice para asegurar que en Colombia no faltan más médicos para atender las demandas y dar aplicación a las exigencias de la Ley 100, que lo que hay es una mala distribución de los médicos y por eso, en algunos lugares del país se carece de este servicio.

Dijo así mismo, que la Ley 30 impulsada por el Gobierno anterior, permitió la creación de muchas facultades de medicina que arrojarán en diez (10) años exceso de médicos que se tendrá una adecuación en el número de odontólogos y mucha carencia en enfermería. Lo preocupante es si el Estado y la sociedad estarán en capacidad de pagar los médicos.

Afirmó que las medidas que se tomaron con la Ley 4ª las cuales se hicieron a espaldas del Congreso, lesionaron los intereses del personal de salud, al estipular que no podían trabajar en más de una (1) entidad o por más de ocho (8) horas diarias y por eso, quedaron resentidos con el Congreso. Propuso que sería interesante en caso de aprobarse el proyecto, enviar una carta a las agremiaciones médicas como Asmedas, la Federación Médica Colombiana y otras, indicando que el Congreso consciente de la lesión de que fueron objeto, aprobó este proyecto de Ley.

Informó también que la Comisión Accidental del Congreso designada para estudiar la Seguridad Social de la Ley 100, tenía entre sus aspiraciones, las mismas consideraciones que contempla el proyecto respecto del número de horas que deben trabajar los profesionales de la salud y su remuneración, dado que esta última no va acorde con la calidad profesional del médico, lo que no ocurre con otros profesionales como los abogados por ejemplo, quienes aumentaron sus ingresos salariales con base en las disposiciones de la Ley 4ª.

Finaliza diciendo que el proyecto va a dejar satisfecho al cuerpo médico y no significa ninguna erogación adicional para el erario público.

La honorable Senadora María del Socorro Bustamante pregunta porque se limita el tiempo a sesenta y seis (66) horas semanales máximo cuando se está aceptando que se pueden trabajar doce (12) horas diarias, y si se sabe que las jornadas médicas no pueden interrumpirse en los días festivos y no laborables. Esta limitación le preocupa más por los especialistas de los sectores rurales quienes no se desplazan a trabajar a esos sitios y de hacerlo, su remuneración debía estar gratificada por dos o tres entidades que en conjunto le compensen la vivienda en esos lugares apartados y hagan atender a la totalidad de la población.

El honorable Senador Camargo en uso de la palabra hizo saber que estaba de acuerdo con el espíritu de la Ley o sea, mejorar los recursos a los profesionales de la salud, pero que le asalta la incógnita de que no se fuera a ser justo con todos los de este ramo, ya que la Ley iría a beneficiar a los que tienen puesto, los que están devengando algún salario, mientras que los que no lo tienen no recibirían ningún beneficio.

Toma la palabra el honorable Senador Armandó Estrada Villa quien manifestó que las ideas centrales del proyecto eran:

- Atender la escasez del recurso humano en Colombia, por ejemplo, la enfermería. Frente a la nueva demanda de los recursos de salud por las exigencias de la Ley 100 y puesta en marcha la medicina familiar, el país no tiene los recursos suficientes y como la formación de recursos toma tiempo, es mejor pensar en la mayor utilización del recurso actual. Es notorio como los profesionales de la salud se agrupan en las grandes ciudades mientras que hay áreas en donde no se cuenta con ellos.

- Aumentar los ingresos de los profesionales de la salud, pues especialistas, médicos generales, auxiliares, paramédicos están muy mal remunerados. Por eso, al autorizar que en lugar de trabajar ocho (8) horas, puedan trabajar doce (12) horas, se está compulsando con el aumento del horario, en aumento en la asignación para este personal de la salud.

- Permitir la utilización más racional del recurso humano, no se debe sobreexplotar este recurso, pues un médico que trabaje más de doce (12) horas diarias no se le puede tener confianza en el tratamiento, por eso, no se debe exceder de sesenta y seis (66) horas semanales, teniendo en cuenta el desgaste natural humano, o sea, se está regulando el trabajo efectivo.

