

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO V - Nº 412

Santa Fe de Bogotá, D. C., martes 1º de octubre de 1996

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 102 DE 1996 SENADO

por la cual se modifica la Ley 4ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. A partir de la publicación de la presente ley, la prima prevista en el primer inciso del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992, para los funcionarios allí mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, con la excepción allí consagrada, que se jubilen en el futuro, hará parte del ingreso base de liquidación de la pensión de jubilación, para lo cual harán las cotizaciones de pensiones establecidas en la Ley 100 de 1993 o en las normas que la modifiquen.

La anterior disposición también se aplicará a los magistrados auxiliares de las altas cortes, magistrados de los Consejos Seccionales de la Judicatura y magistrados del Tribunal Nacional.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Carlos Eduardo Medellín Becerra.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

José Antonio Ocampo Gaviria.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El inciso 1º del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 dispuso:

“El Gobierno Nacional establecerá una prima no inferior al 30% ni superior al 60% del salario básico, sin carácter salarial, para los magistrados de todo orden de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial y Contencioso Administrativo, Agentes del Ministerio Público delegados ante la Rama Judicial y para los Jueces de la República, incluidos los magistrados y fiscales del Tribunal Superior Militar, Auditores de Guerra y Jueces de Instrucción Penal Militar, excepto los que opten por la escala de salarios de la Fiscalía General de la Nación, con efectos a partir del 1º de enero de 1993”.

En desarrollo de este mandato, el Gobierno Nacional expidió los decretos de nivelación salarial, en los cuales se consagró una prima especial de servicios sin carácter salarial de un 30% para los servidores públicos considerados en el inciso 1º del artículo 14 ya mencionados y para los fiscales de la Fiscalía General de la Nación.

En este orden de ideas el presente proyecto de ley por el cual se dictan unas disposiciones en materia prestacional tiene por objeto incluir en el ingreso base de liquidación de las pensiones de jubilación la prima sin factor salarial de los servidores públicos a que hace referencia el inciso 1º del artículo 14 de la Ley 4ª de 1992 y de los fiscales de la Fiscalía General de la Nación, que adquieran el derecho a la pensión a partir de la promulgación de la ley.

A raíz de este tratamiento establecido en la Ley 4ª de 1992, dichos servidores públicos reciben como pensión en promedio el equivalente al 46% de sus ingresos habituales al momento de retirarse del servicio del Estado.

Así las cosas, lo que se busca con este proyecto de ley es que la pensión de jubilación se iguale en porcentaje de los ingresos laborales a las demás, del resto del sector público, o sea que dicha pensión por lo menos sea el equivalente al 75% de los ingresos laborales.

Por consiguiente, el Gobierno solicita la intervención del honorable Congreso de la República, para que se aplique a dichos funcionarios las demás disposiciones pensionales existentes.

El Ministro de Justicia y del Derecho,

Carlos Eduardo Medellín Becerra.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

José Antonio Ocampo Gaviria.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 25 de 1996

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 102 de 1996, Senado, *por la cual se modifica la Ley 4ª de 1992*, me

permite pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy en Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Septiembre 25 de 1996

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

El Secretario General del honorable Senado de la República,

PEDRO PUMAREJO VEGA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 1996 SENADO

Régimen de Carrera Administrativa

por la cual se modifica el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 25 de septiembre de 1996

Señor Presidente y honorables Senadores:

Cumplimos con el deber de presentar ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1996 Senado, *por la cual se modifica el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia*, cuyo sentido es excluir del régimen general de carrera administrativa al personal no uniformado que labora en el sector público de la Defensa Nacional. Dicha iniciativa fue presentada ante el honorable Congreso de Colombia por el señor Ministro Juan Carlos Esguerra Portocarrero.

El tema reviste, ciertamente, gran trascendencia en orden a garantizar la coherencia interna del Ordenamiento jurídico que optó en 1991 por el régimen de carrera administrativa como la regla general para los servidores públicos y toda exclusión de él requeriría salvedad expresa en la Norma de Normas. De la decisión que adopte el honorable Senado en esta oportunidad dependerá la suerte de unos 28.000 empleados no uniformados. Para una mejor comprensión de esta importante iniciativa gubernamental, estimamos necesarias las siguientes consideraciones:

Necesidad de la reforma

Una Constitución como proyecto de organización social, nos conduce a la concepción de las normas como *última ratio* dentro de la organización política, debido a su **vocación de permanencia y continuidad**, así como a la necesidad de garantizar la realización del proyecto de Estado declarado en ella y que, para nuestro caso, es el modelo de Estado Social de Derecho, el cual se cumple por medio de diversas técnicas y políticas gubernamentales que informan todo el radio de acción estatal.

Por tal votación de permanencia hacia el futuro deben evitarse las reformas constitucionales que no sean estrictamente indispensables y controlar que, en caso de darse, sean acordes con los principios fundamentales del Estado. En ese sentido, el poder constituyente derivado del honorable Congreso de la República debe propugnar por conservar hasta donde le sea posible los contenidos sustanciales que el constituyente ha prefijado, cumpliendo de esta manera con el deber de aceptar la *fuerza normativa de la Constitución* y cuyo efecto primordial consiste en lograr un equilibrio capaz de evitar el sacrificio de la dimensión normativa de la Constitución ante las tensiones y fuerzas actuantes en la realidad.

Es obvio que la norma de normas debe estar sustentada en una realidad y que ésta es la que determina en buena medida la necesidad de su reforma; pero también es cierto que entraña un deber ser que, si es acorde con los valores claves del Estado y con los derechos fundamentales de los ciudadanos, hay que respetar si es que queremos avanzar en el camino de una sociedad más justa.

