



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 456

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 11 de diciembre de 1995

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 1994 CAMARA

“por la cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones,”

Al asumir como ponente el encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir Ponencia al Proyecto de ley número 141 de 1994, *“por la cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y se dictan otras disposiciones,”* del cual haciendo un análisis investigativo de varios meses se acogieron opiniones de diversos sectores que tienen que ver con la vivienda consagradas en el artículo 51 de la Constitución Política.

Este que es un Primer paso en la reordenación del manejo de la vivienda en Colombia, para que el Gobierno Nacional tenga unas buenas herramientas y pueda con el transcurrir del tiempo dar solución definitiva a las gentes más necesitadas y así logren un subsidio para mejorar la calidad de vida de todos los colombianos.

El Proyecto modificado su título, quedaría: *“por el cual se integra el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural, se confiere al Inurbe su administración y se promueve la descentralización y cofinanciación de inversiones y se dictan otras disposiciones,”* ¿el porqué de la modificación del Título y el Texto Definitivo al original presentado? Son muchas las inquietudes en el manejo de la vivienda en Colombia y las gentes de más bajos recursos las más afectadas por la tramitomanía y la diversidad de entes iniciando por el Ministerio de Desarrollo-Viceministerio de Vivienda, Fondo Nacional de Ahorro, Caja Agraria, Cajas de Compensación, Fondos de Confinanciación, Caja de Vivienda Militar, Corporaciones, y Asociaciones privadas que tienen en este manejo, además, los recursos destinados para la administración de cada entidad.

Quiero por último mencionar el plan El Salto Social que se estima entre 1994 y 1998 se invertirán 2,5 billones: un billón de pesos no reembolsables, de los cuales el 82% de destinará a la población con ingresos inferiores a dos salarios mínimos. El 61% de los

recursos no reembolsables provendrá de la Nación, el 11% de las Cajas de Compensación, el 16% de los municipios y el 12% de crédito de la Findeter.

La descentralización debe llegar lo antes posible en este sector hacia los municipios, los cuales tienen identificados de acuerdo con sus censos las poblaciones que necesitan este subsidio para la vivienda.

El proyecto es una respuesta de solución de vivienda y asentamiento de damnificados de desastres naturales solución de vivienda de Interés Social y asentamiento de desplazados forzosos.

Por lo anteriormente expuesto me permito solicitar a la Comisión dése primer debate al Proyecto de ley 141 de 1994 *“por la cual se integra el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural, se confiere al Inurbe su administración y se promueve la descentralización y cofinanciación de inversiones y se dictan otras disposiciones”*.

Atentamente,

Marco Tulio Padilla Guzmán.

TEXTODEFINITIVO

Al Proyecto de ley número 141 de 1994, “por la cual se integra el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural, se confiere al Inurbe su administración y se promueve la descentralización y cofinanciación de Inversiones y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. *Integración y naturaleza.* Intégrese en el Inurbe el Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural como instrumento financiero de apoyo a la ejecución de la política de vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural y al desarrollo de la capacidad de gestión de las entidades territoriales.

Artículo 2º. *Recursos.* El Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural integrará los recursos que administra el Inurbe y otros recursos para la Inversión Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural que le destine el Gobierno Nacional y le aporten las entidades territoriales, las entidades públicas y privadas y los particulares en especial:

a) Recursos nacionales para subsidio familiar y mejoramiento de vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural;

b) Recursos nacionales para cofinanciación de obras de desarrollo urbano y saneamiento básico rural y otros que destine el Gobierno Nacional para los propósitos de esta ley, así como aquellos provenientes de organismos internacionales;

c) Recursos para atender problemas de vivienda de interés social, infraestructura urbana y saneamiento básico rural de damnificados de desastres naturales y situaciones de emergencia social;

d) Rendimientos financieros generados por la administración de los recursos para subsidio familiar de vivienda, previo concepto del Consejo Nacional de Política Social;

e) Rendimientos financieros resultantes de operaciones financieras realizadas por el Fondo, previo concepto del Consejo Nacional de Política Social;

f) Aportes, apropiaciones y traslados que efectúen las entidades territoriales y otras entidades públicas y privadas;

g) Terrenos de propiedad del Inurbe y los que adquiera a cualquier título de otras entidades públicas o privadas para el desarrollo de proyectos de solución de vivienda de interés social, desarrollo urbano y saneamiento básico rural;

h) Predios urbanizables e inmuebles localizados en áreas urbanas y rurales aprovechables para vivienda de interés social y obras de desarrollo urbano y rural, que sean expropiados como resultado de procesos judicia-

les, previa solicitud que en tal sentido formule el Gerente General del Inurbe;

i) Tierras y demás bienes de propiedad particular aprovechables para vivienda de interés social que sean aportadas en sistemas de cuentas en participación.

Artículo 3º. *Inversión de los recursos.* El Inurbe invertirá los recursos del Fondo a través de operaciones de crédito, subsidio y cofinanciación y podrá:

a) Constituir Fondos Solidarios de Financiación de Programas de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Urbano y Rural, para facilitar la concurrencia de recursos de las entidades territoriales y de cualquier persona o entidad promotora que desee participar y se solidarice con la financiación de proyectos de vivienda de interés social y reforma urbana y saneamiento básico rural;

b) Innovar instrumentos financieros para el fomento y desarrollo del Sistema Solidario y Cooperativo de Financiación de la Vivienda de Interés Social y el Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural, y la financiación de la vivienda de interés social de largo plazo, integrado a las Corporaciones de Ahorro y Vivienda y al sector financiero en general;

c) Desarrollar sistemas concertados de ejecución y financiación de programas de vivienda de interés social y desarrollo urbano y rural, con el objeto de ampliar la oferta, reducir el costo de la producción de las soluciones e innovar sistemas de construcción y tecnología, en colaboración con los propietarios de la tierra, los productores de los materiales, los constructores, los compradores potenciales y las entidades territoriales;

d) Crear incentivos a la capitalización social de las ciudades, tendientes a apoyar soluciones de vivienda de interés social y desarrollo urbano de amplio alcance, como:

- La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender oportuna y adecuadamente la demanda de vivienda de interés social y para reubicar aquellos asentamientos humanos que presenten graves riesgos para la salud e integridad personal de sus habitantes.

- La reserva de zonas para la protección del medio ambiente y la ecología.

- La conformación, incorporación, regulación y conservación de los inmuebles constitutivos del espacio público para cada ciudad.

- La renovación y redesarrollo de zonas afectadas por procesos de deterioro económico, social y físico.

- La conservación de zonas de interés histórico, arquitectónico y ambiental.

Parágrafo. La gerencia general del Inurbe descentralizará la administración de los fondos de que trata el literal a) del presente artículo, en organizaciones populares de Vivienda de Interés Social, desarrollo urbano y saneamiento básico rural, cooperativas y empresas solidarias de vivienda de interés social y desarrollo urbano y rural, fondos municipales de vivienda de interés social y reforma urbana o cualesquiera entidades que hagan sus veces, y entidades descentralizadas del orden departamental o seccional.

Artículo 4º. *Criterios para la inversión de los recursos.* El Inurbe invertirá los recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural en proyectos, de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Integralidad de oportunidades para el accesos de todos los municipios y demás entidades territoriales a los recursos del fondo;

b) Integridad social de la inversión para la atención de las necesidades de vivienda de interés social en armonía con el desarrollo urbano y el saneamiento básico rural;

c) Factibilidad técnica y cofinanciación de las inversiones;

d) Fortalecimiento de la capacidad de gestión de las entidades territoriales;

e) Promoción y aplicación de los instrumentos de Ley 9ª de 1989 y de las disposiciones que la modifiquen o complementen.

Artículo 5º. *Principios de acceso a los recursos del fondo.* El acceso a los recursos para inversión social del Fondo de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural se hará de acuerdo con los siguientes principios:

a) Disponibilidad real de los recursos;

b) Asignación regional de cupos de inversión;

c) Selección de proyectos por calificación de méritos.

Parágrafo. Exceptúense de este sistema de acceso, las inversiones que se deban realizar para atender la solución de los problemas de vivienda de interés social, infraestructura urbana y saneamiento básico rural ocasionados por desastres naturales.

Artículo 6º. *Requisitos generales para la presentación de los proyectos de inversión.* Los proyectos de inversión que se presenten a calificación de méritos que organice el Inurbe con el objeto de invertir los recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Que ejecuten el Plan de Desarrollo Municipal;

b) Que integren recursos públicos y privados para inversión social, dispersos en distintas entidades y programas o asignados sectorialmente;

c) Que atiendan integralmente y de manera prioritaria, las necesidades sociales de los habitantes más pobres y de los asentamientos de mayor riesgo.

Artículo 7º. *Procedimiento para la selección de los proyectos de inversión.* La selección de los proyectos de inversión se hará siguiendo el siguiente procedimiento:

El Inurbe, en asocio con las entidades territoriales, organizará convocatorias públicas para la calificación de méritos y selección de los proyectos que integrarán el portafolio de inversiones del Fondo en las respectivas entidades.

Inicialmente se abrirán convocatorias departamentales de méritos para la inversión regionalizada de los recursos.

Estas convocatorias se organizarán al interior de los Consejos Departamentales de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural con la asesoría de la Sociedad Colombiana de Arquitectos y la Sociedad Colombiana de Ingenieros.

La convocatoria, además de establecer el monto de los recursos disponibles para inversión y fijar los criterios generales para la inversión previstos en el artículo 4º, establecerán el sistema para la evaluación de los méritos de los proyectos que se presenten, previo cumplimiento de los requisitos fijados en el artículo 6º, en los cuales se definirán para cada caso, criterios específicos de carácter social, tales como la calidad de la inversión, la rentabilidad social, la prioridad nacional o regional o el impacto local y regional de los proyectos presentados, y de carácter económico y financiero, como los aportes departamentales, municipales, comunitarios, privados y solidarios que los mismos contengan.

Para aquellas ciudades con población superior a un millón de habitantes, la convocatoria, calificación

y selección de los proyectos será competencia de la Junta Directiva del Inurbe.

Los comités que se integren para la evaluación de las respectivas convocatorias seleccionarán aquellos proyectos que desarrollen iniciativas integrales, y presenten las mejores alternativas para satisfacer las necesidades locales y la promoción de la calidad de vida de sus habitantes, bajo una estructura de racionalización objetiva de los recursos disponibles.

Parágrafo 1º. Corresponde a la Junta Directiva del Inurbe, con la asesoría de los Consejos Departamentales de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico determinar los criterios para la inversión regional de los recursos del Fondo y desarrollar los procedimientos para la administración y cuidado del portafolio de inversiones del fondo.

Parágrafo 2º. En la selección de los proyectos se prestará especial atención a aquellos que promuevan el desarrollo de sistemas de asociación en participación con los propietarios de la tierra, los constructores, los productores de los materiales, y los actuales y futuros propietarios de las soluciones de vivienda.

Artículo 8º. *Solución de vivienda de interés social y asentamiento de damnificados de desastres naturales.* La solución de los problemas de vivienda y asentamiento de damnificados de desastres naturales será prioritaria y excepcional para la inversión de los recursos del Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Urbano y Rural.

Ocurrido el desastre natural se integrará un comité para la administración de la emergencia social con la participación del Gerente General del Inurbe o su delegado, quien lo presidirá, el Gobernador, el Alcalde y el Comité local de Emergencias.

El Inurbe, a través del Fondo de Vivienda de Interés Social, Desarrollo Urbano y Saneamiento Básico Rural realizará las inversiones necesarias, previa certificación de la Dirección Nacional de Prevención y Atención de Desastres para atender oportunamente tales soluciones, de acuerdo con las prioridades adoptadas por el comité administrador de la emergencia social que decidirá, para cada caso, la asignación urgente, las inversiones pertinentes, los procedimientos adecuados para la administración oportuna, ágil y responsable de los recursos.

Parágrafo. El Fondo Nacional de Vivienda de Interés Social y Desarrollo Urbano y Rural podrá concurrir a la constitución de Fondos Solidarios con los damnificados de desastres naturales mediante el otorgamiento de créditos excepcionales a los departamentos y municipios, que podrán ser pagados con recursos del Subsidio Familiar de Vivienda para beneficiarios damnificados.

Artículo 9º. *Administración.* El Gerente General del Inurbe reasignará funciones al interior de la entidad para el buen funcionamiento del fondo, dando cumplimiento a las políticas de restricción del gasto público.

Artículo 10. *Solución de vivienda de los servidores públicos.* Para efectos de favorecer la atención de las necesidades de vivienda de los servidores públicos, será acumulable el tiempo de afiliación a los fondos de vivienda o entidades que cumplan sus funciones de cualquier entidad pública del orden nacional, departamental o municipal.

Artículo 11. Deróganse todas las disposiciones que le sean contrarias.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su promulgación.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 111/95 CAMARA
“por la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 136 del 2 de junio de 1994, donde se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios”.

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 6 de 1995.

Doctor

LUIS ROBERTO HERRERA ESPINOSA

Presidente Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes.

L. C.

Por designación expresa de esa Presidencia, hecha el miércoles 25 de octubre de los corrientes, nos correspondió la Ponencia sobre el proyecto número 111 de 1995, presentado por el honorable Representante Orlando Beltrán Cuéllar.

El proyecto pretende modificar el párrafo segundo del artículo 66 de la Ley 136 de 1994, elevando al ciento por ciento del salario básico diario del Alcalde respectivo, la cifra a ser tenida en cuenta para efectos de la liquidación de los honorarios de los concejales de los municipios de categorías tercera a la sexta, y aumentando para esos mismos concejales, a quince días la cantidad máxima de sesiones por mes que serán retribuíbles con honorarios.

La anterior modificación la justifican con el “fin de actualizar las normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios, con las condiciones sociales y económicas reales de la nueva vida municipal”, y persigue igualar los honorarios “inequitativamente” fijados por el legislador, para los concejales de los municipios pertenecientes a las categorías tercera a la sexta, con los de categoría especial y primera, pero fijándoles un período máximo de sesiones menor (5 días menos). Con esto pretendidamente se incentivará la labor de los ediles de los pequeños municipios y con vías difíciles, que hacen bastante oneroso el desplazamiento a la sede de los debates.

Al respecto hacemos las siguientes precisiones:

1. Categorización de los municipios

En variadas ocasiones se han contemplado diversas categorizaciones de municipios, con el fin de aprender la diversidad característica de nuestro país y facilitar la labor administrativa de los mismos. Para efectos de la presente ponencia, nos interesa presentar, a modo de ejemplo, dos clasificaciones (la vigente y la anterior) de municipios cuyos grandes rasgos son:

1.1. Modelo anterior

La categorización de municipios que antecedió a la actual se hizo por medio del Decreto 222/88, en el cual se comprendían cinco grandes categorías municipales:

- Grandes capitales (4 principales ciudades).
- Municipios mayores (las otras capitales de departamentos y núcleos de áreas metropolitanas y otras que definiera el DNP).
- Intermedios.
- Menores y
- Básicos.

La categorización se hizo teniendo en cuenta la población, los recursos fiscales y un índice de importancia económica (que el DNP pudo adicionar con variables a su criterio), y con el fin de que el Ministerio de Gobierno estableciera los rangos salariales de los alcaldes en el país.¹ El DNP estableció esta categorización en diferentes momentos, por medio de las Resoluciones 1028 y 2940 de 1988, 260 y 2911 de 1992, y 14 y 5131 de 1993².

1.2. Modelo actual³

La Constitución Política de 1991 profundizó el proceso de descentralización y autonomización de las entidades territoriales, a sabiendas de la diversidad del país y matizando la conceptualización absoluta del mismo, por y para el centro. Acorde con este giro constitucional se concedió la posibilidad a la ley de establecer categorías de municipios, por medio del artículo 320, que expresa:

“La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo a su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”.

La Ley 136 de 1994, en su artículo 6º reguló esta situación de la siguiente manera:

Artículo 6º. *Categorización.* Los municipios de Colombia se clasificarán, atendiendo su población y sus recursos fiscales como indicadores de sus condiciones socioeconómicas así:

Categoría especial

Todos aquellos municipios con población superior a los quinientos mil uno (500.001) habitantes y cuyos ingresos anuales superen los cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Primera categoría

Todos aquellos municipios con población comprendida entre cien mil uno (100.001) y quinientos mil (500.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cien mil (100.000) y cuatrocientos mil (400.000) salarios mínimos legales mensuales.

Segunda categoría.

Todos aquellos municipios con población comprendida entre cincuenta mil uno (50.001) y cien mil (100.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cincuenta mil (50.000) y cien mil (100.000) salarios mínimos legales mensuales.

Tercera categoría.

Todos aquellos municipios con población comprendida entre treinta mil uno (30.000) y cincuenta mil (50.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre treinta mil (30.000) y cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales.

Cuarta categoría.