La posibilidad de aumentar la cobertura y mejorar los horarios... Hay lugares como Medellín por ejemplo en que los centros de salud funcionan de siete (7) a.m. a tres (3) p.m. y ello se debe a la rigidez que tiene la legislación actual y no a la falta de demanda. Esto indica que se debe programar mejor la atención al servicio de salud tanto en las grandes ciudades como en los municipios apartados.

Respecto de las inquietudes que han expresado algunos honorables Senadores, manifestó:

Es cierto que habían médicos en otra época que tenían cuatro (4) medios tiempos en diferentes entidades oficiales, lo cual hacía imposible la atención eficiente en cada uno. La Ley 4ª acabo con esta situación con base en el artículo Constitucional respectivo que prohibía tener más de un (1) ingreso por parte del Estado y a pesar de la protesta médica, la norma no cambió y se establecen sanciones tanto para la entidad contratante como para el médico que labora más de 12 horas.

Hace hincapié en que el proyecto que se debate no da lugar a más burocratización sino a mejor prestación del servicio a la comunidad, al aumentar de ocho (8) a doce (12) horas la atención médica.

Sobre desempleo profesional, si lo hay, no porque no se requiera el servicio, sino porque existe hiperconcentración del recurso, pero esa situación está cambiando con la creación de las EPS., e IPS., para las cuales se están contratando muchos médicos.

El honorable Senador Omar Flórez toma la palabra para expresar su complacencia por el buen trabajo de los ponentes y comparte su preocupación en la racionalización del servicio médico y por eso propone que se haga válido el proyecto que se debate exclusivamente para sectores rurales, zonas de fronteras y estratos uno (1)

y dos (2) en las grandes ciudades, para que los profesionales de la salud no se concentren solamente en el sector urbano.

Acto seguido se sometió a consideración el articulado del proyecto, siendo aprobado, con la modificación del parágrafo del artículo 2º propuesto por el honorable Senador Jaime Arias, el cual quedó así: "En zonas apartadas rurales y de fronteras en las cuales se presenta oferta insuficiente de profesionales, el personal asistencial podrá prestar un servicio máximo de dieciséis (16) horas diarias sin exceder de noventa y seis (96) horas a la semana".

El título aprobado fue el siguiente: "proyecto por el cual se regula el artículo 128 de la Constitución Política en relación con quienes prestan servicios de salud en las entidades de derecho público". El Congreso de Colombia decreta ...

Como ponentes para segundo (2º) debate quedaron los honorables Senadores Armando Estrada y Consuelo Durán de Mustafá.

Luego, el honorable Senador Hernán Motta propuso que se cite a la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social para que en sesión del día veintidós (22) de noviembre a las 10 a.m. explique a la Comisión Séptima, la política oficial del Gobierno Nacional en materia del derecho al trabajo, asociación sindical y contratación administrativa, igualmente la situación creciente de despidos colectivos, principalmente en sectores de la producción industrial, que ha asumido su despacho. Esta proposición también fue aprobada.

Toma la palabra el honorable Senador Angarita para manifestar que fue alarmante la noticia del día anterior sobre la imposibilidad que tienen casi todas las instituciones encargadas de la seguridad social de cubrir con el valor de las pensiones. Que en charla con el Ministro de Hacienda, se abrió la posibilidad de hacer una financiación al Fondo Nacional, a los fondos departamentales, municipales y distritales. Agradece a los honorables Senadores la firma del artículo para presentarlo a consideración de los ponentes y del Gobierno (el cual reposa en los archivos de la Comisión) a fin de lograr la financiación de estos fondos. Pero, propone que este artículo quedará como una proposición de la Comisión Séptima para darle mayor seriedad y fuerza, lo cual fue aprobado.