Así, pues, se reclama del Legislador voluntad de Constitución, la cual contiene una triple idea: la convicción de un orden normativo estable, como garantía frente a coyunturas; la convicción de que dicho orden normativo precisa de una constante legitimación, y la convicción de que se trata de un orden cuyo valor normativo no sólo depende de su racionalidad intrínseca sino también de los actos de voluntad humana tendientes a su realización. Dichos actos de voluntad humana se reclaman especialmente del honorable Congreso de la República, dado que es el órgano al cual corresponde constitucionalmente la delicada misión de reformar la Carta mediante su poder constituyente secundario.

Veamos entonces si en el caso que nos ocupa de la modificación del artículo 125 de la Carta se cumplen estas condiciones justificativas de una enmienda constitucional que cambie el rumbo originalmente trazado por la Asamblea Nacional Constituyente para los servidores públicos pertenecientes al sector de la Defensa Nacional que quedarían excluidos del régimen de carrera administrativa.

Contenido de la reforma

La reforma que se propone al artículo 125 constitucional tendría el efecto de excluir del régimen de la carrera administrativa al personal no uniformado de la Defensa Nacional. Hay que entender, de acuerdo con el artículo 217 de la Carta, que la exclusión de carrera administrativa propuesta cobijaría sólo al personal no uniformado del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, como quiera que a estas instituciones militares se encarga de la misión de la "Defensa Nacional". Por tanto, la reforma no incluye el personal civil de la Policía Nacional, el cual -en caso de aprobarse la iniciativa- podría ser incluido en el régimen de carrera administrativa.

Las razones expuestas en pro de la iniciativa por el señor Ministro de Defensa, doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero, son bastante lacónicas y casuísticas; no logra una clara justificación de la necesidad de la reforma: "dentro de la estructura de la Defensa Nacional, hay particulares que realizan funciones que de una u otra forma tienen importancia para los intereses del Estado.

Piénsese en el caso de los conductores de vehículos de las guarniciones, o de los médicos". A esto se circunscriben las razones que movieron al señor Ministro a presentar el proyecto de Acto Legislativo 03 de 1996.

Sentido del artículo 125 de la Constitución

La carrera administrativa consagrada como regla general para los órganos y entidades del Estado es un sistema de administración de personal que procura mejorar la eficacia de la Administración y,

de otra parte, ofrecer a todos los colombianos igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público, estabilidad en sus empleos y posibilidades de ascenso, conforme a las reglas establecidas por el Ordenamiento y en consideración a los méritos de cada uno, sin que la filiación política -inciso final del artículo 125- u otra consideración ajena a los méritos y naturaleza del servicio puedan tener incidencia en el sistema. El sentido de esta regla general en nuestra Carta Política de 1991 ha sido explicada suficientemente por la doctrina nacional más autorizada:

"(...) la carrera constituye vital garantía institucional destinada a tutelar varios principios y derechos fundamentales: por una parte asegura que los servidores públicos estén efectivamente -como lo dice el artículo 123 inciso 2º de la Constitución Política- "al servicio del Estado y de la comunidad", al servicio de lo público y no de intereses privados -sean ellos patrimoniales, gremiales o partidistas-; de otra, se garantizan los derechos fundamentales a la igualdad de oportunidades contra toda discriminación por razones políticas, y a la estabilidad de la relación laboral con el Estado, en armonía con los artículos 13 y 53 de la Constitución Política". (1)

De esta manera queda establecida la doble finalidad del sistema de carrera administrativa: como derecho fundamental para los funcionarios y como garantía institucional objetiva de una administración imparcial y eficiente.

Las excepciones a la regla general vienen determinadas por claras y estrictas normas de igual rango constitucional, que guardan conexión directa con el tipo de empleo y las características peculiares del cargo desempeñado. De otra parte, estas salvedades desarrollan sanos criterios de la doctrina de la Organización Internacional del Trabajo, de la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional y del necesario respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos, que -como lo ha precisado la jurisprudencia- prevalecen sobre la parte orgánica de la Constitución.

También el arquetipo de Estado Social de Derecho tiene sus propios reflejos en el tema de la carrera administrativa, pues tal como lo ha expresado la honorable Corte Constitucional:

"Si bien la noción de Estado Social de Derecho gobierna la actuación de todos los operadores jurídicos, en el caso que nos ocupa ella está dirigida muy específicamente a la relación del Estado con sus servidores; dentro de él, el poder político está sujeto a un marco axiológico completo, establecido por la Constitución, cuyo fundamento es la persona humana". (2)

La estabilidad laboral

La estabilidad laboral es el derecho del servidor público a la permanencia en el empleo mientras subsista la materia de la relación de trabajo y no se aduzca o compruebe una justa causa de despido. En palabras de la honorable Corte Constitucional, la estabilidad consiste en "(...) la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo". (3)

Los principios constitucionales que sustentan esta garantía fundamental son: la primacía de la realidad, según la cual se tiene en cuenta el hecho objetivo de la subsistencia de la relación laboral y no la formalidad; el principio de continuidad, según el cual la relación de trabajo es de ejecución sucesiva e indefinida; la protección del trabajo, según la cual en razón de la desigualdad económica, debe protegerse la estabilidad del servidor.

Efectos de la propuesta

La Reforma Constitucional propuesta por el Gobierno, al excluir del régimen de carrera al personal civil de la Defensa Nacional,

implica la desvirtuación de la estabilidad y la relativización de los mencionados principios.

Normalmente dicha estabilidad indefinida no se predica de ciertos trabajadores (como los de confianza especial, temporarios, ocasionales, de libre nombramiento y remoción y de elección popular). Según la propuesta del Gobierno, no debe predicarse tampoco del servicio civil de la Defensa Nacional, con lo cual se ampliarían significativamente las excepciones al régimen de carrera administrativa. A pesar de que en las anteriores legislaturas fue aprobado por el Congreso de la República el Proyecto de ley número 158 de 1994, Senado que hacía extensivo el régimen de carrera y un sistema de ingreso extraordinario al personal no uniformado del sector de la Defensa Nacional, en términos muy similares al estatuto de carrera contenido en la Ley 27 de 1993.