Todos aquellos municipios con población comprendida entre quince mil uno (15.001) y treinta mil uno (30.001) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre quince mil (15.000) y treinta mil (30.000) salarios mínimos legales mensuales.

Quinta categoría.

Todos aquellos municipios con población comprendida entre siete mil uno (7.001) y quince mil (15.000) habitantes y cuyos ingresos anuales oscilen entre cinco mil (5.000) y quince mil (15.000) salarios mínimos legales mensuales.

Sexta categoría.

Todos aquellos municipios con población inferior a siete mil (7.000) habitantes y con ingresos anuales no superiores a cinco mil (5.000) salarios mínimos legales mensuales.

Parágrafo 1º. Los municipios con población considerada en la correspondiente categoría y que superen el monto de ingresos señalados, se clasificarán automáticamente en la categoría inmediatamente superior.

Así mismo, los municipios que acrediten la población en la categoría correspondiente, pero cuyos ingresos no alcancen el monto señalado, se clasificarán en la categoría inmediatamente inferior.

Parágrafo 2º. Para los efectos de esta categorización, no se computarán los recursos del crédito en el cálculo de los ingresos.

Esta categorización es utilizada por la misma ley para los siguientes efectos:

1.2.1. Fijar la duración de las sesiones de los Concejos (artículo 23).

1.2.2. Determinar las asignaciones de los alcaldes (artículo 87).

1.2.3. Determinar los honorarios de los concejales (artículo 66), (negrilla nuestra).

1.2.4. Establecer los salarios del contralor y personero (artículos 159 y 177 respectivamente).

1.2.5. Dar la base poblacional para organizar comunas y corregimientos (artículo 117).

1.2.6. Establecer los requisitos para ser personero (artículo 173).

1.2.7. Permitir la creación de contralorías (artículo 156).

1.2.8. Establece los requisitos para secretario del concejo (artículo 37).

1.2.9. Informes del alcalde a la ciudadanía (artículo 91, literal e), numeral 1º).

1.2.10. La asunción por parte del alcalde del “otorgamiento, suspensión y cancelación de la personería jurídica, así como la suspensión, revisión y control de las actuaciones de las juntas de acción comunal, juntas de vivienda comunitaria y asociaciones comunales de juntas domiciliadas en la municipalidad” (artículo 143).

Como vemos esta categorización establece competencias y determina los niveles salariales de altos funcionarios del nivel local, además de los honorarios de los concejales, discriminando las erogaciones municipales a favor de cada uno de estos funcionarios acorde con las particulares condiciones municipales, motivos últimos que impulsarían al concejo para realizar la autoclasificación municipal que prescribe el artículo 32, parágrafo 2º de la ley en comento.

Esta categorización realizada por la Ley 136 de 1994, no tuvo en cuenta más que la población y los ingresos municipales, sin consideración alguna a las necesidades y estado de cada municipio⁴, propiciando de paso un tratamiento desigual a los municipios dentro

¹ Información obtenida de “compilación de documentos y normas sobre categorización municipal 1988-1994”.

Documento DNP-VDT-DPRE, por Jorge Oswaldo Espinosa C. y Gabriel Piraquive, Bogotá, febrero de 1994, DNP.

² *Ibidem.*

³ Algunas líneas de la exposición de esta sección fueron tomadas del documento “La base de cálculo para la categorización de municipios”, de la Federación Colombiana de Municipios, elaborado por Rafael Alberto Gaitán Gómez, Director del Departamento Jurídico, fotocopias sin fecha.

⁴ Es esclarecedor el informe a la Nación de la Contraloría General de la República, a diciembre 31 de 1994, que expresa sobre el tema:

“Los niveles de pobreza varían en forma notable según las zonas y regiones. Su incidencia es en las zonas urbanas (cabeceras municipales) de 42.9 por ciento, en las rurales de 68.7 por ciento. En la región Atlántica es de 56.2 por ciento y en Bogotá de 34.6 por ciento. El porcentaje de pobreza es superior en las poblaciones urbanas de menor tamaño (menos de 100.000 habitantes) que en las más pobladas”. P-4-15.

de cada categoría (desigualdad horizontal). También se obvia la importancia económica y la situación geográfica prescritas en el artículo 120 de la Constitución Política que pretendía desarrollar la ley.

1.3. Posición de la Corte Constitucional sobre la categorización.

La Corte Constitucional en su sentencia C-223 de 1995, al resolver sobre la remuneración de los personeros municipales, razonó:

“Conforme a lo anterior (artículo 320 de la Constitución Política y artículo 6º de la Ley 136 de 1994), si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad o de las diferencias entre los municipios, basadas en circunstancias reales de orden socioeconómico y fiscal, al permitir al legislador el establecimiento de categorías entre ellos, a través de una regulación normativa que prevea distintos regímenes para su organización, gobierno y administración acorde con los factores antes mencionados, no puede resultar extraño ni contrario al ordenamiento constitucional el que la ley determine igualmente diferentes categorías de personerías y de personeros...⁵

De lo anterior se deduce la constitucionalidad, necesidad y conveniencia de la diferenciación de municipios, y el consecuente tratamiento diverso que las localidades dispensarán a los concejales, en lo concerniente a sus horarios. La categorización está fundada en un objetivo y racional tratamiento desigual a los municipios, dadas sus desiguales circunstancias, siendo menores las exigencias y más benévolo el tratamiento a los municipios pequeños, acorde con sus menores posibilidades de acceso a recursos presupuestales y humanos⁶.

2. Comentarios a la exposición de motivos del proyecto

Los conceptos principales del proyecto hacen relación a:

2.1. Actualización de las normas municipales.

Se aduce en primer lugar (Párrafo primero) que el proyecto de ley pretende “actualizar las normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios con las condiciones sociales y económicas reales de la nueva vida municipal”. Ante esto no sobra resaltar entre otras cosas lo siguiente:

La Ley 136 de 1994, empezó a regir a partir del 2 de junio del mismo año, y a septiembre de 1995, fecha en que pasó el proyecto a reparto, ¿debemos entender que la norma ya se hallaba desactualizada, es decir, que las condiciones socioeconómicas reales de los municipios no fueron comprendidas dentro de la Ley 136 de 1994?, o debe entenderse que los municipios han accedido a una igualdad entre sí, por ministerio de la ley y las circunstancias transcurridas en este año de vigencia de la ley (propiciadas por la misma), y por lo tanto el tratamiento legislativo a los municipios debe adecuarse a esta nueva situación.

No vemos realmente una respuesta seria y razonable que justifique la apreciación en comentario y creemos que las circunstancias en que se expidió la ley, no solamente no han variado, sino, como es de todos conocido, se ha agudizado la crisis fiscal de estos entes territoriales, como se explicará más adelante, razón por la cual no podemos, de manera irresponsable, obligarlos a asumir mayores cargas presupuestales.

2.2. Distribución supuestamente inequitativa.

El tercer párrafo de la exposición de motivos se refiere a la distribución inequitativa de los honorarios de los concejales supuestamente demostrada en el párrafo 2º, en donde se hizo una descripción del régimen

vigente. Al respecto comentamos que tal análisis parte de una lectura exegética, asistemática y por ende reducida del artículo 66 de la Ley 136/94, no contextualiza la norma dentro del estatuto en el que está inserta y obvia explicaciones de tal sentido de la ley, como los dados por nosotros en la justificación y necesidad de las categorizaciones municipales (acápites 1 y 2), y el consecuente tratamiento diferenciador dado a los variados municipios del país, incluidos los concejos municipales respectivos.

No sobra recordar que inicialmente el proyecto de la ahora Ley 136 de 1994, no contemplaba honorarios más que para los concejales de las capitales de departamento⁷, pero ante la intensa presión de diversos concejos del país, se varió el proyecto, por considerar “que tienen la misma importancia las funciones de los concejos, sin importar si los municipios son o no capitales, lo que motiva a extender los honorarios a todos los concejales del país. Naturalmente la remuneración no pudo ser la misma, pues la capacidad económica tampoco es igual (negrilla nuestra)⁸”. - Obviamente debe entenderse con precisión que aquí “remuneración” se refiere a “honorarios”-.

2.3. Estímulo a concejales de municipios pequeños.

De lo anterior nos servimos también para afirmar que con lo estipulado en la Ley 136 de 1994, (75 y 50% del salario básico del alcalde como honorarios), se está dando un estímulo a los concejales de los municipios pequeños, cuyas labores administrativas son comparativamente menores, para que no todo sea sacrificio en el cumplimiento de los deberes que impone la democracia, y sin que signifique esto, que deja de ser oneroso para estos municipios la asunción de estas erogaciones.

3. Posición de la Federación Colombiana de Municipios

En oficio de fecha noviembre 2/95, que adjuntamos, proveniente de la Federación Colombiana de Municipios, se expresa lo siguiente en relación con el proyecto aquí tratado:

“En nuestro parecer la modificación que se aspira a introducir en el artículo referenciado, desconoce totalmente el fundamento constitucional y legal de la categorización de los municipios, sustentada preferencialmente en las diferencias poblacionales y socioeconómicas de los casi 1.050 municipios colombianos, desconoce su propósito de dar un trato diferenciador atendiendo a las circunstancias diversas y específicas de cada ente territorial, aspirando a darles un trato igualitario bastante alejado de la realidad nacional y local. Los efectos de la categorización se proyectan en la estructura administrativa de las localidades, en sus presupuestos y en el régimen salarial y prestacional de sus servidores públicos.

El artículo 320 de la Constitución Política dice:

La Ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración”, en desarrollo de esta norma la Ley 136 de 1994 en su artículo 6º estableció la categorización de municipios.

Citamos estas normas para argumentar nuestra inconformidad con la reforma en comentario, por cuanto, si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad en los entes locales, de las marcadas diferencias entre los municipios, fundamentada en circunstancias reales de todo orden, especialmente socioeconómico y fiscal, mal podría el legislador

desconocer esta categorización que el mismo reglamentó en la Ley 136, artículo 6º, homologando los salarios (sic) para los concejales en todas las municipalidades al 100% del de el (sic) alcalde.

Por último es de recordar que los Concejales, a diferencia de los Diputados y Congressistas, tienen un régimen de incompatibilidades e inhabilidades diferente y más laxo, posibilitándose para ellos, el desempeño en su campo profesional (salvo como empleado estatal simultáneamente), y por la complejidad de la actividad administrativa que desarrollan, los concejales de grandes municipios están obligados a dedicar mayores esfuerzos en sus tareas, siendo recompensados con más largueza, con dineros del municipio; mientras que los concejales de municipios pequeños, por la menor exigencia de la labor a desempeñar, podrán con mayor razón dedicarse a sus actividades profesionales, anteriores a la elección.

4. Estado financiero de los municipios

Con la Ley 60 de 1993, los municipios se ven obligados a gastar la mayor parte de sus recursos en inversión social, especialmente en las áreas de salud, educación, agua y saneamiento, siendo considerable la magnitud de la tarea de asumir⁹, y no serán pocos los años necesarios para la satisfacción de tales necesidades en una población en constante aumento.

Las estadísticas de la Contraloría General de la República muestran que desde 1984 se ha venido incrementando poco a poco la inversión total de los municipios, equiparando y superando a los gastos absolutos en funcionamiento a partir de 1993. Estos gastos son sufragados en parte con dineros producto de préstamos hechos por la banca interna y están generando pagos por intereses en alrededor el 10% de los egresos municipales¹⁰. Algunos estudios pronostican que los municipios en el futuro próximo puede

⁵ Expediente D-691, MP Antonio Barrera Carbonell, 18 de mayo de 1995, página 11.

⁶ Por ejemplo los secretarios de los concejos pertenecientes a municipios de categoría especial y primera requieren acreditar estudios superiores (artículo 37 de la Ley 136/94).

⁷ De la siguiente manera:

a) Concejos hasta con 9 miembros, 50% del sueldo básico más gastos de representación del alcalde respectivo.

b) Concejos hasta con 15 miembros, 75% del sueldo básico más gastos de representación del alcalde respectivo.

c) Concejos con 16 o más miembros, 90% del sueldo básico más gastos de representación del alcalde respectivo.

En Archivo del Congreso, Ley 136 de 1994, Tomo II, página 102-103.

No sobra recordar que el honorable Consejo de Estado recogió los factores aquí enunciados para liquidar los honorarios de los concejales del Distrito Capital (Sueldo básico y gastos de representación), en Consulta radicada bajo el número 723, de agosto 28 de 1995, MP Luis Camilo Osorio Isaza.

⁸ En Archivo del Congreso, Ibídem, página 60.

⁹ Abundan los textos descriptivos de las funciones que asumirán los municipios. En nuestro caso nos remitimos a la panorámica trazada por Jorge Luis Garay, en “Descentralización, bonanza petrolera y estabilización. La economía colombiana en los 90”. Cerec-Fescol, Santafé de Bogotá, D. C., noviembre de 1994, página 107.

¹⁰ Informe de la Contraloría General de la Nación, a diciembre de 1994, presentado al Congreso de la República en julio de 1995.

llegar a cuadruplicar su déficit fiscal "... al variar de uno del -0.6% del PIB en 1994 a unos del -1.4% en 1997 y -2.5% en el año 2000¹¹.

5. Consideraciones finales

Teniendo en cuenta:

1) Los argumentos de la ponencia ya estudiados.
2) La situación de inversión de los municipios explicada en el literal anterior y

3) Los costos de la propuesta que se indican en el anexo I) y que indican que el aumento de los honorarios repercutirá con mayor profundidad en los municipios clasificados al final (quinta y sexta categoría), por cuanto las sumas tomadas como base para la liquidación de tales honorarios, se dobla, es decir, aumenta en un ciento por ciento, y se aumentan los días (de 12 a 15) que serán retribuíbles con honorarios; siendo estos municipios precisamente los que más carencias de recursos registran, evidenciándose lo anterior en aumentos del porcentaje total de los ingresos de los municipios, destinados al pago de honorarios (10.6% y 10.08% en categorías quinta y sexta respectivamente, según el ejercicio que constituye el anexo I)¹².

Lo anterior se vería agravado por la falta de restricciones al número total de sesiones retribuíbles con honorarios en el año, pues el mismo artículo 66 vigente no aclara que las sesiones que darán derecho a honorarios, sean las del período legal, pudiendo sesionar extraordinariamente.

Por último se evidencia que los municipios del país han mejorado ostensiblemente los indicadores relativos a la inversión, y que acuden al financiamiento con la banca interna para el cumplimiento del alud de funciones que les han sido asignadas. Si la tendencia es aumentar la inversión, sería poco responsable de nuestra parte generar mayores responsabilidades económicas para el funcionamiento de los municipios, en contravía de las tendencias observadas y de las exigencias de la descentralización.

Por las anteriores razones rendimos ponencia negativa al proyecto en consideración y en consecuencia se mantiene la vigencia del actual artículo 66 de la Ley 136 de 1994.

De los honorable Representantes.

Viviane Morales Hoyos,

Representante a la Cámara por Santafé de Bogotá.

Jaime Casabianca Perdomo,

Representante a la Cámara por Santafé de Bogotá.

Anexamos copia del oficio enviado por la Federación Colombiana de Municipios sobre el particular y un ejercicio sobre los costos a asumir por los municipios (página 7).

ANEXO I

Costo de la propuesta

Para efectos de demostrar la incidencia negativa de la variación propuesta por el Proyecto de ley 111/95 Cámara, nos permitimos hacer un ejercicio matemático con hipotéticos municipios de las categorías objeto de la reforma (tercera a sexta).

El ejercicio se hará teniendo en cuenta lo siguiente:

- Tomaremos en cuenta sólo los ingresos anuales que definen la pertenencia a una categoría u otra.

- No consideraremos los gastos de representación que también se incluyen en la cifra base para calcular los honorarios, acorde con el concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado (ver pie de página número 7 parte final)¹³.

- Finalmente el ejercicio se realizará sólo considerando las sesiones ordinarias y por ende el costo real de los honorarios puede ser superior al considerado por nosotros.

Categoría tercera

Pertenecen a esta categoría los municipios que tienen ingresos anuales entre 30.000 y 50.000 salarios mínimos legales mensuales.

Realizaremos el ejercicio tomando como cifra base del cálculo a la mitad de estos topes máximos y mínimos dados: 40.000 salarios mínimos legales mensuales, que en salarios mínimos de 1995 equivalen a \$457.734.000.00), cuatrocientos cincuenta y siete millones, setecientos treinta y cuatro mil pesos.

Corresponde a un municipio de esta categoría un salario para el Alcalde que oscila entre 10 y 12 salarios mínimos, acorde con el numeral 4º del artículo 87 de la Ley 136 de 1994, y trabajaremos con doce (12) salarios, por ser la cifra que por su conveniencia escogerían los concejales. Estos doce (12) salarios equivaldrían en salarios mínimos legales de 1995 a \$1'427.202, que dividido entre treinta (30) equivaldrían a un salario diario de \$45.573,40. El artículo 66 de la Ley 136 de 1994 vigente especifica que se tomará en cuenta el 75% del salario básico diario, que equivale a \$35.680.050.00.