Luego, el señor Secretario da lectura a la propuesta presentada por el honorable Senador Omar Flórez, de no aceptar la eliminación del punto del porcentaje de lo que los empresarios aportan a las Cajas de Compensación Familiar (propuesta que reposa en los archivos de está

Comisión), a la cual el honorable Senador Jaime Arias propone que se incluya en ICBF, y al Sena porque también se está planteando disminuir los aportes a estos organismos para negociar con el sector empresarial. Con esta adición fue aprobada la proposición.

Leyó también el señor Secretario otra propuesta presentada por el honorable Senador Omar Flórez para citar al señor Ministro de Justicia, al Procurador General de la Nación, al Defensor del Pueblo, a la Directora del ICBF, y a la señora Ministra de Trabajo y Seguridad Social para que en sesión del 15 de noviembre, absuelva un cuestionario elaborado, por el mencionado Senador.

Igualmente, se aprobó esta proposición.

Finalmente, el honorable Senador Jaime Arias informó que se había solicitado a la Subsecretaria de la Comisión doctora María Mercedes Padrón de Oliveros, elaborar un anteproyecto de Ley para crear el Fondo de Vivienda del Congreso de la República y que sería muy interesante que el proyecto de ley fuera presentado por todos los miembros de la Comisión, en caso de estar de acuerdo.

También pidió que en próxima sesión, se definieran las funciones de la Comisión Séptima para lograr una mayor motivación. La honorable Senadora María del Socorro Bustamante se mostró de acuerdo y solicitó a la Subcomisión de salud que tomara alguna medida para hacer un despliegue sobre la Ley que va a proteger a los dentistas no titulados. Lo anterior, por ser este tema que compete a la Comisión Séptima y no a la Sexta por tratarse de asuntos de salud. El honorable Senador Motta propuso que la Presidencia reclame la competencia para que el proyecto de Ley se tramite por la Comisión Séptima, es decir que se provoque una colisión de competencia con la Comisión Sexta a través de la Presidencia del Senado.

El honorable Senador Carlos Corsi propuso a su vez, designar una Comisión Accidental de la Comisión Séptima del Senado, para que en ejercicio de la función del Control político, evalúe y revise los Programas de Educación Sexual del Ministerio de Educación y su ejecución, toda vez que se está desviando el sentido de la misma.

Siendo las once y treinta (11:30) de la mañana se dio por terminada la sesión.

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

La Vicepresidenta,

Consuelo Durán de Mustafá.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

COMISION VII CONSTITUCIONAL
PERMANENTE -HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

En Santafé de Bogotá, D. C., 25 de octubre de 1995.

En la presente fecha se autoriza la publicación en la *Gaceta del Congreso de la República.*

La Presidenta,

María del Socorro Bustamante.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

CONTENIDO

Gaceta número 367 - lunes 30 de octubre de 1995
SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|--|-------|
| Proyecto de ley número 148 de 1995 Senado, "por la cual se modifica y adiciona parcialmente la Ley 80 de 1993, con miras a implementar en la contratación Estatal los principios de la moralización, transparencia; así como los de la participación y veeduría ciudadana". | 1 |
| Proyecto de ley número 149 de 1995 Senado, "por medio de la cual se modifica el Decretoley 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías Departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal, de estas entidades, y se dictan otras disposiciones". | 3 |
| Proyecto de ley número 150 de 1995 Senado, "por la cual se desarrolla el artículo 60 de la Constitución Política en cuanto a la enajenación de la propiedad accionaria estatal, se toman medidas para su democratización y se dictan otras disposiciones". | 4 |
| Proyecto de ley número 151 de 1995 Senado, "por la cual se interpreta el artículo 2º de la Ley 27 de 1992". | 9 |

ACTAS DE COMISION

| | |
|---|----|
| Comisión Séptima Constitucional Permanente | |
| Acta número 006 de octubre 4 de 1995 | 10 |
| Acta número 007 de octubre 11 de 1995 | 14 |
| Acta número 008 de octubre 18 de 1995 | 14 |