La exclusión de dichos funcionarios que ahora se propone, implicaría privados del derecho a la estabilidad -cuestión que consideramos de la mayor importancia en este informe de ponencia- y que, por tanto, podrían ser separados de sus cargos con mayor discrecionalidad del nominador, sin tener en cuenta la evaluación acerca del rendimiento o de la disciplina del empleado. Si no están en carrera, quedarían como de libre nombramiento y remoción.

Recomendaciones de la O.I.T.

En Colombia, la estabilidad laboral tiene expresa protección jurídica, no sólo a nivel de la normativa constitucional, sino en virtud de las Recomendaciones números 119 de 1963 y 166 de 1982 y del Convenio número 158 de 1982 de la Organización Internacional del Trabajo que -aún cuando no han sido aprobados por Ley de la República- tienen entrada al Ordenamiento por la vía del artículo 19 del Código Sustantivo del Trabajo que establece una remisión especial a dicha normatividad internacional:

"Cuando no haya norma exactamente aplicable al caso controvertido, se aplican las que regulen casos o materias semejantes, los principios que se deriven de este Código, la jurisprudencia, la costumbre o el uso, la doctrina, los convenios y recomendaciones adoptados por la organización y las conferencias internacionales del trabajo, en cuanto no se opongan a las leyes sociales del país, los principios del derecho común que no sean contrarios a los derechos del trabajo, todo dentro de un espíritu de equidad".

Tesis que han sido confirmadas por la jurisprudencia de la Sala Laboral de la honorable Corte Suprema de Justicia. (4)

Criterios de pertenencia a carrera

Como la excepción a la regla recorta ostensiblemente los derechos constitucionales a la igualdad y estabilidad laboral, se hace necesario estudiar con detenimiento los criterios con los cuales se clasifican objetivamente los cargos o tipos de empleo que deben estar dentro de la carrera administrativa y cuáles pueden ser excluidos de dicho sistema.

Debemos tener presente que en materia de carrera administrativa la tradición colombiana no ha sido la más acorde con los principios laborales. Hasta el punto de que la doctrina haya dicho que se trata de una quimera en la vida laboral y administrativa de los empleados públicos a lo largo de este siglo, desde su creación mediante la Ley

(1) Chinchilla Herrera, Tulio Elí. De la Organización del Estado. En: Constitución Política de Colombia comentada por la Comisión Andina de Juristas, Título V, Bogotá 1996, Página 90.

(2) Expediente D-020 de agosto 13 de 1992. Citada por Villegas Arbeláez, Jairo. Derecho Laboral Administrativo. Rodríguez Quito editores, 1993, Santa Fe de Bogotá, Página 532 in fine.

(3) Sentencia ibídem.

(4) Sentencia del 6 de diciembre de 1972.

165 de 1938, reiteración en 1958, reglamentación en 1960, y nuevas reglamentaciones en 1968 y 1973, 1987 y 1992.

Los postulados de ingreso, promoción y permanencia en el Servicio Civil con base en la capacidad y mérito han sido suplantados por los criterios de cuoteo, la recomendación, el tráfico de influencias, los estados de sitio y la extensión cada vez más amplia de los empleos de libre nombramiento y remoción, sin tener en cuenta los criterios que establecen la jurisprudencia y la doctrina. El Constituyente de 1991, con el artículo 125 de la Carta, tendió a recoger esta tradición perjudicial y dio un respaldo vehemente al sistema de carrera administrativa.⁽⁵⁾

Posición jurisprudencial

En desarrollo de ese propósito de la Asamblea Nacional Constituyente, la honorable Corte Constitucional con ayuda de los nuevos criterios fundamentales de la Carta, ha revisado sustancialmente la calificación de los empleados como de libre nombramiento y remoción. El criterio rector de dicha jurisprudencia fue el de que la exclusión de cargos de la carrera administrativa debe operar sólo a partir de una **calificación de circunstancias concretas**.

La honorable Corte Constitucional (6) al declarar parcialmente inexecutable el artículo 4º de la Ley 27 de 1992, manifestó lo siguiente:

“(…) a la luz de la Constitución se pueden establecer unas excepciones al principio general de la carrera administrativa, pero siempre **conservando la prioridad del sistema de carrera**, connatural con los principios no sólo de eficacia y eficiencia y estabilidad administrativas, sino con la justicia misma de la función pública, que no es compatible con la improvisación e inestabilidad de quienes laboran para el Estado, y por el contrario establece **el principio del merecimiento, como determinante** del ingreso, permanencia, promoción y retiro del cargo.” (Negrillas fuera de texto).

El “grado de fe institucional” depositado en la gestión del funcionario, es el criterio determinante que utiliza la honorable Corte Constitucional para ordenar la clasificación de los funcionarios. En el caso del personal no uniformado de la Defensa Nacional, por la propia naturaleza de este servicio público, los funcionarios civiles no ocupan las posiciones directivas ni aquellas otras posiciones claves o determinantes, que siempre corresponden a la oficialidad.