Según el mismo artículo 66 y en concordancia con el artículo 23 de la misma ley, el máximo de sesiones mensuales retribuíbles con honorarios (sólo consideramos las sesiones ordinarias), equivale a 48 sesiones al año.

De lo anterior colegimos que cada concejal ganaría por las cuarenta y ocho (48) sesiones ordinarias anuales \$1.712.664.40, y si esto se multiplica por trece (13) concejales que se eligen (artículo 22), arrojaría la suma de \$22.264.463.20, que equivale al 4.68% de los ingresos anuales del municipio.

En la situación sugerida por la propuesta, tomándose el 100% del salario del alcalde y aumentando a 60 sesiones ordinarias anuales, cada concejal ganaría \$2.854.404 al año, cifra que multiplicada por trece (13) concejales, sumaría \$37.107.252 anuales cancelados a los concejales de este municipio, sólo por sesiones ordinarias, y correspondientes al 7.8% del total de los ingresos anuales de ese municipio.

Cuarta categoría

Este sería el caso de un municipio con ingresos anuales entre 15.000 y 30.000 salarios mínimos legales mensuales. Tomamos como base un supuesto municipio con 22.500 salarios mínimos legales mensuales, o sea \$267.600.380.

El salario del alcalde de un municipio tal oscilaría entre 8 y 10 salarios mínimos legales mensuales del cual escogemos 10 salarios mínimos legales mensuales, por las razones expresadas en la sección 6.1. Este salario equivale a \$1.189.335.50, que dividido entre treinta (30) días, arroja un salario diario de \$39.644.50, del cual tomamos el 75% por disposición del artículo 66 de la Ley 136 vigente y nos da como base para liquidación de honorarios la suma de \$29.733.37. La cifra anterior la multiplicamos por 48 sesiones ordinarias anuales y nos indica que cada concejal ganaría \$1.427.202.30, y los trece (13) concejales que podrían elegir (artículo 22), ganarían en total por su asistencia a las sesiones ordinarias anuales \$18.553.630, correspondientes al 6.93% de los ingresos anuales del municipio.

En la reforma proyectada, tomando el ciento por ciento del salario del alcalde como base para liquidar, y con sesenta (60) sesiones ordinarias anuales, cada

concejal percibiría por honorarios anualmente \$2.378.677, por asistir a sesiones ordinarias, los trece (13) concejales recibirían \$30.922.710, equivalentes al 11.55% de los ingresos anuales de tal municipio.

Quinta categoría

Un municipio de esta categoría tiene ingresos anuales entre 5.000 y 15.000 salarios mínimos legales mensuales, tomamos para el ejercicio un municipio con 10.000 salarios mínimos legales mensuales, que equivaldría a \$118.933.500 de ingresos anuales.

El salario del alcalde de un municipio oscila entre 6 y 8 salarios mínimos legales mensuales del cual tomamos 8 salarios que corresponden a \$951.468, el cual se divide entre treinta (30) días y nos da el salario diario: \$31.715.60. El cincuenta por ciento de este salario diario (como lo prescribe el artículo 66 de la Ley 136 de 1994) es \$15.857.80 y se constituye en la base para liquidar los honorarios de los concejales.

Cada concejal ganaría por su asistencia a las 48 sesiones ordinarias anuales la suma de \$761.174.40, que debe multiplicarse por el número de concejales electos (entre 9 y 11, artículo 22). Nosotros multiplicamos por once (11) y da como resultado \$8.372.918.40 equivalente a algo más del 7.0% de los ingresos anuales del municipio.

Si hacemos el ejercicio acorde con los parámetros de la propuesta, cada concejal ganaría \$1.902.936 y los once (11) concejales percibirían \$20.932.296, equivalentes al 17.6% de los ingresos anuales de tal municipio.

Sexta categoría

A esta categoría pertenecen los municipios que no tienen más de 5.000 salarios mínimos legales mensuales anuales. Tomamos para efectos del ejercicio 5.000 salarios mínimos legales mensuales, que equivalen a \$59.466.750.

El salario del alcalde oscila entre 3 y 6 salarios mínimos legales mensuales y trabajamos con seis (6) salarios mínimos legales mensuales, equivalentes a \$713.601, que divididos entre treinta (30) días, nos da el salario diario del alcalde: \$23.786.70, del cual tomamos el 50% acorde con el artículo 66 de la Ley 136 de 1994: \$11.893.35. Esta última cifra la multiplicamos por siete (7) concejales (entre 7 y 9 concejales se eligen, según artículo 22 de la Ley 136 de 1994), lo cual

¹¹ Garay L. J. op. cit citando a Sánchez, F. y Gutiérrez, C. (1994), en "La descentralización fiscal en América Latina: problemas y perspectivas. El caso de Colombia", BID, junio, Washington, D. C., páginas 42-56.

¹² Según los datos no ajustados del Censo 93, existen 360 municipios con población que los clasificaría en la categoría sexta, 295 municipios en la quinta categoría, 238 municipios en la cuarta categoría, 73 municipios en la tercera categoría, 42 municipios en la segunda categoría y 27 en la primera (total 1.040 municipios). El nivel de ingresos determina el ascenso o descenso de los municipios, máximo una categoría diferente de la correspondiente por población (artículo 6º de la Ley 136 de 1994).

Los municipios creados últimamente acrecentarían en más de 1.050 al total y se clasifican en los últimos niveles.

¹³ No olvidar que por la Sentencia C-223/95, del 18 de mayo de 1995, de la Corte Constitucional, mientras se justifica legalmente, de manera objetiva y razonable la discriminación de los personeros de los diferentes municipios, éstos devengan el mismo salario de los alcaldes respectivos.

arroja la suma de \$3'996.165,6, que equivalen al 6.72% de los ingresos anuales del municipio.

Si consideramos la situación propuesta por el proyecto los siete (7) concejales ganarían \$9.990.414, equivalentes al 16.80% de los ingresos anuales.

Federación Colombiana de Municipios

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 2 de 1995.

Doctora

VIVIANE MORALES HOYOS.

Honorable Representante a la Cámara.

Ciudad.

Honorable Representante:

Hemos recibido de su despacho la Gaceta del Congreso número 302 de septiembre 21 de 1995, en la que se encuentra publicado el Proyecto de ley número 111 de 1995 Cámara, "por la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 136 del 2 de junio de 1994"; sea esta la ocasión para agradecerle la oportunidad que como ponente del citado proyecto nos brinda para manifestarle nuestra posición de descontento como Federación Colombiana de Municipios, frente al mismo.

El objetivo de este proyecto de ley, es en resumen, equiparar los honorarios de los concejales distritales y municipales al salario diario de los alcaldes, sin atender la categoría del municipio como lo consagra actualmente el artículo 66 de la Ley 136/94; igualmente amplía el número de sesiones en las categorías tercera, cuarta y "demás" de 12 a 15 sesiones; a grosso modo son estos los cambios fundamentales que sufre el régimen actualmente vigente.

En nuestro parecer la modificación que se aspira a introducir al artículo referenciado, desconoce totalmente el fundamento constitucional y legal de la Categorización de los municipios, sustentada preferencialmente en las diferencias poblacionales, y socio-económicas de los casi 1.050 municipios colombianos, desconoce su propósito de dar un trato diferenciador atendiendo a las circunstancias diversas y específicas de cada ente territorial, aspirando a darles un trato igualitario bastante alejado de la realidad nacional y local. Los efectos de la categorización se proyectan en la estructura administrativa de las localidades, en sus presupuestos y en el régimen salarial y prestacional de sus servidores públicos.

El artículo 320 de la Constitución Política dice:

"La ley podrá establecer categorías de municipios de acuerdo con su población, recursos fiscales, importancia económica y situación geográfica, y señalar distinto régimen para su organización, gobierno y administración"; en desarrollo de esta norma la Ley 136 de 1994 en su artículo 6º estableció la categorización de los municipios.

Citamos estas normas para argumentar nuestra inconformidad con la reforma en comento, por cuanto, si la propia Constitución parte de la base de la falta de homogeneidad en los entes locales, de las marcadas diferencias entre los municipios, fundamentada en circunstancias reales de todo orden, especialmente socioeconómico y fiscal, mal podría el legislador desconocer esta categorización (que él mismo reglamentó en la Ley 136 artículo 6º), homologando los salarios para los concejales en todas las municipalidades al 100% del alcalde.

La Federación Colombiana de Municipios respetuosa de nuestra Carta Fundamental y, defensora de nuestro ordenamiento jurídico, pero ante todo representante y portavoz de los intereses municipales, quiere proponerle doctora Morales Hoyos, que como ponente del proyecto de ley que debatimos, y gracias a la

oportunidad que nos ha brindado, estudie y de ser posible apruebe una de las alternativas que planteamos a continuación:

En aras de no afectar gravemente los fiscos municipales y basados en la categorización legal:

1. Solicitamos sea rechazado de plano el Proyecto número 111 Cámara y en tal virtud mantenga su vigencia el artículo 66 de la Ley 136/94.

2. Como segunda alternativa en atención al derecho constitucional de igualdad (artículo 13 de la Constitución Política), pero a la vez procurando evitar que se sigan desangrando los fiscos municipales atendiendo el pago de gastos de funcionamiento, proponemos que el Proyecto de ley quede en los siguientes términos:

"En todos los municipios del país, los honorarios para los concejales por cada sesión, serán equivalentes al setenta por ciento (70%) del salario básico diario, que corresponde al Alcalde Municipal respectivo, estableciéndose que en los municipios de categoría especial, primera y segunda podrán realizar hasta veinte (20) sesiones al mes, en los municipios de tercera, cuarta y demás categoría, podrán realizar hasta 15 sesiones en el mes.

Como puede ver con la fórmula anterior no se atenta contra el derecho a la igualdad, y no se afectan los presupuestos municipales de aquellos entes territoriales clasificados en categoría tercera, cuarta, quinta y sexta, que de ser aprobado el proyecto de ley en las condiciones actuales, tendrían que asumir una carga presupuestal aumentada en un 25% y un 30% más, lo cual en las condiciones deficitarias actuales de nuestros entes locales, significa aumentar la crisis".

Agradezco de antemano la atención que se sirva dar a este y su pronta y positiva colaboración.

Cordialmente,

Joaquín Valencia Aguilar,

Director.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE Y PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 1995 CAMARA

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

Honorables Representantes Comisión Séptima Constitucional Permanente en sesión.

Con suma complacencia cumpla el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 136 de 1995 Cámara, "por la cual se ordena tener como base salarial para efectos del reconocimiento y liquidación de pensiones del personal de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, todas las sumas pagadas a los mencionados funcionarios y empleados, como reconocimiento del servicio, incluidos el salario básico y todas las prestaciones sociales y gastos de representación, sin excepción alguna". Iniciativa ésta de origen parlamentario, que presentó a consideración del Congreso el honorable Representante Franklin Segundo García Rodríguez.

A manera de antecedentes

A causa de la temática a que se contrae el proyecto, conviene partir de locuciones en las que válidamente habrá de inscribirse: Jubilación y júbilo (Jubile).

Jubilación, se erige como un "Régimen establecido en muchas legislaciones a efectos de que todos los trabajadores, o todos los ciudadanos (según el sistema adoptado), al llegar a una edad determinada y variable según los países, en que se supone que no pueden trabajar o que han cumplido su deber social en la materia o cuando sin llegar a esa edad se invalidan para el trabajo, disfruten de una renta vitalicia (también variable según los diversos regímenes) que les permitan atender a sus necesidades vitales. *1

Se anota que "Es muy corriente que la cuantía de la jubilación represente un porcentaje, más o menos elevado, de la retribución de la actividad. El derecho de jubilación se convierte en derecho de pensión a favor de algunos familiares del jubilado o de quien haya tenido derecho a la jubilación". *2

Jubileo en consecuencia, de donde proviene jubilación, constituye una locución que encuentra espacio en el Derecho Canónico. De origen hebraico y del latín jubilaus, denota "Fiesta que se celebra con motivo de cumplirse cincuenta años de profesión en una misma orden", o también, "indulgencia plenaria que el soberano Pontífice otorga cada 25 años" *3; así como también de iubilare "eximir del servicio a un empleado o funcionario por motivos de ancianidad o enfermedad" *4 o de igual manera, en la ley de Moisés, "...solemnidad pública celebrada cada cincuenta años en que volvían a sus dueños las fincas vendidas y recobraban la libertad los esclavos. *5

En síntesis, jubilación de jubileo, satisfacción o alegría. Por lo tanto, le es antagónico predicar el concepto de jubiladopatía, como fobia o apatía hacia la jubilación, a jubilarse. Fenómeno éste que emerge cuando quieren que concurren situaciones que hacen del concepto pensional jubilatorio un típico conflicto jurídico-individual para acceder a su disfrute luego de causado, o como cuando se carece de políticas sólidas y ejecutables de bienestar social, destinadas a la preparación del jubilado, de su familia, de su entorno social, de su mismo ente gestor de esta prestación social de subsistencia; destinadas también a la definición de fuentes de trabajo a que pueda acceder el pensionado en una etapa post-jubilatoria, que le permita el equilibrio de ingresos; destinada en últimas al establecimiento de programas propios de la cultura universal, en donde el pensionado se encuentra con una universidad de cosas y de gentes nuevas, para vivir mejor en lo que ya se erige como la tercera fase de su vida.

Sólo entonces, cuando a la jubilación no concurre la apatía a jubilarse, podrá predicarse de este concepto económico-laboral la satisfacción, la alegría, el júbilo.

*1 Ossorio Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta 21ª edición, Brasil 1994, página 536, Col 2

*2 Ob. cit página 536 Col 2.

*3 Capitant, Henry. Vocabulario Jurídico, Ediciones Depalma. Buenos Aires 1973, páginas 333 y 334. Col 2 y 1.

*4 García Pelayo y Gross, Ramón. Pequeño Larousse Ilustrado.

Edicione Larousse. Buenos Aires. 1992, página 603, Col 2.

*5 Ob Cit página 603 Col 3.

Por esta consideración, a la jubilación deben concurrir simultánea y coetáneamente los conceptos integradores del bienestar social, de la prestación médico-asistencial y de la prestación económica. De no ser así, de nada servirá tal prestación social equilibrada tan sólo en uno de estos conceptos, pero deficientes en las restantes. De ordinario la parte económica, si se advierte que en cuanto a bienestar social se refiere, en Colombia las Cajas de Compensación Familiar están llamadas, aunque con escasa experiencia práctica, a suplir esta carencia del pensionado y se abrigan tantas esperanzas en el nuevo esquema de la Seguridad Social, en cuanto hace a la parte médico-asistencial.

Resta entonces, la inclusión del concepto económico que la conforma, para permitirle subsistencia digna y decorosa a quienes desde sus empleos o cargos han hecho por todos los años que la justicia prevalezca por sobre la ignominia y que el derecho regulado en la Carta Política y la ley continúe siendo forma de vida de los colombianos de bien. Son pues los servidores públicos que administran justicia en la Rama Judicial del Poder Público, el Ministerio Público y como civiles en las Fuerzas Militares.

En consecuencia, el especial propósito y la razón fundamental del proyecto, no es otra que el atender a plenitud un principio cualificador del derecho del trabajo, traducido en lo que constituye su finalidad, como lo es "... la justicia en las relaciones que surgen entre patronos y trabajadores, dentro de un espíritu de coordinación económica y equilibrio social". *6

Previsión esta, sustantiva laboral armonizable con el derecho fundamental al trabajo que la Carta Política consagró en su artículo 26, a más de la fuente que inspiró al constituyente primario: El pueblo, y que se advierte tanto en el preámbulo de la Carta, como en el artículo 1º.

Tal atención, para señalar mediante la ley, una forma o manera de reconocer con justicia y equidad el servicio público prestado al Estado y a la comunidad por los aludidos servidores, también de la justicia, como sería a través de una pensión jubilatoria a la que en comunión concurren sin discriminación alguna, todos los conceptos salariales retributivos de servicio, para liquidarla, para reconocerla, para cubrirla y protegerla de todo fenómeno que quiera empobrecerla.

Por tal razón y con el afán de enriquecer el proyecto para hacerlo más ágil y sin alterar su espíritu, me he permitido introducirle breves modificaciones y adiciones.

Contenido, modificaciones y adiciones del proyecto

Se modificó el epígrafe o encabezamiento con la finalidad de simplificarlo y en consecuencia facilitar tanto el manejo en la gestión legislativa, de los naturales usuarios y destinatarios. De esta manera, sencillamente hará alusión a la regulación del salario para la liquidación de las pensiones en la Rama Judicial y el Ministerio Público.