“Estos cargos, de libre nombramiento y remoción, no pueden ser otros que los creados de manera específica, según el catálogo de funciones del organismo correspondiente, **para cumplir un papel directivo**, de manejo, de conducción u orientación institucional, en cuyo ejercicio se adoptan políticas o directrices fundamentales, o los que implican la necesaria confianza de quien tiene a su cargo dicho tipo de responsabilidades.” (Negrillas fuera de texto).⁽⁷⁾

El proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1996 Senado, se propone excluir de carrera administrativa al personal civil de la Defensa Nacional, que no se ubica en la más alta jerarquía de dicho sector administrativo, ni sus funciones entrañan el carácter de *intuitu personae*; y por tanto, contraviene la jurisprudencia de la honorable Corte Constitucional, nítidamente trazada en los siguientes términos:

“(…) en atención a su naturaleza y en perfecta armonía con los criterios expuestos, no existe fundamento valedero para incluir como cargos de libre nombramiento y remoción los Jefes de Oficina, de Sección, de División, de Departamento y de Dependencia que tengan un nivel igual o superior a Jefe de Sección, toda vez que el desempeño de estos cargos no comporta la adopción de actuaciones primordiales dentro de la función pública, con carácter de definitivo o señalamiento de directrices generales.”⁽⁸⁾

Menos aún para los funcionarios del servicio civil ordinario de la Defensa Nacional, cuyas funciones no reúnen los requisitos jurídico-doctrinales para ser excluidos de carrera, ni existen razones constitucionales de peso para reclasificarlos de tal forma.

Estabilidad

Acerca de la estabilidad laboral tenemos en Colombia también una clara e inequívoca definición jurisprudencial:

“Considera la Corte que el principio general en materia laboral para los trabajadores públicos es la estabilidad, entendida como la certidumbre que debe asistir al empleado en el sentido de que, mientras de su parte haya observancia de las condiciones fijadas por la ley en relación con su desempeño, no será removido del empleo.”⁽⁹⁾

Eficiencia y eficacia

La otra cara de la moneda sobre la carrera administrativa tiene que ver con la eficiencia y eficacia de la función pública que se pretende garantizar con dicho estatuto. Al respecto, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades:

“(…) se busca que la carrera administrativa permita al Estado contar con servidores cuya experiencia, conocimiento y dedicación garanticen, cada vez con mejores índices de resultados, su verdadera aptitud para atender las altas responsabilidades confiadas a los entes públicos, a partir del concepto según el cual el Estado Social de Derecho exige la aplicación de criterios de excelencia en la administración pública.”⁽¹⁰⁾

Ello sustenta racionalmente la instauración de la carrera administrativa como sistema propicio a la obtención de eficiencia y eficacia y, por tanto, como técnica al servicio de los fines primordiales del Estado Social de Derecho.

Igualdad

La igualdad en materia de oportunidades para acceder y permanecer en la función pública también tiene el respaldo de reiterados pronunciamientos judiciales:

“El principio de igualdad es objetivo y no formal; él se predica de la identidad de los iguales y de la diferencia entre los desiguales, se supera así el concepto de la igualdad ante la ley a partir de la igualdad abstracta, por el concepto de la **generalidad concreta**, que concluye con el principio según el cual se permite regulación diferente de supuestos iguales o análogos y prescribe diferente normación a supuestos distintos. Con este concepto sólo se autoriza un trato diferente si está razonablemente justificado. (Negrillas fuera de texto).⁽¹¹⁾

Motivos de interés colectivo, de justicia social o de equidad podrían hacer indispensable, en desarrollo de los postulados constitucionales, que se consagraran excepciones a las reglas generales cuyo sentido no puede interpretarse como ruptura del principio de igualdad, si encaja razonablemente dentro de un conjunto normativo armónico, orientado a la realización de los fines del Estado, como también lo ha expresado la Corte Constitucional.⁽¹²⁾

(5) En su Derecho Administrativo Laboral, el doctor *Diego Younes Moreno*, Editorial Temis, 1993, Páginas 190 y ss., hace un recuento de las ponencias y discusiones que en este sentido se presentaron en la Asamblea Nacional Constituyente.

(6) Sentencia C-306 de julio 13 de 1995. Magistrado Ponente, doctor *Hernando Herrera Vergara*.

(7) Corte Constitucional, Sentencia C-306 de 1995 *ibidem*.

(8) Sentencia *ibidem*.

(9) Corte Constitucional, Expediente D-20, de agosto 13 de 1992.

(10) Corte Constitucional, Sentencia *ibidem*.

(11) Corte Constitucional, Sentencia *ibidem*.

El Convenio 111 de 1958 (Ley 22 de 1967)

Por otra parte, el Convenio número 111 de 1958 de la O.I.T., "Relativo a la Discriminación en Materia de Empleo y Ocupación", aprobado mediante la Ley número 22 de 1967, expresa:

1. A los efectos de este Convenio, el término "discriminación" comprende:

"a) Cualquier distinción, **exclusión** o preferencia basados en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación". (negrilla fuera de texto).

En virtud de dicho Convenio, el Estado colombiano se comprometió a formular y llevar a cabo una política nacional en pro de la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, y a oponerse a leyes y programas que obstaculicen dicha política, especialmente en lo concerniente a empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional -según enfatiza el referido Convenio Internacional-.

Nos parece que el Proyecto de Acto legislativo número 03 de 1996 no contribuye a cumplir esta importante directiva internacional de trabajo, y que tampoco concuerda con los postulados de un Estado Social de Derecho, por cuanto amplía injustificadamente y con grave detrimento para los funcionarios del servicio civil de la Defensa Nacional, la excepción a la regla de la carrera administrativa.

Los honorables Senadores deben recordar la reunión de la O.I.T. de 1991, de la que salieron observaciones que por su gravedad ponen en tela de juicio a nuestro país ante la comunidad internacional: "La Comisión comprueba -refiriéndose a la facultad de libre nombramiento y remoción- que el número de estos puestos continúa siendo muy importante y de hecho se ha ampliado a otros puestos". De esta reunión quedó la recomendación al Gobierno colombiano para limitar los empleos de libre nombramiento y remoción, que a nuestro modo de ver, no se cumple con la iniciativa gubernamental que nos ocupa.