Con relación al artículo 1º del proyecto y en la idea de puntualizar de quienes se predica el concepto pensional que obrará conforme a la ley, se adiciona la locución "tanto", para predicar tanto los funcionarios como los empleados que legalmente constituyen la clasificación de los servidores de la justicia.

Complementario con la previsión de este artículo, aparece el artículo 2º como un ordenamiento que necesariamente debe contener el proyecto para fortalecerlo y hacer efectiva su regulación en favor y beneficio de los servidores a que hacen referencia los

artículos 14 y 15 de la Ley 4ª del 18 de mayo de 1992, donde se entronizaría el desacato al derecho fundamental de la igualdad que consagra el artículo 13 del Código Superior, y de suyo el tratamiento discriminatorio, con respecto al trabajador particular o del empleador privado, donde la totalidad de los conceptos retributivos de servicios personales concurren con el salario fijo, básico u ordinario, a conformar la base de liquidación prestacional según lo establece el artículo 127 del Código Sustantivo del Trabajo.

En cuanto se alude al artículo 3º del proyecto, se dirá que es de su propia naturaleza la aplicación de la norma, como consecuencia del principio de favorabilidad y respecto a quienes ostenten el derecho prestacional jubilatorio o pensional ya reconocido; casos estos en los cuales habrá de darse la revisión para su reajuste o reliquidación respectiva, y con un mayor énfasis cuando se trate de la prestación en vía de reconocimiento.

En cuanto al artículo 4º del proyecto, debe expresarse que se está ante una disposición de verdadera garantía y protección, para que el beneficio que la ley consagra no sea nugatoria en la función que les compete a los entes gestores de la prestación, como lo es el manejo presupuestal para los fines del pago en cantidad y oportunidad, bien por la vía del reajuste o revisión pensional en los casos a que hay lugar, o bien por la vía del reconocimiento del concepto prestacional, valiéndose para ello de los mecanismos e instrumentos que la moderna tecnología ha implementado tanto para visualizar y establecer las partidas presupuestales existentes o faltantes, como para realizar con celeridad los procedimientos de reconocimiento y de pago de la prestación. Control político éste que se verá complementado con los de orden fiscal y disciplinario que la ley consagra.

Finalmente y en cuanto al artículo 5º, se dirá que es de la esencia formal del proyecto.

Es por las anteriores consideraciones que propongo a los honorables Representantes: Dése primer debate al Proyecto de ley número 136 de 1995, Cámara, "por la cual se regula el salario para la liquidación de las pensiones en la Rama Judicial del Poder Público y el Ministerio Público", junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que nos permitimos adjuntar.

PROYECTO DE LEY NUMERO 136 DE 1995

"por la cual se regula el salario para la liquidación de las pensiones en la Rama Judicial del Poder Público y el Ministerio Público".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Para efectos del reconocimiento y liquidación de las pensiones a que tenga derecho, conforme a la ley, tanto los funcionarios como los empleados de la Rama Judicial del Poder Público y el Ministerio Público, se tendrían todas las sumas a ellos reconocidas como retribución del servicio prestado, incluidos el salario básico y las primas, bonificaciones y gastos de representación establecidos o que llegaren a establecerse.

Artículo 2º. Deróganse en lo pertinente las normas contrarias a la presente ley, en especial las expresiones "sin carácter salarial" contenidas en los artículos 14 y 15 de la Ley 04 de 1992. Complementétese las demás normas concordantes.

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

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

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

Jairo Ganem Buelvas,
Representante ponente.

Bibliografía

Capitant, Henry. *Vocabulario Jurídico*. Ediciones Depalma. Buenos Aires 1973.

García-Pelayo y Gross. *Pequeño Larousse Ilustrado*. Ediciones Larousse. Buenos Aires, 1992.

Ortega Torres, Jorge. *Constitución Política Colombiana*, Editorial Temis, Santafé de Bogotá, D. C., 1991.

Osorio Manuel. *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Editorial Heliasta 21ª Edición.

Patiño B. Carlos Augusto. *Las Pensiones en el Sector Oficial*. Editorial Ealon. Medellín, 1988.

Villamizar Gómez Julio Alberto. *Prestaciones Sociales de los Empleados del Orden Nacional y Territorial*. Enciclopedia Jurídica del Servicio Civil Tomo XII. Departamento Administrativo del Servicio Civil. Artículo Pensiones: Vitalicia, de Jubilación, de invalidez y de retiro por vejez-sector oficial. Página 53 y siguientes. Régimen Laboral Colombiano, Publicación Legis Editores S. A., Bogotá, Colombia.

Carta Administrativa. Revista del Departamento Administrativo del Servicio Civil. Santafé de Bogotá. Marzo-abril 1992 número 69.

Ley de Seguridad Social. (Ley 100 de 1993) Ministerio de Trabajo Social.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 170 DE 1995 CAMARA

"por la cual se dictan normas especiales para el desarrollo económico y social y de protección del grupo étnico raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina."

Santafé de Bogotá, D. C., 16 de noviembre de 1995

Doctor

ROBERTO HERRERA ESPINOSA

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

E. S. D.

Señor Presidente:

Cumplimos con el honroso encargo a nosotros encomendado en nuestra condición de ponentes del Proyecto de ley número 170 de 1995 Cámara, "por la cual se dictan normas especiales para el desarrollo económico y social y de protección del grupo étnico raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina", cuya autoría corresponde al honorable Representante Julio E. Gallardo Archbold, rindiendo el presente informe:

El Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, por sus especiales circunstancias, merece y necesita tratamientos legislativos especiales

*6 Régimen Laboral Colombiano. Publicación Legis. Bogotá, Artículo 12, página 1 Col 1.

y diferenciados del resto del territorio nacional, así lo contempla y lo ordena nuestra Carta Política, cuando en su artículo 310 faculta al legislador para dictar normas especiales en materia administrativa, de inmigración, fiscal, de comercio exterior, de cambios, financiero y de fomento económico.

Pero para el Constituyente del 91 no fue suficiente este amplio espectro de normatividad especial sino que avanzó aún más con la finalidad de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Archipiélago. Facultó al legislador para limitar el ejercicio del derecho de circulación y residencia y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles.

Las anteriores disposiciones constitucionales no fueron producto de la voluntad caprichosa de los constituyentes, sino un auténtico reconocimiento a la situación de grave deterioro que ha venido afectando a las islas y su gente, intensificándose en las últimas décadas y que exige correctivos radicales, o de lo contrario, los colombianos seremos testigos de la extinción de un grupo étnico y su entorno ambiental, que hoy todavía enriquecen el patrimonio de nuestro país, pero que por su misma fragilidad no podrá soportar por mucho más tiempo todos los factores negativos que presionan por su extinción.

La Constitución del 91 ha sentado los fundamentos para que el Archipiélago y su gente tengan una oportunidad de sobrevivencia, le corresponde ahora al Congreso de la República desarrollar estos proyectos constitucionales.

El Proyecto de ley 170, propone una amplia legislación tendiente a promover el desarrollo económico y social de los habitantes del Archipiélago y de protección del grupo étnico raizal. Constá de seis (6) capítulos referenciados así: régimen de pesca, régimen turístico, régimen inmobiliario, régimen de puerto libre, régimen financiero y el régimen de fomento económico.

Con el ánimo de iniciar el debate de este importantísimo proyecto de ley y de dar participación al Gobierno Nacional y comunidad del Archipiélago para enriquecer el proyecto presentaremos ponencia favorable, recomendando la celebración de un foro público en el Archipiélago en donde se escucharán los conceptos de los interesados en el presente proyecto.

En razón a lo anterior presentamos la siguiente proposición a la consideración de los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 170 de 1995 Cámara, "por la cual se dictan normas especiales para el desarrollo económico y social y de protección del grupo étnico raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina".

Del señor Presidente,

José Darío Salazar, José Gregorio Alvarado.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 162 DE 1995**
"por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los ochenta años de la fundación del Municipio de La Tebaida, Departamento del Quindío, y se dictan otras disposiciones".

Honorables Representantes

Leídos el articulado del Proyecto, la exposición de motivos y considerando la argumentación que se aduce para la justificación del mismo pretendiendo convertirlo, mediante la anuencia de los honorables Representantes, en Ley de la República, cumpla con el honroso

encargo de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 162 de 1995 de la Cámara de Representantes, "por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los ochenta años de la fundación del Municipio de La Tebaida, Departamento del Quindío, y se dictan otras disposiciones" y del cual es su autor el dilecto hijo de esa región el honorable Representante a la Cámara don Luis Gonzalo Uribe Aristizábal.

El municipio de La Tebaida en el departamento del Quindío fue en principio aquel joven pequeño poblado que a inicio del siglo empezó a ser colonizado por laboriosos antioqueños que ante el aumento de la población en Antioquia, la escasez de tierra para la agricultura, el desempleo, la situación de hostilidad ante las constantes guerras civiles decimonónicas, el afán de riqueza y sobre todo la ilusión de hacerla por medio de la guaquería del oro, hizo que gran parte de las gentes del gran estado de Antioquia, iniciaran una correría de conquista y colonización hacia las tierras del Viejo Caldas, donde hoy día está situada La Tebaida".

De su nombre, seleccionado por concurso entre los primitivos pobladores, se dice que proviene de la antigüedad cuando fue costumbre colocarles nombres extractados del acervo lingüístico de los nativos, del Santoral Romano, de la lista de los nombres de los conquistadores o de sitios griegos y latinos, aun siendo una población joven, no se sabe exactamente por qué la gente decidió escoger La Tebaida.

De "La" no se tiene noticia pero en el uso corriente del habla es muy explicable para establecer relación denominativa con sustantivos y adjetivos de "Tebaida". Se tiene conocimiento de así haberse llamado en el Antiguo Egipto, una región desértica en torno a Tebas, su capital, en el segundo milenio antes de Cristo. Se tiene noticia de haber vivido allí los primeros anacoretas cristianos, durante la Edad Media, entre ellos San Pablo y San Antonio, y todos ellos mantenían a raya el demonio a punta de "ayuno, sacrificio y oración". Por lo menos puede hablarse desde un principio de combatientes del bien, de la templanza, de la constancia y de la virtud, como características especiales de los habitantes de Tebaida, y de fuerza, capacidad de hecho, destreza, etc., por estar emparentados con la guerrera Tebas.

Se cree que indiscutiblemente este término Tebaida, tenía que estar en la mente de los antioqueños o paisas, e incluso la relación anterior así lo denota, pues se halla en sitios antioqueños o en regiones de su influencia cultural y limitación geográfica: Chocó, Valle, Caldas, Quindío, Tolima, Santander. Se dice que tenía que estar en la mente de los antioqueños, además precisamente porque, remontándose a los orígenes, vienen de los gitanos (por ello lo de andariegos y negociantes) o egipcios, según la equivalencia de la palabra en España Medieval. Y según se comentó anteriormente, Tebaida era el Alto Egipto, incluso la parte desértica, lo que entrelazamos con que estos gitanos se salieron del grupo de Moisés cuando estaban en el desierto sin querer continuar hasta la llamada bíblicamente "Tierra Prometida".

En síntesis, creemos que el término lo trajeron los antioqueños y venía en su mente dado su origen gitano egipcio, lo que pasó de generación en generación, desde la antigua Tebaida en el Alto Egipto, pasando por la península Ibérica y llegando con los conquistadores a Antioquia y de aquí a las regiones mencionadas.

Muchos fueron los fundadores pero quedaron en el recuerdo perenne personas como don Luis Arango, quien el 14 de agosto de 1916 principió a trazar el

pueblo de La Tebaida, con calles y avenida de 10 metros de ancho. Plazas y manzanas de 80 metros. El 1º de julio de 1917 se elevó a la categoría de corregimiento, siendo nombrado como primer corregidor don Antonio María Arango H. Del 14 al 21 de agosto de 1917, había vendido 130 solares con tres meses de plazo, el precio de los solares era: los del marco de la plaza y de la calle real a \$20 oro y de las otras partes a \$10.

Epoca de post fundación

Se entraba antiguamente al poblado por donde queda aún el puente de la quebrada La Jaramilla. La localidad era de pocas casas hechas casi todas de guadua y de bahareque, pues como alguien lo dijera, nosotros pertenecíamos a la "cultura de la guadua". Primero se hicieron las calles de Machito y el Parque Municipal donde abundaban los árboles de mango para disfrute de los niños y jóvenes de entonces. Después vendría la calle del Oriente y Monterrey, y posteriormente la calle de Mano Negra, el resto era el Mangón y monte.

Por esta bella época de abuelos y padres, todo mundo tenía su vaquita y macho, para nutrirse y servirse de ellos, los que sacaban a pastar en los alrededores o en los grandes solares de las casonas viejas. La mayoría de las gentes estaban dedicadas a la agricultura; había grandes propietarios es cierto, pues estaban los primeros colonos como ricos originarios, pero también estaban otros colonos menores, favorecidos muchos con la ley de tierra de la época de López Pumarejo, otros perdieron los pleitos, fueron echados y empobrecieron; otros campesinos eran aparceros, medianeros y muchísimos eran simplemente proletarios agrícolas, clase que fue aumentando vertiginosamente con la concentración de la tierra en pocas manos, con desarrollo del cultivo del café y con el aumento de la población en el campo y en el poblado. En relación a ello, más tarde ha dicho alguien que La Tebaida "es un cuartel de trabajadores, refiriéndose al sector urbano, hoy día en gran parte lo sigue siendo, principalmente en la época de la llamada "cosecha cafetera".

La arriería fue sobresaliente. Casi todo el mundo tenía bestias. Era parte de la vida comercial, urbana y rural, eran medio de transporte, comunicación y trabajo en la labranza. Se andaba con ellas en manadas, se transportaba en mulas; se cargaba mercancía y gente hacia Armenia y viceversa y a otras partes. Había alquiler de bestias y era todo un negocio tener pesebreras y piezas de posada para jinetes.

De Antioquia y otras partes del país, llegaron gran parte de los habitantes de La Tebaida, a lomo de mula, con familia y enseres en busca de nuevos horizontes, en jornadas de varias semanas, por entre el monte y los barriales.

Por esta época la arriería como la guaquería eran profesiones muy típicas, de configuración social y económica especial; ellas hicieron historia, formaron personalidades y fortuna, abrieron carreteras y fundaron poblados al lado de las famosas fondas, que eran centro de descanso, de licor, de mujeres, de comercio, de pagos y compraventas. Al lado de ellas y con este personal, surgieron muchos caseríos que más tarde alcanzaron la dimensión y la categoría de pueblos y municipios. Las fondas fueron un centro, un paso obligado, sitio de cargue y descargue de mercancías, de agricultura, de ferias de ganados, etc. Por estas tierras podemos afirmar que la guaquería, la arriería y las fondas, constituyeron un eje central en la configuración de los pueblos. La guaquería y la arriería fueron las actividades primigenias y las fondas el germen de nuestros municipios.

La Tebaida surgió de ahí y tuvo esas características típicas.

Límites

El municipio está ubicado en el centro occidental del Departamento. Limita por el Este con el municipio de Armenia, al Noroeste con Montenegro, al Occidente y Suroeste con el departamento del Valle del Cauca y al Suroeste con Calarcá.

Localización

Cuatro grados y veintisiete minutos de latitud norte y setenta y cinco grados y cuarenta y siete minutos de longitud Oeste.

Está a 1.350 metros sobre el nivel del mar, con un promedio de 20 grados centígrados de temperatura, a una distancia de la capital departamental de 17 kilómetros.

Superficie

| | |
|--------|----------------------------|
| Urbana | 449.30 hectáreas (5.1%) |
| Rural | 8.468.70 hectáreas (94.9%) |

Total 8.918.00

Economía cafetera

Este municipio tiene, características geológicas y climáticas para la producción cafetera. Históricamente fue fundado y creció en la época del auge de la economía cafetera a nivel nacional. En él se ha desarrollado primero el cultivo del arábigo, de borbón y posteriormente la modalidad del caturra y la variedad Colombia.

A nivel socioeconómico esta economía ha dado lugar a una diferenciación de clases, muy clara entre los grandes propietarios de tierra dedicada al cultivo cafetero a nivel técnico y de calidad agroindustrial; los propietarios ricos de cultivo tradicional, los medianos propietarios, los pequeños caficultores y los minifundistas, y de otro lado, una gran masa de asalariados o de jornaleros agrícolas divididos en dos clases: uno de dedicación y de ocupación permanente y otra masa fluctuante o flotante, que llega a laborar en las épocas de la llamada "cosecha cafetera".

Otro nivel de propietarios y de trabajadores, lo podemos hallar en torno a la economía ganadera.

El fenómeno de la cosecha cafetera, tiene manifestaciones económicas, sociales, delictivas, carnavalescas, etc. Se da una inmigración especial de gente de distintas partes del país, que anda en otras regiones ocupándose en las cosechas de algodón, soya, caña, etc.