El valor vinculante de estos convenios ha sido puesto de presente en diversas oportunidades por la honorable Corte Constitucional, hasta el punto de advertir "sobre la necesidad de promover la aplicación efectiva de tales convenios y recomendaciones a nivel nacional, como quiera que ello resulta ser a la luz de los principios y valores consagrados en la Constitución vigente, un imperativo ineludible."⁽¹³⁾

Propuesta alternativa

A modo de sugerencia alternativa, el suscrito Senador ponente plantea la necesidad de establecer un **régimen especial de carrera administrativa** para el personal no uniformado del sector de la Defensa Nacional, que incluya preceptos específicos en materia de:

- Requisitos para el ingreso y ascenso.
- Traslados urgentes a otras regiones del país.
- Suspensión provisional de los funcionarios mientras se les adelantan averiguaciones disciplinarias.
- Condiciones laborales del personal civil bajo estados de excepción o en zonas de conflicto bélico.
- Calificación de civiles para todos los efectos dentro de las confrontaciones armadas, entre otra serie de supuestos de hecho específicos que ameritan un estatuto normativo igualmente peculiar.

Personalmente, no comparto la iniciativa de asimilar a este personal civil al régimen ordinario de carrera contemplado en la Ley 27 de 1992, por cuanto tal iniciativa no consulta la realidad de unas condiciones laborales particularmente exigentes en materia de seguridad y orden público. Para ilustrar esta observación, bastaría pensar en que no puede ser idéntica la selección de personal para proveer un cargo de aseo en el Ministerio de Trabajo en la capital de la República, que para llenar la plaza de aseo en una guarnición militar en Urabá. Por estas razones, me aparto del criterio de asignar al personal no uniformado idéntico régimen al de los restantes sectores administrativos del Estado, como se legisló en el Proyecto número 158 de 1994 Senado.

Registro un notabilísimo cambio de parecer en el señor Ministro de la Defensa Nacional, doctor *Juan Carlos Esguerra Portocarrero*, desde cuando el 29 de septiembre de 1995⁽¹⁴⁾ impulsó el trámite congressional del Proyecto de ley número 158 de 1994 Senado, hasta el momento en que presentó la iniciativa de enmienda a la Carta Política para excluir del régimen de carrera administrativa a todo el personal no uniformado del sector de la Defensa Nacional.

El personal no uniformado que labora con la Policía Nacional es claro que se rige por el Estatuto de Carrera Administrativa Ordinaria, sin requerir preceptos adicionales pues la materia es suficientemente clara.

Proposición final

Por las razones expuestas de índole doctrinario y jurídico-constitucional, solicito a la Comisión Primera del honorable Senado de la República no aprobar en primer debate el Proyecto de Acto legislativo número 03 de 1996 Senado, *por el cual se modifica el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia*.

Con respeto y consideración,

Mario Uribe Escobar,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 13 DE 1996 SENADO

por la cual se eleva a norma constitucional la prohibición de toda clase de amnistía, saneamiento y exoneración de los impuestos de renta y complementarios, impuesto predial y de industria y comercio.

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 26 de 1996

Doctor

CARLOS ESPINOSA FACCIÓ-LINCE

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad.

Señor Presidente:

Por designación que usted me hiciera, me permito rendir informe de ponencia al Proyecto de Acto legislativo número 13 de 1996 Senado, *por el cual se eleva a norma constitucional la prohibición de toda clase de amnistía, saneamiento y exoneración de los impuestos de renta y complementarios; impuesto predial y de*

(12) Sala Plena, Sentencia número 472 de julio 23 de 1992, con ponencia del doctor José Gregorio Hernández Galindo.

(13) Corte Constitucional, Sentencia de Sala Plena C-562, de octubre 22 de 1992.

(14) Comunicación número 10086 MDN-AL dirigida a los honorables Senadores Alfonso Angarita Baracaido y Gabriel Camargo S.

industria y comercio, cuyos autores son los honorables Senadores José Name Terán, Juan Manuel López, y otros.

Me complace mucho haber sido nombrado ponente de tan importante iniciativa, toda vez que fui uno de los pocos miembros de esta Corporación que en la pasada Reforma Tributaria me opuse a que se declarara la amnistía que se produjo en la misma.

El proyecto que se comenta consta de dos artículos, con el siguiente contenido:

En el inciso 1º se prohíbe toda clase de amnistías, saneamientos y exoneraciones de toda clase de impuestos, lo mismo que de intereses corrientes, moratorios y sancionatorios, que se produzcan por la no presentación y no pago oportuno.

En el párrafo 1º se consagra, como contraprestación, un descuento del diez por ciento (10%), para quienes presenten y cancelen oportunamente sus obligaciones tributarias.

Finalmente, se establece la creación de unos Bonos de Inversión Forzosa, con los que el Estado reconoce el diez por ciento (10%) a los contribuyentes que pagan a tiempo, bonos que ganarán un interés del doce por ciento (12%) anual, y que además son de libre negociación e inclusive, con ellos se pueden cancelar futuros impuestos.

Lo que se pretende institucionalizar con el proyecto, es la conducta del pago de tributos, toda vez que desafortunadamente la obligación de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, a que se refiere el numeral 9º del artículo 95 de la Constitución Política, no se ha cumplido hasta el momento. Todo lo contrario, el comportamiento de los contribuyentes es no pagar impuestos; es evadir lo que más se pueda de impuestos y esperar a que vengan amnistías tributarias, para definitivamente no pagar.