Hay abundancia de dinero principalmente entre caficultores, comerciantes y asalariados; llegan también los vendedores ambulantes, se abren más negocios de licor, aumentan las lesiones personales, aumenta el consumo etílico, por ejemplo en 1980 se vendieron tres mil litros de aguardiente y un mil de cerveza.

Pero pasan las cosechas y siempre quedan las deudas en la Caja Agraria, en el Banco Cafetero, en graneros, etc. El decir de la gente es que ya las cosechas no son lo que eran otrora.

Ingresos y egresos municipales

La situación fiscal del Municipio no es muy halagadora y en este sentido tal vez ningún municipio de Colombia se salva, pues la economía municipal en nuestra Patria está profundamente agravada, desprotegida y desangrada, sin constituir reales polos de desarrollo que es lo necesitado. Por muchos años, la mayoría del presupuesto lo consumía la nómina de empleados y en gastos de inversión sólo se ocupaba

una mínima parte, es decir, la economía municipal respondía escasamente y en forma deficitaria al sostenimiento de la burocracia. Por fortuna en la actualidad existe una proporción mayor para los gastos de inversión.

Se espera que con las nuevas leyes, de transferencias del situado fiscal de la Nación a la localidad, se vean nutridas las arcas municipales y enriquecida la inversión en educación y salud, como lo manda la ley.

Su presupuesto de ingresos y gastos está aforado aproximadamente en 750.000.000 de pesos m/cte., de los cuales se destinarán 310.000.000 para gastos de funcionamiento y 440.000.000 para gastos de inversión.

Vías de comunicación

El próspero municipio de Tebaida, posee grandes ventajas en el sentido de vías de comunicación, pues se cuenta con el aeropuerto El Edén, que aunque hoy día está en terrenos del Municipio de Armenia, anteriormente eran de La Tebaida. A cinco minutos de La Tebaida el aeropuerto está prestando servicios hasta de vuelo en jet.

Tiene la vía férrea que va de Armenia al Valle, sin funcionamiento desde 1990, pero se proyecta su pronta reutilización.

Existe el Proyecto Puerto Seco que consiste en unir la Costa Pacífica con Cali, Armenia, Ibagué, Bogotá, Pereira, Manizales y Medellín a través de la rehabilitación, reconexión y optimización del sistema ferroviario del occidente colombiano (Buenaventura, Yumbo, Zarzal, Cartago, Arauca, La Felisa, La Pintada, Medellín); pondrá a operar el Tren Cafetero para la comercialización y exportación a bajos costos del café (que en 1989 ascendió a la cantidad de 1.500.000 sacos), de manufacturas metalmecánicas, muebles, calzado, confecciones y la de productos agrícolas, pecuarios y forestales, industrializados o no, propuestos en el plan de desarrollo integrado, realizado por científicos japoneses con la participación técnicos de la Corporación Autónoma Regional del Quindío.

Se construirá en La Tebaida un moderno centro de acopio y transferencia de carga, asistido con equipos y maquinaria para el manejo de contenedores y graneles.

A escala nacional La Tebaida se presenta como el sitio más propicio para establecimiento de empresas de servicio portuario y similares, debido a que la favorecen: localmente el clima cálido y su topografía llana; geográficamente la influencia de las vías arterias de la Apertura Económica: la troncal de occidente y la única transversal del país (Buenaventura - Ibagué - Bogotá - Llanos Orientales) con las reses aéreas y ferroviaria. Condiciones sin las cuales es imposible concebir el futuro de una red portuaria multimodal.

Sus carreteras son de las mejores del departamento, aunque ahora están maltratadas por el intenso tránsito de vehículos pesados. Existe una autopista en comunicación directa con Cali y el Puerto del Pacífico: Buenaventura, la cual acortó distancias entre Armenia y Cali y en general el auge y desarrollo comercial del Barrio La Estación, que paradójicamente vio detener su vía férrea, para convertirse en paradero de mulas, camiones y turistas, lugar de recreación para el poblado.

Por vía fluvial, se puede ir en canoa de motor o en lancha, desde El Alambrado hasta Cartago Valle.

La comunicación interveredal es abundante e incluso la intermunicipal: Rápido Wilson es la flota tradicional que cumple este servicio. Cumple con transporte urbano de buses Armenia - La Tebaida

gracias al empeño y gestión de Gonzalo Uribe Aristizábal, primer Alcalde de La Tebaida, por elección popular.

Existe además la empresa de taxis TransTebaida, que presta el servicio La Tebaida-Armenia.

Otros medios de comunicación: Telecom

En la actualidad existen en La Tebaida 600 teléfonos instalados, pero según convenio entre el Concejo, la Alcaldía y Telecom, en el término de un año se ampliará la cobertura del servicio con 2.000 nuevas líneas.

Cuenta también con el servicio de la Administración Postal y el correo aéreo.

Turismo

Por su clima, la belleza del paisaje, sus vías, sus aguas y la simpatía de sus gentes. La Tebaida es conocida como "El Edén Tropical del Quindío". En su vía de entrada, saliendo desde Armenia, encontramos al paso varias piscinas privadas y públicas, parques de recreación como el de Comfenalco, parques de recreación de la Sociedad de Mejoras Públicas de Armenia; dentro del Municipio encontramos el Parque Didáctico Infantil de Tránsito, de los cuales hay pocos en el país.

Saliendo hacia el Valle del Cauca, encontramos el Balneario Hawai y un sinnúmero de bañaderos naturales alrededor del río La Vieja y el Espejo, así como en límites con Caicedonia hallamos los calurosos terrenos de los Quingos, Palomino y Palermo.

Existiendo tantos sitios y oportunidades para el turismo, sí hace falta en el municipio una adecuada atención hotelera y una mejor promoción del turismo.

A grandes rasgos se ha perfilado la historia de esta pujante población que gracias al civismo y la querencia de las gentes por su pueblo, se proyecta en el contorno departamental y nacional como uno de los pueblos de más grande prospectación. Tiene ese gran potencial humano, indispensable en la vida de los pueblos, para ejercer una actividad cívica que propenda el desarrollo y bienestar de su pueblo.

Tiene ingentes recursos naturales que propiciarían la proyección y ejecución de grandes obras importantes para La Tebaida con cobertura amplia para todo el Departamento del Quindío y tiene además una de las topografías más hermosas del Quindío y de esos contornos con un clima cálido, una panorámica extraordinaria, bella por sus variados colores de naturaleza y por la forma como su planicie se extiende dándonos el hermoso espectáculo de contemplar los cipreses, abedules, robles y álamos.

Noble es el propósito de que el Gobierno se interese por esta región ahora cuando conmemora los 80 años de su fundación. El progreso y las grandes obras que se registren en La Tebaida redundarán en beneficio de todo el Departamento ahora cuando necesita de la generosidad del Gobierno para beneficiar a una región que igual a las demás del Departamento del Quindío está pasando, históricamente, por uno de sus peores momentos.

En consideración a todo lo anterior y solicitando la anuencia de los honorables Representantes propongo que se le dé primer debate al presente Proyecto de ley "por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 80 años de la fundación del municipio de La Tebaida, departamento del Quindío y se dictan otras disposiciones".

Representante a la Cámara,

Rodrigo Arcila Idárraga.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 020 DE 1995**
*“por la cual se introduce una modificación al Plan
Nacional de Desarrollo”.*

Honorables Representantes:

En cumplimiento a la designación de Reparto efectuada por el honorable Presidente de la Comisión Tercera Constitucional Permanente, comedidamente nos permitimos presentar Ponencia para Primer Debate del Proyecto de la referencia.

Antecedentes

El artículo de la Constitución Política de Colombia disponía que en los dos años siguientes a la entrada en vigencia de la nueva Constitución, el Congreso expediría una ley que reconociera a las Comunidades Negras la propiedad colectiva sobre las áreas que venían ocupando en la cuenca del Océano Pacífico. Dicha ley debería según los términos de la norma constitucional transitoria, establecer mecanismos para proteger la identidad cultural de las Comunidades Negras y sus derechos, y para fomentar su desarrollo económico y social.

En desarrollo del mandato constitucional se dictó la Ley 70 de 1993, reglamentada por el Decreto 2314 de 1994, del Ministerio de Gobierno, el cual creó la Comisión de Estudios para la formulación de un Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras.

Integrada, la mencionada Comisión produjo un estudio o documento que denominó Bases para el desarrollo afrocolombiano, el cual se entregó al Gobierno Nacional en marzo del presente año.

El estudio de la Comisión agota los lineamientos que le fueron señalados en la propuesta de trabajo y constituye referencia necesaria para las determinaciones que se lleguen a tomar respecto del tratamiento que debe darse a las Comunidades Negras colombianas en el futuro.

Es de especial interés el análisis de costos que se hace de los planes recomendados en el documento, costos que ascienden en su totalidad a la cifra de tres billones ochocientos cuarenta y tres mil seiscientos ochenta y tres millones ciento ochenta mil pesos (\$3.843.683.180.000) m/cte., cifra cuya dimensión sorprende y obliga a un cuidadoso análisis de la propuesta.

Nadie puede llamarse a duda sobre la necesidad de obrar como lo recomienda la Comisión de Estudios creada para definir el Plan de Desarrollo de las Comunidades Negras. Cosa diferente es determinar si existen los recursos económicos que hagan viable la propuesta, tema que no podemos emprender si consideramos que nuestro primer deber de Congresistas es definir la legalidad del proyecto de ley que se somete a la consideración de la Cámara de Representantes.

Del Proyecto de ley

Tal como reza el artículo 1º del Proyecto, se pretende que el estudio o documento denominado Bases para el desarrollo afrocolombiano, entre a hacer parte del Plan Nacional de Desarrollo, a través del mecanismo de adición de este último plan.

De aprobarse el Proyecto de ley se estaría modificando el Plan Nacional de Desarrollo y en especial el Plan de Inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Este es el propósito del proyecto, expresamente manifestado en su artículo 1º.

Las modificaciones al Plan de Inversiones Públicas, que signifiquen inclusión de proyectos de inversión no contemplados originalmente, según el artículo 341, inciso final de la Constitución Nacional, requieren el visto bueno del Gobierno Nacional.

Se colige de la norma en estudio que el proyecto de ley puesto a nuestra consideración es manifiestamente inconstitucional por carecer de la aprobación o visto bueno del Gobierno Nacional.

De otro lado se tiene la facultad del Congreso para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo, concedida por el artículo 150 de la Carta Magna, numeral 3, está limitada en el artículo 154 de la misma norma, según el cual las leyes referidas a este tema son de iniciativa gubernamental, por lo cual las que se dicten sin el cumplimiento del requisito de origen están destinadas al fracaso legal por su abierta inconstitucionalidad.

No ha escapado a nuestra consideración el profundo desequilibrio financiero que causaría la aprobación de un proyecto como el que se considera aquí, por cuanto no se contempla en él, ni en los estudios verificados por la Comisión de Desarrollo de las Comunidades Afrocolombianas, la forma de obtención de los recursos necesarios para realizar el Plan propuesto. Tema de tanta importancia debe presidir el estudio de los programas que se hagan para redimir estas comunidades, de lo contrario resultan irrealizables.

Anotando su omisión en el que se nos ha propuesto, definimos nuestra ponencia contraria al proyecto por la inconstitucionalidad manifiesta del mismo. Su aprobación violaría los artículos 341, inciso final, y 154 de la Constitución Nacional, razones por las que damos Ponencia desfavorable al Proyecto.

A vuestra consideración,

Representantes a la Cámara Departamento del Guaviare, *Oscar López Cadavid y Evelio Ramírez Martínez.*

**CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Asuntos económicos

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 5 de 1995

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley No. 020-C-95 “por la cual se introduce una modificación al Plan Nacional de Desarrollo” y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 1995
CAMARA**

*“por medio de la cual se crea la emisión de la
estampilla “Universidad de los Llanos, Afirmación
del hombre desde el conocimiento.”*

Honorables Representantes:

La Mesa Directiva de la comisión tercera constitucional, nos ha encomendado rendir ponencia al Proyecto de ley número 184 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se crea la emisión de la estampilla “Universidad de los Llanos, Afirmación del hombre desde el conocimiento.”

Tal iniciativa fue presentada al honorable Congreso de la República por el honorable Representante Nelson Viloria Larios.

Después de analizar su contenido, sometemos a su consideración la ponencia para primer debate así:

I. Consideraciones Iniciales

1. En su integridad el proyecto de ley orienta su contenido a la promoción de la educación y

específicamente al recaudo de dineros con destino al desarrollo de los programas educativos de la Universidad de los Llanos.

2. La Universidad de los Llanos, fue creada mediante el Decreto 2513 del 25 de noviembre de 1974, sus labores académicas se iniciaron el 25 de mayo de 1995, es decir, esta cumpliendo 21 años de funcionamiento; la zona de influencia de la Universidad de los Llanos está integrada por los Departamentos del Meta, Arauca, Casanare, Vichada, Guainia, Vaupés y Guaviare, que componen la región de la Orinoquia. Dicha área geográfica tiene una población de 978.386 habitantes.

3. La población estudiantil de la Universidad de los Llanos está integrada por estudiantes de toda la Orinoquia, durante el primer período académico de 1995, tiene la siguiente composición: 1.392 estudiantes de pregrado en la modalidad presencial; y 1.033 estudiantes de pregrado en la modalidad a distancia y 106 profesionales adelantando programa a nivel de posgrado. Totalizando 2.531 estudiantes. El cuerpo de profesores está compuesto por 283 educadores y 153 funcionarios.

4. Según la oficina de Planeación de la Universidad de los Llanos, se tiene proyectado que para el año 2.000, se hace necesario ampliar la oferta de programas académicos en los diferentes niveles de la educación superior (15 de pregrado en la modalidad presencial, 10 de pregrado en la modalidad desescolarizada y 5 de posgrado entre especializaciones y maestrías), para atender una población de 6.000 a 8.000 estudiantes, con 300 profesores de tiempo completo, igualmente surge la necesidad de establecer seccionales en otros departamentos de la Orinoquia, para lo cual se hace indispensable la solicitud de más recursos presupuestales, acompañado, esto de la necesidad de renovar la infraestructura física de la universidad que en este momento está constituida por construcciones tipo galpón, de carácter provisional que no satisfacen las necesidades de la población estudiantil universitaria, e igualmente la necesidad de dotación de nuevos equipos de laboratorio.

5. Es oportuno señalar que la Universidad de los Llanos es prácticamente la única de carácter oficial que tiene la tarea de formar profesionales en esta media Colombia, conformada por la Orinoquia, es por esto que el Congreso de la República, debe crear mecanismos ágiles y oportunos para la consecución de recursos que puedan ayudar a cubrir la demanda de las necesidades académicas de la población Llanera. Por está razón el mecanismo de la estampilla se convierte en un procedimiento rápido de consecución de parte de los recursos que se necesitan para el desarrollo de la universidad y el mejoramiento de los servicios que presta a la juventud Llanera y al aumento de la tecnificación y el desarrollo industrial.

6. La iniciativa propuesta pretende crear la estampilla, denominada Universidad de los Llanos, Afirmación del Hombre desde el conocimiento, para canalizar recursos con destino a la construcción, dotación de laboratorios, mantenimiento, dotación de equipo mobiliario, construcción y adecuación de la infraestructura física, implantación de programas de investigación y otros indispensables para el desarrollo de la técnica y la ciencia en los Llanos Orientales, programas que en este momento viene adelantando la Universidad.

7. Es conocida por los ponentes la difícil situación de la educación, y especialmente por la que atraviesa la Universidad Pública en Colombia, la falta de recursos, la falta de desarrollo técnico y científico de la educación profesional, es por esto que el Congreso de la República, debe buscar mecanismos idóneos, ágiles

y oportunos para buscarle soluciones, y la estampilla propuesta en el presente proyecto puede ayudar a contribuir, a solucionar parte de esta problemática y específicamente en la Universidad de los Llanos.

8. La presente ponencia cuenta con la consulta que hicieran los ponentes a la Universidad de los Llanos, la Asamblea Departamental y la Gobernación del Meta y autoridades Municipales, para conocer y establecer la conveniencia de la emisión de la estampilla objeto del proyecto de ley, en compatibilidad con el texto de la iniciativa.

9. Para el efecto, se somete el Proyecto de ley número 184 de 1995 a consideración de la honorable Cámara de Representantes.

II. Contenido del proyecto de ley

El Proyecto de ley número 184 de 1995 contiene tres aspectos centrales así:

1. Autorización a la Asamblea Departamental del Meta, para la emisión de la estampilla.
2. Monto a recaudar.
3. Autorización para recaudar los valores producidos.

III. Concepto sobre articulado

1. Autorización a la Asamblea Departamental del Meta, para la emisión de la estampilla.

Conforme con el artículo primero es oportuno que se autorice a la Asamblea Departamental del Meta, para que ordene la emisión de la estampilla, para de esta manera garantizar los recursos para los programas de desarrollo técnico y científico de la Universidad de los Llanos.

2. Monto a recaudar.

Conforme con el artículo segundo, es oportuno autorizar el monto del dinero a recaudar por concepto de la precitada estampilla, y en este caso se pretende que la suma sea de cuarenta mil millones de pesos (\$40.000.000.000).

3. Autorización para recaudar los valores producidos.

El artículo tercero, cuarto, quinto, séptimo, octavo, pretende entre otros que se autorice a la Asamblea Departamental del Meta, para que determine las características, tarifa y todos los demás aspectos referentes al uso obligatorio de la estampilla, tanto en el Departamento como de los municipios y otros procedimientos encaminados a garantizar la efectividad y los fines de la emisión de la estampilla.

IV. Consideraciones finales

Consideramos procedente que el honorable Congreso de la República, dé curso al Proyecto de ley número 184 de 1995, dada la trascendencia que tiene para el fomento de la educación superior, desarrollo de la ciencia y de la técnica en el Departamento del Meta y en la Orinoquia.

La Universidad Tecnológica de los Llanos, tiene los siguientes programas académicos así: Ingeniería Agronómica, Medicina Veterinaria y Zootecnia, Enfermería y Ciencias de la Educación con los programas de licenciatura en matemáticas, física y ciencias agropecuarias, además cuenta con los programas de Educación abierta y a distancia con programas de licenciatura en educación básica y primaria y tecnología agropecuaria, educación física y deportes, mercadeo agropecuario, educación preescolar, educación básica primaria y administración financiera. También adelanta programas en posgrado en convenio con otras Universidades así: Maestría en Desarrollo Rural y Especialización en Administración en Salud, Especialización en Formulación y evaluación de proyectos, Maestría en Pedagogía. Es por esta razón que se debe

apoyar la valorable labor de la Universidad de los Llanos.

Es ésta la oportunidad para que el Congreso de la República se vincule a la Universidad de los Llanos a través de este proyecto de ley.

Por las consideraciones y razones expuestas a la iniciativa tratada, nos permitimos proponer a los honorables Representantes.

1. Dése primer debate al Proyecto de ley número 184 de 1995 Cámara, "por medio del cual se crea la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, Afirmación del hombre desde el conocimiento."

Presentado a la honorable Cámara de Representantes, por el ponente:

Jorge Carmelo Pérez,

Representante a la Cámara, Departamento del Meta.

CAMARA DE REPRESENTANTES COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santafé de Bogotá, 6 de diciembre de 1995

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184-C-1995 "por la cual se crea la emisión de la estampilla Universidad de los Llanos, Afirmación del hombre desde el conocimiento", y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 070 DE 1995 CAMARA

"por medio de la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 48 de 1986".

Doctor

ALVARO ARAUJO CASTRO

Presidente Comisión Tercera

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Me ha correspondido en esta oportunidad presentar informe de ponencia al Proyecto de ley número 070 de 1995, sometido a consideración de la honorable Cámara de Representantes por el Representante Arturo Yepes Alzate.

Antes de hacer mis consideraciones sobre esta iniciativa legislativa, es importante transcribirle al honorable Congreso para que se recuerde el texto, la Ley 48 de 1986, que a su tenor literal dice:

LEY 48 DE 1986

(septiembre 23)

"por la cual se autoriza la emisión de una estampilla proconstrucción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, se estable su destinación y se dictan otras disposiciones."

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a las Asambleas Departamentales, a los Consejos Intendenciales y Comisariales, y al Concejo Distrital de Bogotá, para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

Artículo 2º. La emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo 1º, será por la suma de quinientos millones de pesos (\$500.000.000) en cada sección territorial.

Artículo 3º. Autorízase a las Asambleas Departamentales, a los Consejos Intendenciales y Comisariales, y al Concejo del Distrito Especial de Bogotá, para que señalen el empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla "Proconstrucción, dotación y funcionamiento de los centros del bienestar del anciano," en todas las operaciones que se realicen en sus entidades territoriales y en sus municipios.

Parágrafo: Las providencias que expidan las Asambleas de cada uno de los Departamentos, en uso de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas al conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia.

Artículo 4º. Facúltase a los concejos municipales para que previa autorización de las Asambleas Departamentales o Consejos Intendenciales o Comisariales determinen el uso de esta estampilla en los asuntos que conciernen a sus municipios.

Artículo 5º. El producido de la estampilla será aplicado en su totalidad a la construcción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano en cada sección territorial.

Parágrafo. Las construcciones de los centros de bienestar del anciano deberán cumplir con los requisitos mínimos que para el efecto consagra el artículo 18 del Decreto 2011 de 1976, reglamentario de la Ley 29 de 1975.

Artículo 6º. El control del recaudo o inversión de los producidos por estas estampillas será ejercido en los Departamentos por las Contralorías Departamentales, en las Intendencias y Comisarias por la Contraloría General de la República, en el Distrito Especial de Bogotá, por la Contraloría Distrital y en los municipios por las Contralorías municipales o por la entidad que ejerza sobre el respectivo control fiscal.

Artículo 7º. En los centros de bienestar del anciano se dispondrá de servicios mínimos de terapia ocupacional y recreativa que permitan la atención de aquellos ancianos indigentes que no pernocten necesariamente en los centros, pero que reciban atención médica y alimenticia, puedan ejercitar allí sus facultades recreativas en los campos de la pintura, artesanía, jardinería, confecciones, etc., todo de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular establezca el Consejo Nacional de Protección al anciano. Estos últimos serían centros abiertos de bienestar del anciano.

Artículo 8º. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el artículo 8º de la Ley 29 en lo que sea pertinente.

Con la modificación que se realizará al artículo 2º de Ley 48 de 1986, se pretende revivir la autorización que se dio a las Corporaciones Públicas Territoriales, para que ordenen la emisión de la estampilla proconstrucción, dotación y funcionamiento de centros de bienestar del anciano y así ofrecer unos recursos a estas instituciones que tanto lo requieren.

Considero de suma importancia las personas de la tercera edad y la sociedad colombiana en general, la aprobación por el Congreso Nacional de este proyecto y en especial para quienes poseen escasos recursos para su supervivencia y aquellos que carecen de hogar o no tienen quien atienda su cuidado personal.

Es obligación del Estado, la atención de nuestros ancianos, consagrada en la Constitución Política en su artículo 46, cuando dice:

"El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria."

Con la aprobación de esta iniciativa, el Estado a través del Congreso de la República facilitará el acceso a unos recursos importantísimos para la permanencia de las instituciones que prestan un gran servicio al anciano y por ende a la comunidad.

La negativa en la aprobación del proyecto referido, obligaría al cierre inminente en el país de un gran número de centros de bienestar del anciano y la imposibilidad de construir otros donde se requieran, con el consiguiente traumatismo social que esto generaría.

Tuve la oportunidad de indagar en varias regiones del país y en particular en mi Departamento de Caldas, con las direcciones seccionales de Salud, y pude constatar que los recursos provenientes de la estampilla que autorizó la Ley 48 de 1986, representa cerca del 30% del presupuesto de funcionamiento de dichas instituciones.

Por las razones anteriormente expuestas me permito, presentar a la honorable Cámara de Representantes ponencia favorable al Proyecto de ley número 070 de 1995 y en consecuencia solicito se vote favorablemente para convertirlo en Ley de la República.

Atentamente,

Dilva Estrada de Gómez,

Representante a la Cámara, Departamento de Caldas.

**CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

Asuntos Económicos

Santafé de Bogotá, 5 de diciembre de 1995

En la fecha se recibió en esta Secretaría la Ponencia para Primer Debate al Proyecto de ley número 070-C-95 "Por la cual se autoriza la emisión de una estampilla proconstrucción, dotación y funcionamiento de los centros de bienestar del anciano, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones," y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Hernan Ramírez Rosales.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 062
DE 1995 CAMARA, 207 DE 1995 SENADO**

"por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 220 años de la fundación del Municipio de Corozal, Departamento de Sucre, rinde homenaje a los corozaleros y se ordena la realización de obras de infraestructura."

Autor: honorable Senador Juan José García.

Ponente: honorable Representante César Augusto Daza Orcasita.

Santafé de Bogotá, D. C., 30 de noviembre de 1995

Dentro de los términos establecidos para estos procesos en el Reglamento Interno del Congreso, y en cumplimiento de la honrosa designación hecha por el Presidente de la Comisión Segunda de la honorable Cámara de Representantes, sometemos a la consideración y estudio de la honorable célula en sesión, la proposición con que termina el informe del Proyecto de ley, radicado con los números 207 de 1995 Senado, 062 de 1995 Cámara, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 220 años de la

fundación del Municipio de Corozal, Departamento de Sucre, rinde homenaje a los corozaleros y se ordena la realización de obras de infraestructura".

1. Objetivos del proyecto

El proyecto de ley, presentado al Senado de la República por el honorable Senador Juan José García, recoge un clamor regional, cual es el reconocimiento que la Nación debe hacer a la ilustre ciudad de Corozal que a través del tiempo y desde los albores de su fundación ha venido construyendo con paciencia y con tesón el espacio necesario para erigirse como eje de desarrollo de la región y como soporte de la economía nacional a través de todas las generaciones.

Naturalmente, los ánimos de superación presentados por esta ilustre población, han de interesar a la Nación y al Gobierno Nacional, con el objeto de tenderles la mano a los esfuerzos realizados por superarse material y espiritualmente en el concierto de los pueblos colombianos y aportar con su presencia y con sus actos un elemento más en el progreso de toda la sociedad colombiana.

Pero esos esfuerzos no podrán llevarse a cabo en una lucha solitaria por cuanto los presupuestos municipales, no obstante a la participación que recibe de la Nación son demasiados inferiores a las necesidades de desarrollo de su propia infraestructura y al cubrimiento de la totalidad de los servicios que reclaman las comunidades. Es por lo que se requiere mayor participación de la Nación, y en el caso específico de Corozal un aporte incrementado del Presupuesto Nacional, ahora cuando esta ilustre población va a cruzar la barrera de los 220 años de existencia en la vida nacional.

El punto principal de las preocupaciones de la ciudad de Corozal es recogido como objetivo del presente proyecto. De allí, el objetivo de la iniciativa del cual rindo ponencia favorable, no sin antes presentar algunas modificaciones que van en beneficio de su mejoramiento, técnico-jurídico y semántico. Modificaciones que no van a alterar el contenido fundamental del proyecto. Sólo aspectos de procedimiento y corrección gramatical del mismo, con el propósito de tener mayor claridad y precisión sobre los objetivos perseguidos.

2. Aspectos históricos de Corozal(*)

La historia de la ciudad de Corozal ha sido muy densa y llena de grandes glorias. Por ello en sus calles y en los diferentes sitios se recogen los aspectos grandiosos por las que ha padecido a través de los tiempos la ciudad de Corozal. En una apretada síntesis se puede informar que su fundación fue dada en las postrimerías del siglo XVII. Su fundador fue el presbítero Juan Antonio Aballe y Rumay, quien en compañía de don Antonio de la Torre y Miranda, recorrió la región por orden de la Gobernación de Cartagena. Más tarde el poblado adquirió algún desarrollo por el aspecto agropecuario que generaba la fertilidad de sus tierras.

Por orden del Rey Carlos III expresada mediante la real cédula del 26 de mayo de 1780 fue erigido como corregimiento y más tarde adquirió la categoría de Capitanía Regional Militar, hecho ocurrido en 1809.

Mediante la Ley 44 de 1876, emitida por el Estado Soberano de Bolívar, Corozal adquiere la categoría de municipio estableciendo actuales linderos que la separan de las demás.

Al segregarse el actual Departamento de Sucre de Bolívar, la ciudad de Corozal como cabecera de municipio de su mismo nombre hace parte de la nueva división político-administrativa, convirtiéndose en el

mayor centro político-cultural y comercial después de la capital del departamento.

Ha sido Corozal teatro de numerosos acontecimientos históricos de la vida nacional y que hunde sus raíces desde la independencia con el aporte de sus gentes a la magna guerra emancipadora. En 1813 el General Hermógenes Maza, perteneciente a las tropas libertadoras bajo la dirección de Simón Bolívar, acantonó y recorrió sus calles convirtiéndola en baluarte de la libertad frente a las tropas y a la concepción realista. Además, fue visitada en el 1815 por el General José María Córdova, que aprovechó el valor y la heroicidad de los corozaleros para aumentar las filas del ejército del Libertador en contra de los ejércitos realistas que aún merodeaban por esa región.

Actualmente la situación de Corozal es de gran expectativa como eje de desarrollo y como paso obligado del intercambio comercial entre la costa y el interior del país.

3. Modificaciones de la ponencia

Como dijimos anteriormente, al proyecto hay que hacerles algunas modificaciones con el fin de armonizarlo en una verdadera unidad de temas correspondientes a la Comisión Segunda que es la célula donde se estudia le primer debate, así:

1. El título del proyecto se le corrige la frase "*municipio de Corozal por ciudad de Corozal*"; habida cuenta que la celebración es de la fundación de la cabecera como conglomerado urbano y social y no como ericción de municipio que es un hecho político administrativo realizado mediante la Ley 44 de 1876, es decir, en esa fecha no cumplirá los 220 años que señala el proyecto de ley. Vale decir, el uno es un acontecer histórico social, al paso que el otro es un suceso jurídico político.

2. Al artículo 1º se le insertarán los temas correspondientes a los honores y homenajes que rinde la Nación a la ciudad de Corozal motivado por la fundación realizada en 1775. Esta ponencia considera que el Congreso de Colombia como poder constituido por mandato constitucional perteneciente a la Rama Legislativa no debe invocar las atribuciones que le concede la Carta, porque la ley es una declaración de la voluntad soberana manifestada en forma prevenida en la Constitución caracterizada por su coercitividad y por su generalidad.

3. Al artículo 2º se le elimina el año 1996 con el fin de que por mandato de la ley quede autorizado el Gobierno Nacional con la obligación de incluir las obras señaladas en la ley en los presupuestos y programas de planeación correspondientes a esas vigencias. Lo contrario habría que solicitar el aval al Gobierno Nacional porque de continuar sin el aval puede ser objetada por el Gobierno Nacional por ordenar traslados presupuestales con el fin de cubrir la vigencia de 1996 y ello sería inconstitucional.

En consecuencia el texto presentado a la consideración de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes en sesión es el siguiente:

**3. Del texto presentado a la Comisión Segunda
PROYECTO DE LEY NUMERO 062 DE 1995
CAMARA, 207 DE 1995 SENADO**

"por la cual la Nación se asocia a la celebración del Vigésimo Segundo Centenario (220 años) de la fundación de la ciudad de Corozal, Departamento de

(*) "Los aspectos históricos de Corozal fueron tomados con base en la publicación Municipios Colombianos, editado bajo la dirección de la Presidencia del Senado de la República."

Sucre, rinde homenaje a los corozaleros y se ordena la realización de obras de infraestructura."

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. La Nación colombiana se asocia a la conmemoración del Vigésimo Segundo Centenario (220 años) de la ciudad de Corozal en el Departamento de Sucre y rinde tributo de admiración a todos los corozaleros por la capacidad de trabajo y por las condiciones sociales y folclóricas de sus gentes.

Artículo 2º. A partir de la vigencia de la presente ley, autorizase al Gobierno Nacional para asignar dentro del presupuesto de las vigencias 1997, 1998, 1999 y 2000, las sumas correspondientes para el estudio y ejecución de las siguientes obras en el Municipio de Corozal:

1. En cofinanciación con el municipio para el estudio y pavimentación de las vías urbanas de la cabecera en concreto rígido en una extensión de 45 kilómetros y 5 kilómetros de alcantarillado.

2. Para el estudio reconstrucción y pavimentación en asfalto de la vía Corozal-Pileta-Rincón de las Flores-El Mamón-Cantagallo-Don Alfonso-Calle Nueva-Las Llanadas-Corneta, con una extensión total de 32 kilómetros.

3. Para el estudio reconstrucción y pavimentación en asfalto de la vía Cantagallo-El Roble, con una extensión de 48 kilómetros.

4. En cofinanciación para el estudio y construcción del Palacio Municipal en la ciudad de Corozal.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar los contratos necesarios para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4º. En cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley se celebra convenios interadministrativos en la Nación y el Municipio.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y derogan todas las que le sean contrarias.

En consideración a las anotaciones de la ponencia, me permito presentar a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes la siguiente proposición:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley registrado con los números 062 de 1995 Cámara, y 207 de 1995 Senado, "por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración del Vigésimo Segundo Centenario (220 años) de la fundación de la ciudad de Corozal, Departamento de Sucre, rinde homenaje a los corozaleros y se ordena la realización de obras de infraestructura", con todas las modificaciones y adiciones propuestas en la ponencia.