Además de esa forma de ser nuestra, las autoridades obligadas a recaudar los tributos, cada vez que tienen oportunidad de presentar una reforma tributaria, incluyen dentro de su articulado uno llamativo para los particulares, consistente en declarar amnistías, saneamientos o exoneraciones, es decir, una ley de punto final. Eso es lo que ha sucedido, por lo menos a nivel nacional, en los últimos diez (10) años en donde se han presentado cuatro (4) reformas tributarias, en donde se ha incluido un artículo con la finalidad de perdonar tributos a quienes no están al día.

Además, esa actitud trae consigo un desestímulo, obviamente, para los contribuyentes cumplidos, que ven que la única consecuencia para quienes no tributan, estando en la obligación de hacerlo, es sencillamente que el Estado, en lugar de reaccionar penalmente, como sucede en países como Francia, España o Estados Unidos de Norteamérica, la solución facilista, aun cuando no la mejor, es la de condonar las deudas.

Y esa actitud que sucede a nivel nacional se reproduce, con consecuencias más funestas en los municipios.

En últimas, con el proyecto de Acto Legislativo se aspira a dar el primer paso de la gran cultura del Pago de Tributos.

Por las razones anteriores, estamos de acuerdo con el contenido del proyecto presentado y por lo mismo le solicitamos a los miembros de la Comisión Primera Permanente del honorable Senado de la República:

Dése primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 13 de 1996, por el cual se eleva a norma constitucional la prohibición de toda clase de amnistías, saneamientos y exoneraciones de los impuestos de renta y complementarios, impuesto predial y de industria y comercio.

Del señor Presidente de la Comisión,

Germán Vargas Lleras,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 35 DE 1996 SENADO

por la cual se modifica el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos.

Honorables Senadores:

Por honrosa designación de la presidencia de la Comisión Primera rindo ponencia en relación con el proyecto de ley estatutaria enunciado.

Sea lo primero recordar que se encuentra en curso el proyecto de reforma a la Constitución Política presentado por el gobierno, el cual propone modificaciones en lo tocante a los partidos y movimientos políticos.

De esta manera, surge un proyecto de reforma al Capítulo 2º del Título IV en el artículo 107 del actual ordenamiento constitucional, contenido el artículo 6º del citado proyecto de reforma constitucional en curso.

Personería de los partidos y agrupaciones políticas

El artículo 1º del Proyecto de ley estatutaria que examinamos reconoce los derechos de personería que les asisten a los partidos. Este reconocimiento resulta redundante porque basta que se enuncie que se concede una personería para que claramente se entienda que se concede con los derechos y obligaciones inherentes a su personalidad. Recalcarlo implica una repetitividad santanderista en un país cansado del mundo leguleyo.

Pertenencia de las curules a los partidos

El artículo 2º propende por algo muy altruista como es revivir los partidos políticos. Si bien tal iniciativa resulta loable, en el presente caso sería inaplicable tal deseo legislativo. La razón es muy sencilla: el actual sentido de la Constitución individualiza el ejercicio de los elegidos de tal manera, que no son los partidos quienes responden ante la colectividad. Quienes resultan responsables de sus actuaciones en sentido singular son los elegidos.

Al respecto resulta ilustrativo el planteamiento del artículo 133 de la Constitución de 1991 que dice:

... "Los miembros de los cuerpos colegiados de elección directa representan al pueblo, y deberán actuar consultando la justicia y el bien común.

El elegido es responsable ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura..."

Cuando la Constitución ordena que los miembros de los cuerpos colegiados representen al pueblo, excluye el que sean representantes del partido. En consecuencia éste no puede privarlos de un mandato del cual, de acuerdo con el mandato del ordenamiento constitucional, no es titular nadie distinto a la sociedad.

Los partidos podrían tener un código de honor que se cumpliría en la medida en que por un lado exista en el nivel social el respeto por la palabra y, subsidiariamente, el partido tenga la coacción de la disciplina de sus militantes obedientes a la dirección legítima contra el representante díscolo.

La ley en este caso sería inconstitucional, de una parte y, por la otra, suplantaría a la moral del colectivo partidista, lo cual también es un contrasentido. La moral origina la norma y es un género en donde se inscribe esta especie, pero la norma no genera moral, el derecho, por decreto, no puede construir un género del cual es una mera especie.

Pertenencia del individuo a un partido político

El artículo 3º prohíbe pertenecer a más de un partido político. Pues bien, la reforma constitucional que propone el gobierno y cuya discusión se efectúa en el Congreso en su artículo 6º, proscribía la pertenencia a varias colectividades partidistas. De esta manera podría tener un rango constitucional la prohibición, lo cual implicaría una actividad repetitiva en el legislador, lo cual no es técnico. Pero de igual modo, si se acepta lo propuesto en el proyecto, quedaría permitido en el ámbito de la Constitución la dualidad de pertenencia partidaria. Devendría en inconstitucionalidad para la ley, si esto lo hace contrariando el precepto superior.

Lista única y prohibición de coaliciones

El artículo 4º prescribe que cada partido no puede presentar sino una lista por cada circunscripción prohibiendo las coaliciones.

Sobre este tema tenemos que decir que es excelente la idea de combatir el clientelismo mediante el uso de la unidad de partido. No obstante, la aparición de pluralidad de listas por cada partido es un fenómeno que obedece exclusivamente al querer del constituyente primario. Si en la conciencia colectiva existiera un sentido político, habría una disciplina que se impondría a los candidatos. Pero como la verdad es que no hay un querer en el pueblo, este sentimiento no se puede imponer por ley, se debe conquistar mediante una ardua lucha en la que el individuo encuentre el yo superior que lo guíe.

De otra parte, la coalición es una forma de tolerancia en las diferencias. En la coalición nadie renuncia a los principios disparejos de los coaligantes. Las distintas y divergentes concepciones de la vida, del estado, de la moral, o la filosofía, se mantienen con la posibilidad de aunar fuerzas para conseguir objetivos concretos que tienen que ser patrimonio de todos.