Vuestra Comisión,

César Augusto Daza Orcasita.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 120 DE 1995 SENADO, 205 DE 1995 CAMARA

"por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 130 años del Municipio de Pensilvania y se ordena financiar unas obras."

Tengo el honor de rendir informe para primer debate al Proyecto de ley número 120 de 1995 Senado, 205 de 1995 Cámara, "por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 130 años del Municipio de Pensilvania y se ordena financiar unas obras".

Sólo las firmas que respaldan el proyecto dan la sensación de que se trata de algo serio y bien funda-

mentado. Lo suscriben dos importantes Senadores, Luis Alfonso Hoyos y Víctor Renán Barco.

Por estar en total acuerdo con la ponencia presentada en la Comisión Segunda del honorable Senado de la República, procedo a transcribir el texto de la misma.

"Dan confianza los autores, pero el título del proyecto podría inclinar, a los que adoptan la 'lectura rápida', a considerarlo como uno más de entre aquellos que, de buena fe y de buena ley, con motivos de aniversario buscan orientar un aporte, que, en la mayoría de los casos no es otra cosa que el resarcimiento, tardío y escaso, con un municipio o una región olvidada por los aurispices que offician en la altiplanicie.

Y esa manera de hacer patria merecería (sin consideración a quien respalde el proyecto o al lugar que beneficie), consideración especial, pues las construcciones no se hacen de arriba para abajo sino cimentándolas y fortaleciéndolas desde las mismas bases, especialmente cuando nos hemos definido como una República democrática, participativa y pluralista.

La inteligencia iluminada de Rafael Uribe Uribe dejó esta página que debiera incluirse en los portafolios de los ministros y planificadores:

"La Patria, en primer lugar es la tierra natal; son las líneas del horizonte que primero se nos grabaron en la memoria: Es el municipio que primero recorrimos; es la provincia a la que luego se extendió nuestro conocimiento; y subiendo y creciendo es el país cuyo gentilicio llevamos y cuya geografía e historia se nos enseñó desde niños, junto con las leyendas de nuestros antepasados. La Patria es también el lugar donde están los afectos, las tradiciones, los recuerdos, las esperanzas de la estirpe; donde viven las familias amigas de la nuestra y sus aliadas por vínculos de raza, de costumbre, de lengua, de religión y donde existen colectividades mayores, reunidas en un solo cuerpo de nación por una mismas leyes y unos mismos deberes."

Aparte de su formación política y filosófica, ha debido influir en el caudillo citado su ancestro antioqueño. Ese que impulsó a su familia a colonizar las montañas que habían sido prácticamente abandonadas por sus pobladores originales y que le permitió regar la cimiento del emprendedor pueblo antioqueño hasta las propias cimas que vigilan el Valle del río Cauca.

Con sus baúles, sus perros, sus hachas y la recua de mulas, estos pioneros avanzaron por las veredas del Viejo Caldas y llenaron las faldas de cultivos; café, plátano, para el sombrero, de frijol, de maíz y, principalmente ... de paisas.

De esa gente que muy poco permitió el mestizaje, en el oriente de la Cordillera Central, como asomándose al progreso, está Pensilvania, con 32.000 habitantes de los cuales 24.000 viven en corregimientos, inspecciones y veredas. Campesinos hijos de quienes salieron en alguna de las tres famosas expediciones, en la de 1775, 1820 o 1870, o de los que fueron a buscar sus ancestros o se aburrieron de pelear en las guerras civiles, de tratar de sembrar y cosechar en la montaña estéril o de vender petaquillas de pueblo en pueblo.

Dijo López de Mesa: "Es que el trabajo lucrativo escasea en aquellas regiones; a las familias numerosas que allí nacen no pueden ofrecerles adecuado porvenir y, como quiera que son activos, ambiciosos y fuertes, se dan a lo único que hallaron a mano en su tierra, que es el comercio en divisiones y subdivisiones indefinidas, o se van por esos mundos de Dios en busca de mayor espacio y más desahogado vivir".

El hecho es que como lo puntualiza el proyecto: "La región del Oriente caldense tradicionalmente ha sido la menos desarrollada de todo el Departamento,

después del Centro, Occidente y Norte, donde se aprecian los mejores índices de desarrollo y mejor infraestructura, especialmente en lo que a comunicaciones se refiere".

"Esta inequitativa situación tuvo su origen en la sucesión de gobiernos centralistas, de manera análoga a como ocurrió en todo el país..."

Tuvo que iniciarse el verdadero proceso descentralizador (Acto legislativo número 1 de 1986) con la elección popular de alcaldes y la irrupción de nuevos modelos políticos más anclados en la eficiencia, en la participación ciudadana que en la tradición, para que este municipio obtuviera el reconocimiento como uno de los que han respondido mejor al desafío de la descentralización.

En efecto, un estudio cuyas conclusiones son recientes (junio 19 de 1995), adelantado por el Banco Mundial, cuyo equipo lideraba Ariel Fiszbein y el de Planeación Nacional, dirigido por Alberto Maldonado y Jorge Acevedo, sitúa a Pensilvania entre los municipios que presentan un panorama alentador, que aprovechando la capacidad existente subutiliza y esforzándose a conciencia por perfeccionarla logrará salir adelante en el accidentado proceso de modernización.

De cómo consiguieron las autoridades de Pensilvania la focalización de los programas sociales hacia las necesidades sentidas, lo explica el informe sobre la expresión ciudadana, donde se intuye la planificación participativa:

"En Pensilvania, las autoridades municipales, vienen consultando la ciudadanía desde 1988 sobre las prioridades de la acción gubernamental. Esto se refleja en altos niveles de satisfacción. Como dijo un participante del taller comunitario: 'La elección popular de alcaldes fue una bendición de Dios'. Todos los que participaron en el taller consideran equitativa la distribución del gasto público entre los grupos sociales. El 84 por ciento opinaron que la distribución del gasto entre la ciudad y el campo responde a necesidades y no a factores políticos'."

Y no otra lectura podía hacerse del número de realizaciones; pavimentación de la carretera nacional Petaqueros-Pensilvania; anillo vial completo que une los corregimientos; electrificación de 2.500 viviendas, solución de la recolección de basuras y relleno sanitario, cobertura en educación al 97 por ciento de las veredas, implantación de educación gratuita, donación de cuadernos; construcción de acueductos y alcantarillados veredales; cambio de redes eléctricas; reconstrucción del alcantarillado y control de erosión en la cabecera municipal; recuperación del parque central y creación del desarrollo productivo de la madera, y otras muchas cosas más que lideradas por las alcaldías populares, han vinculado entidades públicas y privadas en su ejemplarizante manejo administrativo, demostrable no sólo por las obras sino por los "más de 50 convenios permanentes en los últimos 7 años que dan fe de la dinámica gerencial..."

Todo esto realizado en momentos en que su principal producto, el café, se debate en una tremenda crisis, por la tiranía internacional de los grandes consumidores y la tiranía nacional de los grandes intermediarios.

Pero, como lo ha dicho otro ilustre Senador caldense, si "la mentalidad antioqueña que tenía la experiencia amarga de la pobreza agrícola, inició la organización de grandes empresas", la mentalidad caldense y Pensilvania ha ideado, montada en la capacidad y en el liderazgo reconocidos, un plan para el alto Oriente de Caldas, que debiera ser divulgado y asimilado como ejemplo de desarrollo regional.

“Cuatro sectores estratégicos para la región, permitirán el desarrollo de una economía moderna, competitiva y generadora de altos ingresos para la región. El proceso será articulado por dos elementos esenciales y uno facilitador.” (...)

“Los sectores económicos claves son la caficultura, la madera, el ecoturismo y las microcentrales hidroeléctricas. Los articuladores serán la educación y el capitalismo democrático y el facilitador, un proceso político transparente de participación ciudadana.”

Todo un proyecto para que el país lo piense, lo impulse y la Nación colabore en la cofinanciación de obras y programas, como lo piden los autores, con tan buen fundamento que no se justifica esta ponencia más que para, con mucho entusiasmo, proponer a la honorable Comisión, teniendo muy clara su conveniencia y constitucionalidad: Dése primer debate al Proyecto de ley número 120 de 1995 Senado, 205 de 1995 Cámara, “por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 130 años del Municipio de Pensilvania y se ordena financiar unas obras”.

Benjamín Higuera Rivera,
Representante a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 134 DE 1994 SENADO, 284 DE 1995 CAMARA

“por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones,” suscrito en Lima el 26 de abril de 1994.

Honorables Representantes de la Comisión Segunda:

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia al Proyecto de ley número 134 de 1994 Senado, 284 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones”, suscrito en Lima el 26 de abril de 1994.

Este proyecto de ley busca aprobar por parte del Congreso de la República el Convenio que suscribieran en la ciudad de Lima, el 26 de abril de 1994, los Gobiernos de la República de Colombia y de la República del Perú. El encierra el marco legal dentro del cual, en su desarrollo, deben regirse y encuadrarse las inversiones en uno y otro país.

Obedece este Convenio, a la política por parte de nuestro Gobierno de abrir las fronteras de nuestro territorio, para el ingreso de la inversión extranjera, respondiendo al auge mundial de la globalización de la economía y, no podría ser menos, que celebrarlo con nuestros países hermanos, en esta ocasión el Perú, con miras a hacer efectivo y real el sueño Bolivariano, de la integración de las cinco Naciones. Se da por tanto con este instrumento un paso importante en las relaciones comerciales entre los dos países, ya que busca dar un tratamiento recíproco a la empresa inversionista igual al del empresario del país (Colombia o Perú) en donde desarrolle su actividad comercial.

Contenido del Convenio

Esta conformado en su estructura por quince artículos.

Artículo 1º. Definiciones. Precisa las definiciones relativas a los elementos y conceptos de que trata el Convenio.

Artículo 2º. Promoción y protección a los inversionistas. Establece la promoción que los Estados Parte deben hacer de las inversiones que por este Convenio se susciten, basados en la normatividad vigente en cada uno de ellos.

Artículo 3º. Tratamiento a la inversión. Fija los parámetros de trato justo y equitativo, protección y seguridad, no aplicación de políticas discriminatorias, conforme al derecho internacional, que dé como resultado igual situación que la de los inversionistas nacionales de la otra parte contratante en su propio territorio.

Artículo 4º. Trato Nacional y Cláusula de la Nación más favorecida.

Se asegura en este artículo para las inversiones y ganancias un trato favorable igual al del nacional en donde se realiza la inversión y se obtiene la ganancia.

Artículo 5º. Excepciones. Se establecen en razón a que los beneficios o tratamiento que reciben las partes en virtud de este Convenio no se vean afectadas u obligadas en razón a futuros acuerdos que cada una de las partes pudiere llegar a celebrar con terceros países.

Artículo 6º. Repatriación de los capitales y de las ganancias de inversiones. Se refiere a la libre transferencia de los pagos relacionados con una inversión, en particular, entre ellos: el capital de inversión o reinversión, las ganancias, todas ellas en condiciones de libre convertibilidad de moneda a la tasa de cambio vigente.

Artículo 7º. Expropiaciones y medidas equivalentes. Se garantiza la no nacionalización o medidas equivalentes, salvo que de manera no discriminatoria y ajustadas a la Constitución local se requiera. Se garantiza igualmente y como resultado de lo anterior una compensación de acuerdo con los principios del derecho internacional. Se sancionan las inversiones de personas involucradas en actividades criminales graves.

Artículo 8º. Compensación por pérdidas. Se prevén restituciones, compensaciones e indemnizaciones a las inversiones resultantes del Convenio, por efecto de guerra u otro conflicto armado, revolución, estado de emergencia nacional, estado de sitio u otros eventos similares.

Artículo 9º. Este artículo da plena aplicación a los derechos y deberes que acarrea la figura de la subrogación.

Del artículo 10 al artículo 15, se establecen los mecanismos en caso de suscitarse controversias, planteándose así el sometimiento de las mismas al arreglo directo entre las partes, tribunales locales competentes, arbitraje internacional, conciliación.

Así mismo, de manera concreta se consagra, que la interrupción o alteración de relaciones diplomáticas o consulares, no son causa para afectar lo establecido en el convenio.

Como se puede deducir de este breve análisis, se han concedido en el instrumento bilateral, los elementos necesarios para que la República de Colombia y la República del Perú garanticen a sus connacionales la posibilidad de inversión, de buscar nuevas fronteras para el desarrollo de sus actividades.

En consideración a lo anterior, respetuosamente propongo a los honorables Miembros de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

Dése primer debate al Proyecto de ley número 134 de 1994 Senado, 284 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones,” suscrito en Lima el 26 de abril de 1994.

De los honorables Representantes,

Basilio Villamizar Trujillo,
Representante Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 153 DE 1995 CAMARA

“por la cual se adiciona el artículo 154 del Código Civil, incluyendo como causales de divorcio la inseminación artificial y fertilización in-vitro y transferencia de embriones humanas heterólogas sin mutuo consentimiento”.

Honorables Representantes:

Con beneplácito me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 153 de 1995 Cámara, “por la cual se adiciona el artículo 154 del Código Civil, incluyendo como causales de divorcio la inseminación artificial y fertilización in-vitro y transferencia de embriones humanas heterólogas sin mutuo consentimiento”, de acuerdo a designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera de la Cámara de Representantes. El Proyecto de ley en estudio, fue sometido a consideración del Congreso de la República, por el honorable Representante José domingo Dávila Armenta.

Antecedentes legislativos de las causales de divorcio en Colombia

Antes de la vigencia de la Ley 1ª de 1976, el Código Civil Colombiano contempla en el artículo 154, *que el divorcio no disolvía el matrimonio, pero suspendía la vida en común de los casados* y señalaba cinco causales taxativas de divorcio a saber: *“El adulterio de la mujer, el amancebamiento del marido, la embriaguez habitual de uno de los cónyuges; el absoluto abandono en la mujer de los deberes de esposa y madre, y el absoluto abandono del marido en el cumplimiento de esposo y de padre; los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, si con él peligraba la vida de los cónyuges o se hacen imposibles la paz y el sosiego domésticos”.*

Con la citada Ley 1ª de 1954, se deroga el artículo 153 y se modifica el 154 con nueve causales tales como: *Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges, salvo que el demandante las haya consentido, facilitado o perdonado. Se presumen las relaciones sexuales extramatrimoniales por la celebración de un nuevo matrimonio, por uno de los cónyuges, cualquiera que sea su forma y eficacia; el grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges, de sus deberes de marido o de padre y de esposa o de madre; los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra, si con ello peligran la salud, la integridad corporal o la vida de uno de los cónyuges, o de sus descendientes, o se hacen imposibles la paz y el sosiego domésticos; la embriaguez habitual de uno de los cónyuges; el uso habitual y compulsivo de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica; toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica de uno de los cónyuges, que ponga en peligro la salud moral o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial; toda conducta de uno de los cónyuges tendiente a corromper o pervertir al otro, o a un descendiente, o a personas que estén bajo su cuidado y convivan bajo el mismo techo; la separación de cuerpos decretada judicialmente que perdure más de dos años y la condena privativa de la libertad personal, superior a cuatro años, por delito común, de uno de los cónyuges, que el juez que conozca del divorcio califique como atroz o infamante.*

Posteriormente, el Constituyente de 1991, en el Capítulo 2º *De los Derechos Sociales, Económicos y Culturales*, en el inciso décimo del artículo 42

consagró que “*Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil*”.

En virtud de esta disposición constitucional, el legislador a través de la Ley 25 de 1992, modificó el artículo 154 del Código Civil plasmando como causales de divorcio las siguientes:

“*Las relaciones sexuales extramatrimoniales de uno de los cónyuges, salvo que el demandante las haya consentido, facilitado o perdonado; el grave e injustificado incumplimiento por parte de alguno de los cónyuges; de los deberes que la ley les impone como tales y como padres; los ultrajes, el trato cruel y los maltratamientos de obra; la embriaguez habitual de uno de los cónyuges; el uso habitual de sustancias alucinógenas o estupefacientes, salvo prescripción médica; toda enfermedad o anomalía grave e incurable, física o síquica, de uno de los cónyuges que ponga en peligro la salud mental o física del otro cónyuge e imposibilite la comunidad matrimonial; toda conducta de uno de los cónyuges tendiente a corromper o pervertir al otro, a un descendiente o a personas que estén a su cuidado y convivan bajo el mismo techo; la separación de cuerpos, judicial o de hecho, que haya perdurado por más de dos años y el consentimiento de ambos cónyuges manifestado ante juez competente y reconocido por éste mediante sentencia*”.

La Ley 25 de 1992, amplió la causal de separación de cuerpos judicialmente decretada que perdure más de dos años a la separación de hecho de los esposos por igual lapso, evento frecuente en la sociedad colombiana que, además, abre la posibilidad de obtener un divorcio por mutuo consentimiento, aunque en este caso únicamente el cónyuge inocente podría impetrarlo.

Ahora el Proyecto de ley de la referencia, pretende adicionarle al artículo 154 dos causales más, que vendrían a ser la 10, que contempla *la inseminación artificial humana heteróloga con gestación en el útero de la cónyuge, cuando ha faltado el consentimiento expreso de alguno de los cónyuges y la fertilización in-vitro y transferencia de embrión o embriones humanos heteróloga con gestación en el útero de la cónyuge, cuando ha faltado el consentimiento expreso de alguno de los cónyuges, en cualesquiera de los siguientes casos:*

a) *Cuando la fecundación del óvulo de la mujer que conforma una pareja con su marido, se realiza con semen de un tercero.*

b) *Cuando el óvulo que se fecunda corresponde a otra mujer diferente a la que conforma la pareja con su marido.*

c) *Cuando tanto el semen como el óvulo que se utilizan para la fecundación de la mujer que conforma una pareja con su marido corresponden a terceros.*

Fundamentos científicos y jurídicos que avalan la presente iniciativa

Se ha comprobado científicamente que los únicos métodos para procrear no son los naturales que se producen a través de las relaciones sexuales entre un hombre y una mujer, sino, que debido a la evolución de la ciencia médica a través de la ginecología y la genética, se logra la concepción a través de *la inseminación artificial y la fertilización in-vitro con transferencia de embriones, homólogas o heterólogas*, que permiten a quienes padecen de esterilidad e infertilidad, al igual que la presencia de factores genéticos, malformaciones, justifican ética y legalmente su utilización para lograr la concepción, ya se

encuentre la pareja unida en matrimonio, religioso civil o en unión marital de hecho.

Para las parejas que padecen de estas patologías y deseen procrear no es importante el método científico que hace posible que un hijo llegue al seno de su hogar, sino el de hacer factible su deseo de lograr tener una familia, de brindarle a su hijo un hogar, ya que de acuerdo a lo contemplado en la Carta Política en su artículo 42, tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, debiendo sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos y los hijos desde que nacen a la vida jurídica tienen los derechos y deberes que establece la Constitución Nacional y las leyes de la República, sin distinción alguna, trátese de habidos en matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con *Asistencia Científica*; por tanto jurídicamente debe existir el mutuo consentimiento para evitar el detrimento de la comunidad matrimonial y posibles impugnaciones futuras de la maternidad o paternidad.

Solamente se incluyen como causales de divorcio la inseminación artificial y fertilización in-vitro con transferencia de embriones heterólogas, porque en tratándose de la aplicación de estas técnicas médico-científicas homólogas, es decir, refiriéndonos a *la inseminación artificial*, cuando el semen fecundante corresponde al marido de la mujer que se hace inseminar, no vemos cómo pueda presentarse la falta de consentimiento en esos casos, porque resultaría extraña la inseminación artificial homóloga, sin la cooperación del marido e igualmente *la fertilización in-vitro homóloga*, cuando tanto el semen como el óvulo utilizado para la fecundación en una probeta, corresponden al marido y a la mujer que constituyen una pareja, siendo transferidos el embrión o embriones al útero de esa mujer a través de la laparoscopia o aspiración de óvulos, sin que exista cooperación del marido y la mujer.

Situación diferente se presenta cuando se aplican estas técnicas científicas heteróloga sin que medie el consentimiento expreso de algunos de los cónyuges, ya que en la búsqueda de la concepción se pueden aplicar estos métodos violando el consentimiento del otro cónyuge y *esta conducta constituiría causal de divorcio*, en razón de que se traería a la vida jurídica a un ser humano sin las características genéticas de uno o de ambos miembros de esa pareja unida en matrimonio, por corresponder los gametos a terceros o donantes.

Situaciones en que uno de los miembros de la pareja unida en matrimonio impetraría la causal décima y once del presente proyecto

A manera de ilustración me permito traerle a la Comisión Primera, donde entramos a estudiar este proyecto en primer debate, situaciones que se presentan y a la postre se agudizarían en el futuro en los estrados judiciales dada la injerencia que estos métodos modernos de reproducción humana tienen dentro del contexto de la sociedad y particularmente de quienes tienen incapacidades para engendrar y concebir un hijo.

Examinando detenidamente la causal del divorcio número 10 del proyecto, que dice: “*La inseminación artificial humana heteróloga con gestación en el útero de la cónyuge, cuando ha faltado el consentimiento expreso de alguno de los cónyuges*”.

Se puede impetrar esta causal de divorcio, cuando el marido hace inseminar a su cónyuge con semen de un tercero y se gesta una criatura humana en el útero

de esa cónyuge sin que la mujer haya consentido en dicha inseminación.

En este caso, la demanda de divorcio la instaura la cónyuge inocente, a contrario sensu, cuando la mujer se hace inseminar con semen de un tercero, sin consentimiento expreso del marido.

Por otra parte, la causal de divorcio número 11 que consagra: “*La fertilización in-vitro y transferencia de embrión o embriones humanos heteróloga con gestación en el útero de la cónyuge, cuando ha faltado el consentimiento expreso de alguno de los cónyuges, en cualquiera de los siguientes casos:*

a) *Cuando la fecundación del óvulo de la mujer que conforma una pareja con su marido, se realiza con semen de un tercero.*

b) *Cuando el óvulo que se fecunda corresponde a otra mujer diferente a la que conforma una pareja con su marido.*

c) *Cuando tanto el semen como el óvulo que se utilizan para la fecundación de la mujer que conforman una pareja con su marido corresponden a terceros*”.

En esta causal se observa que tanto el marido como la cónyuge pueden solicitar que se aplique esta técnica médica, logrando la gestación en el útero de esta última, sin consentimiento de alguno de ellos.

En situaciones a, b, y c, del numeral 11 del proyecto, se realiza la fertilización en una probeta y luego mediante anestesia general se practica la laparoscopia a la cónyuge, que consiste en la introducción del laparoscopio a través de una incisión debajo del ombligo, con este procedimiento se produce la implantación en el útero de la cónyuge del embrión o embriones, dando lugar a la gestación de un ser humano.

En el supuesto de que sea el marido quien solicite la aplicación de esta técnica médica sin consentimiento de la cónyuge, ésta instaurará la demanda de divorcio con todo su acápito probatorio donde se establecerá que faltó el consentimiento de ella para concebir a través de estos métodos modernos de procreación, en caso contrario, le corresponderá al marido solicitar la cesación de los efectos del matrimonio por divorcio.

Es menester señalar que nuestra legislación penal contempla la gravedad de estos métodos científicos cuando son aplicados a una mujer refiriéndose únicamente a la inseminación artificial no consentida, contemplando como sanción de 6 meses a 4 años de prisión, aumentando la pena cuando se *trate de mujer casada y la inseminación fuere heteróloga* o soltera menor de 16 años.

En efecto, es procedente hacer extensivas estas situaciones que se presentan o pueden presentarse dentro de la conciencia íntima de las parejas y que afectan el matrimonio, a la luz del derecho civil con incidencia en el campo del derecho de familia, en virtud de que frente al avance de la ciencia biológicas hay necesidad de crear por esta ley estas nuevas categorías jurídicas que rigen los fenómenos actuales, incluyendo como causales de divorcio la 10 y 11 que plasma el presente proyecto de ley, para que cesen los efectos civiles del matrimonio por divorcio, cuando cualesquiera de los cónyuges incurran en una de esas causales.

Por las anteriores consideraciones: **Propongo a los honorables Representantes, dése primer debate al Proyecto de ley número 153 de 1995 Cámara, “por la cual se adiciona el artículo 154 del Código Civil, incluyendo como causales de divorcio la**

inseminación artificial y fertilización in-vitro y transferencia de embriones humanas heterólogas sin mutuo consentimiento"

Vuestra Comisión,
Tarquino Pacheco Camargo, Representante a la Cámara Departamento del Atlántico.

Reseña

- Constitución Política de Colombia.
- Reglamento del Congreso.
- Código Civil Colombiano.
- Código Penal Colombiano.
- Documentos sobre inseminación artificial y fertilización in-vitro.
- Investigación Centro Colombiano de Fertilidad y Esterilidad, Cecolfes.
- Documentos Organización Mundial de la Salud 1994.
- Asociación Médica Mundial Orientación Genética e Ingeniería Genética Fecundación In-vitro y Transplante de Embrión.
- Trigésima Asamblea Médica Mundial, Madrid, España, octubre de 1987.
- Ley 1ª de 1976.
- Ley 25 de 1992.
- Hoeningberg, H. F. ¿Puede legislarse sobre investigación?.
- Magazín Dominical, El Espectador, junio 17 de 1979.
- Hoeningberg, H. F.
- ¿Está próxima la revolución biológica? Magazín Dominical, El Espectador, marzo 14 y 28 de 1982.
- Carbonnier Jean Derecho flexible. Edit. Tecnos, Madrid, 1974.
- Rivero Hernández Francisco. Presunción de Paternidad Legítima. Tecnos, Madrid, 1978.
- Suárez Franco Roberto. Derecho de Familia 1991.
- Veiga de Carvalho Hilario. Fertilización Matrimonial 1990.
- Zannoni Eduardo. Inseminación Artificial y Fecundación Extrauterina. Astrea, Buenos Aires, 1978.
- Amparo Zárate Cuello. La Genética y su influencia en el Derecho Civil, de Familia y Penal.
- Tesis de Grado Universidad Libre, Santafé de Bogotá 1987.
- Amparo Zárate Cuello. Los Métodos Modernos de Procreación Humana en la Legislación Colombiana. Monografía. Universidad Javeriana 1991.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 181 DE
 1995 SENADO, 216 DE 1995 CAMARA**

"por la cual se modifica parcialmente el Decreto 1301 de 1994".

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional en uso de las facultades extraordinarias que le confirió el artículo 248 de la Ley 100 de 1993 en su numeral 6º, y en desarrollo del Decreto 1266 de 1994, organizó el Sistema de Salud de las Fuerzas Militares, de la Policía Nacional y del personal regido por el Decreto-ley 1214 de 1990, exceptuándose a quienes en esta última condición se vincularon con posterioridad a la vigencia de la Ley 100 de 1993.

Para el cumplimiento de los propósitos enunciados se expidió el Decreto 1301 de junio 22 de 1994 que ha venido regulando la materia y en cuya aplicación se han encontrado algunas falencias, situaciones de iniquidad y desmejoramiento de las condiciones labo-

rales y servicios asistenciales de que venían gozando un gran número de estos servidores públicos, como sucede con quienes se encuentran vinculados al Hospital Militar Central, al igual que la discriminación de que son objeto los servidores vinculados a las entidades descentralizadas adscritas al Ministerio de Defensa y el personal civil del mismo.

Pretende este proyecto corregir esta situación al permitir que los servidores públicos y los pensionados de las entidades descentralizadas adscritas o vinculadas al Ministerio de Defensa, puedan acceder al SMP, como lo determina el artículo 5º del proyecto. Igual situación se corrige para el personal civil activo o pensionado, lo mismo que el personal no uniformado del Ministerio de Defensa y los beneficiarios de pensión por muerte de los afiliados aquí contemplados.

La Ley 100 en su filosofía de subsidio a la demanda reglamentó el funcionamiento de las instituciones prestadoras de servicio de salud, de tal manera que se reestructuran, convirtiéndose en empresas sociales del Estado que fundamentalmente recibieran ingresos por servicios prestados.

El Hospital Militar no puede ser ajeno a esta realidad y dada su comprobada capacidad científica, tiene una fuerte demanda de servicios que implica el contar siempre con el personal médico y paramédico necesario, para lo cual debe garantizarse las condiciones remuneratorias que eviten el éxodo de este personal calificado, situación que se está presentando en la actualidad, dadas las condiciones desventajosas en materia asistencial y económica que enfrentan estos servidores. Para corregir esta situación se propone en el proyecto, permitir al personal médico y paramédico vinculado al SMP, la prestación de sus servicios a particulares no afiliados y percibir honorarios profesionales, al igual que utilizar los equipos y dotaciones de las unidades prestadoras de servicios de salud del SMP, previo el pago de los correspondientes derechos. Cabe anotar que esta situación es la normal en las demás IPS de carácter público y en este caso será reglamentado por el Consejo Superior de la salud de las Fuerzas Militares.

En el artículo 6º proponemos adicionar el literal que tiene por objeto corregir una deficiencia del Decreto 1301 de 1994 que causaba iniquidad para los servidores carentes de cónyuges o hijos que dependen económicamente de él y que se regían por esa norma la cual desconocía el derecho a medicina familiar para los padres que dependen económicamente del afiliado, situación que se repetiría con quienes por virtud de esta ley entran a ser afiliados obligatorios del SMP o afiliados voluntarios a quienes se otorga mediante esta ley la posibilidad de vinculación al SMP.

El literal d) que se propone dirá:

d) "los padres del afiliado no pensionados que dependen económicamente de este, cuando no existiere cónyuge, compañero o compañera permanente, e hijos con derecho".

Para cumplir con los objetivos de cobertura universal que consagra la Ley 100 en materia de salud y los incentivos que determina el artículo 193 para los trabajadores y profesionales de la salud, proponemos la adición de dos artículos que garanticen seguridad social en salud para los estudiantes de pregrado y postgrado que prestan sus servicios en las UPS del SMP que no dependan económicamente de sus padres, además estos estudiantes serán objeto de los beneficios y deberes reglamentados en el Decreto 1038 del 20 de julio de 1995 que reglamenta el artículo 193 de la Ley 100 de 1993. estos artículos dirán así:

Artículo nuevo. Adiciónese el numeral 2º del artículo 6º del Decreto 1301 de 1994 con un nuevo literal así:

c) Los estudiantes de pregrado y posgrado de ciencias médicas y paramédicas que presten sus servicios en la UPS del SMP y que no dependan económicamente de sus padres. Sus cotizaciones serán subsidiadas en un 50% con cargo al fondo de Solidaridad y Garantías del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Artículo nuevo. Los estudiantes de pregrado y postgrado de ciencias médicas y paramédicas que presten servicios en la UPS del SMP, serán objeto de los beneficios y deberes consagrados en el Decreto 1038 del 20 de julio de 1993 en su parte pertinente.

con las anteriores consideraciones nos permitimos proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley número 181 de 1995 Senado, "por la cual se modifica parcialmente el Decreto-ley 1301 de 1994".

Ponentes,

Jimmy Chamorro Cruz,

Senador.

José Aristides Andrade,

Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta No.456-Lunes 11 de diciembre de 1995
 CAMARA DE REPRESENTANTES

| | Págs. |
|--|-------|
| PONENCIAS | |
| Ponencia para primer debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 141 de 1994 Cámara..... | 1 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 111 de 1995 Cámara, por la cual se modifica el artículo 66 de la Ley 136 del 2 de junio de 1994, donde se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios..... | 3 |
| Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 136 de 1995 Cámara, por medio de la cual se ordena tener como base salarial para efectos del reconocimiento y liquidación de pensiones del personal de la Rama Judicial del Poder Público y del Ministerio Público, todas las sumas pagadas a los mencionados funcionarios y empleados, como reconocimiento del servicio, incluidos el salario básico y todas las prestaciones sociales y gastos de representación, sin excepción alguna..... | 6 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 170 de 1995 Cámara, por la cual se dictan normas especiales para el desarrollo económico y social y de protección del grupo étnico raizal del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina..... | 7 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 162 de 1995 Cámara, por medio de la cual la Nación se vincula a la conmemoración de los ochenta años de la fundación del Municipio de La Tebaida, Departamento del Quindío, y se dictan otras disposiciones..... | 8 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 020 de 1995, por la cual se introduce una modificación al Plan Nacional de Desarrollo..... | 10 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 1995 Cámara, por medio de la cual se crea la emisión de la estampilla "Universidad de los Llanos, Afirmación del hombre desde el conocimiento..... | 10 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 070 de 1995 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 2º de la Ley 48 de 1986..... | 11 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 062 de 1995 Cámara, 207 de 1995 Senado, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 220 años de la fundación del Municipio de Corozal, Departamento de Sucre, rinde homenaje a los corozaleros y se ordena la realización de obras de infraestructura..... | 12 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 120 de 1995 Senado, 205 de 1995 Cámara, por la cual la Nación se asocia a la conmemoración de los 130 años del Municipio de Pensilvania y se ordena financiar unas obras..... | 13 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 134 de 1994 Senado, 284 de 1995 Cámara, por medio de la cual se aprueba el convenio entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República del Perú sobre promoción y protección recíproca de inversiones," suscrito en Lima el 26 de abril de 1994.... | 14 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 153 de 1995 Cámara, por la cual se adiciona el artículo 154 del Código Civil, incluyendo como causales de divorcio la inseminación artificial y fertilización in-vitro y transferencia de embriones humanas heterólogas sin mutuo consentimiento..... | 14 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 181 de 1995 Senado, 216 de 1995 Cámara, por la cual se modifica parcialmente el Decreto 1301 de 1994..... | 16 |