Es la coalición donde tenemos la forma central de unión que reclama el momento histórico del país. Los colombianos tenemos que empezar a pensar en lo que nos une y nos hermana, para lo cual es preciso no ahondar en el combate de nuestras diferencias. El instante de la historia nos compromete a coaligarnos a las fuerzas del progreso para brindarle a la Nación la posibilidad de encontrar caminos de salvación.

Las alianzas de los partidos tienen una práctica y un reconocimiento universal. Miremos por ejemplo la descripción que de este fenómeno realiza el reconocido politólogo Mauricio Duverger:

"...Las alianzas entre partidos tienen formas y grados muy variables. Algunas son efímeras y desorganizadas: simples coaliciones provisionales, para beneficiarse de ventajas electorales, para echar abajo un gobierno o para sostenerlo ocasionalmente. Otras, son durables y están provistas de una sólida armazón que las hace parecerse a veces a un superpartido..." (Maurice Duverger. Obra: "Los partidos políticos" Ed. Fondo de Cultura Económica. Santa Fe de Bogotá 1994. Página 349).

Oposición y Gobierno

El artículo 5º contiene la prohibición de que la oposición participe en cargo alguno de la rama ejecutiva.

Aunque el fin perseguido es muy interesante, choca este deseo con la definición de gobierno traída por el artículo 115 de la Constitución que reza:

"...El Gobierno Nacional está formado por el Presidente de la República, los ministros del despacho y los directores de los departamentos administrativos..."

Por tanto, el nivel de gobierno es simplemente el descrito en la Constitución. Los restantes cargos de la rama ejecutiva son la administración pública, frente a la cual debe primar el criterio técnico.

A más de lo dicho, hay que tener en cuenta que estamos en un país subdesarrollado en el que juega un papel central el Estado como empleador. Por tanto, cerrar las puertas al trabajo técnico de los ciudadanos frente a la principal fuente de empleo es atacar derechos fundamentales como el trabajo o la subsistencia.

Distribución de espacios

El artículo 6º prescribe que los espacios previstos en el artículo 25 de la Ley 130 de 1994 se realizará en forma equitativa a la representación que tengan los partidos en el Congreso.

Esta norma resulta sobrantera por cuanto hoy se realiza dicho reparto por la representación que cada partido tiene en las cámaras legislativas.

Además es a nivel constitucional que se podría hacer la consagración de esta prescripción, pues la ley no puede realizarlo.

Oposición

El artículo 7º recalca nuevamente el contenido del artículo 5º referido, a cuya crítica nos remitimos.

Conclusión

Por las consideraciones anteriores es mi criterio que el proyecto no debe pasar a primer debate, disponiéndose en su defecto que se archive el proyecto.

Honorables Senadores,

Parmenio Cuéllar Bastidas,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 1996 SENADO, 142 DE 1995 CAMARA

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

Honorables Senadores:

Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 69 de 1996 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-hospital de Caldas, presentado por el honorable Representante Arturo Yepes Alzate.

Este proyecto inició su trámite legal en la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y fue designado Ponente el honorable Representante Santiago Castro Gómez.

Como lo manifiesta el autor del proyecto en su exposición de motivos, el espíritu que envuelve esta iniciativa y la inspiración que en él se funda, no es otra que arbitrar recursos económicos para proveer el funcionamiento equilibrado y eficiente del Hospital de Caldas, el cual es una empresa social del Estado.

El Representante Yepes Alzate nos indica con claridad cómo al Hospital de Caldas no solamente concurren los usuarios de mi Departamento Caldas, sino que también tiene que atender un gran número de usuarios que provienen de los Departamentos de Risaralda, Quindío, Tolima, Valle del Cauca, Boyacá y Cundinamarca.

El autor de tan importante iniciativa plantea la autorización a la Asamblea Departamental de Caldas para que emita la estampilla, cuyo producido será con destino específico para: mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios; la adquisición de nuevas tecnologías e instrumentos con destino a laboratorios, unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones que permitan las actividades de investigación y capacitación.

El total de la emisión que se pretende con la presente ley es de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000.00) a precios constantes de 1995.

Como pueden observar, respetados colegas de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, es un proyecto que por su gran sensibilidad social va a beneficiar no solamente a un gran número de mis paisanos sino que también beneficiará a muchos colombianos de escasos recursos que viven en departamentos vecinos y por lo tanto les queda más fácil acudir a la ciudad de Manizales.

Sin más consideraciones me permito proponer dése primer debate al Proyecto de ley número 69 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-hospital de Caldas*, tal y como viene aprobado de la Plenaria de la Cámara de Representantes.

Del señor Presidente de la Comisión y de mis colegas de Comisión.

Renán Barco,
Senador Ponente.

ARTICULADO PROPUESTO

PROYECTO DE LEY NUMERO 69 DE 1996 SENADO

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

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorizar a la Asamblea del Departamento de Caldas para que ordene la emisión de la estampilla "pro-hospital de Caldas", cuyo producido se destinará para el mantenimiento, ampliación y remodelación de la planta física; para la adquisición, mantenimiento y reparación de los equipos asignados a los diferentes servicios que presta el centro hospitalario; para la dotación de instrumentos y compra de suministros, para la adquisición de nuevas tecnologías en las áreas de laboratorios, centros o unidades de diagnóstico, biotecnología, microelectrónica, informática y comunicaciones y para el desarrollo de actividades de investigación y capacitación.

Del total deducido, el hospital podrá destinar hasta un 10% en el pago de personal especializado y para atender los aportes de contrapartida que deben cubrir la atención de la seguridad social de sus empleados.

Artículo 2º. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 1995.

Artículo 3º. Autorizar a la Asamblea Departamental de Caldas, para que determine las características, tarifa y todos los demás

asuntos referentes al uso de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en el departamento y en los municipios del mismo. Las providencias que expida la Asamblea del Departamento, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. El porcentaje del valor del hecho u objeto del gravamen será determinado por la Asamblea del Departamento de Caldas.

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

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

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

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

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

La estampilla no podrá superar el valor máximo determinado por la Asamblea del Departamento de Caldas de acuerdo a lo contemplado en el artículo 3º de la presente ley.

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

Del señor Presidente de la Comisión y demás colegas.

Renán Barco,
Senador Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA, COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996). En la fecha fue recibida en esta secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 69 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-hospital de Caldas*. Sin pliego de modificaciones, consta de cinco (5) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 08 DE 1996 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 20 de 1996

Doctor

LUIS FERNANDO LONDOÑO CAPURRO

Presidente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente:

Me permito rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión*

de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.

Es del dominio de la esfera gubernamental del parlamento y de la opinión pública, el prestigio que en cuanto al nivel académico tiene ganado la Universidad de Cartagena en las distintas áreas profesionales que ofrece a los estudiantes en su zona de influencia.

Considero casi imposible que la Nación pueda asumir totalmente el costo de financiación de las universidades que tienen el título de universidades regionales; me parece que es bueno contar con el esfuerzo regional y con una presencia regional mayor para la permanencia en el tiempo de nuestras universidades ya que ellas cuentan con la anuencia y el afecto de la provincia colombiana.

Las limitaciones presupuestales determinadas por las crisis de los Departamentos de Bolívar, Sucre y Córdoba, las demandas de la población estudiantil, las expectativas poblacionales y las infraestructurales de la universidad, son entre otras, las principales razones que justifican la emisión de la estampilla en referencia.

Por las anteriores consideraciones, me permito rendir ponencia favorable y propongo que se dé segundo debate al Proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.*

Cordialmente,

Juan José García Romero,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA, COMISION TERCERA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., veinte (20) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996). En la fecha fue recibida en esta secretaría, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.* Sin pliego de modificaciones, consta de dos (2) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco,
Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO

Al Proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, aprobado en la Comisión Tercera Constitucional Permanente en su sesión ordinaria del día miércoles 4 de septiembre de 1996, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a las asambleas del Departamento de Bolívar para que se ordene emitir una estampilla, denominada *Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos*, cuyo producido será destinado para la construcción, adecuación, remodelación y mantenimiento de la planta física, escenarios deportivos, bibliotecas y demás bienes y elementos, equipos, laboratorios, que requieran la infraestructura de la Universidad de Cartagena.

Parte del recaudo será destinado al estímulo y fomento de la investigación en las distintas áreas científicas programadas por la Universidad de Cartagena.

Del total recaudado la Universidad de Cartagena destinará hasta un veinte por ciento (20%) para atender los aportes de contrapartidas que deben cumplir la atención de la seguridad social de sus empleados.

Artículo 2º. La emisión de la estampilla cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de sesenta mil millones de pesos (\$60.000.000.000.00).

Artículo 3º. Autorízase a la Asamblea del Departamento de Bolívar, para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla autorizada en las actividades y operaciones que se deben realizar en el departamento de Bolívar y en los municipios del mismo. Las providencias que expida la Asamblea del Departamento de Bolívar, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán puestas en conocimiento del Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo. La Asamblea Departamental de Bolívar podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro medio de recaudo del gravamen que permita cumplir segura y eficientemente el objeto de la presente ley.

Artículo 4º. Facúltase a los concejos distritales y municipales del Departamento de Bolívar, para que previa autorización de la Asamblea Departamental de Bolívar, hagan obligatorio el uso de la estampilla "Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos", cuya emisión se autoriza mediante esta ley con destino exclusivo a la Universidad de Cartagena.

Artículo 5º. La obligación de adherir y anular la estampilla en referencia, queda a cargo de los funcionarios departamentales, distritales y municipales que intervengan en los actos.

Artículo 6º. El recaudo de los valores que representa la estampilla se destinará a los objetos establecidos en el artículo 1º de la presente ley.

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

Artículo 7º. El control del recaudo, el traslado de los recursos a la Universidad de Cartagena y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán a cargo de la Contraloría General de la República.

Parágrafo. Las obligaciones que se generen de los actos, contratos de obras y operaciones de los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en el departamento, serán gravadas con el uso de la estampilla "Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos".

Artículo 8º. Créase una junta especial encargada de manejar los fondos que produzca la estampilla en sus distintas maneras de recaudos y empleo de ellas.

Esta junta estará integrada:

- a) Por el Gobernador del Departamento de Bolívar, que será su Presidente;
- b) Por un representante del Presidente de la República;
- c) Por el Rector de la Universidad de Cartagena;
- d) Por un Representante del Cuerpo Docente de la Universidad de Cartagena elegido dentro de su seno;
- e) Por un Representante elegido por los estudiantes de la misma Universidad.

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

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
ASUNTOS ECONOMICOS

Santa Fe de Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de mil novecientos noventa y seis (1996). En Sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, aprobó en primer debate del Proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos.*

El Presidente,

Juan Manuel López C.

El Vicepresidente,

Juan Camilo Restrepo S.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 122 DE 1995 SENADO

por la cual de modifica la Ley 112 de 1963.

Honorables Senadores: Cumplo con el honroso encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 122 Senado de 1995, "por la cual se modifica la Ley 112 de 1963", presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador *José Antonio Gómez Hermida.*

El proyecto en mención pretende eliminar la prohibición de enajenabilidad de los terrenos de mejoras de predios "Granja de San Julián", ubicado en el Municipio de Pitalito, Departamento del Huila, con matrícula inmobiliaria número 2060001181 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pitalito, prohibición establecida por el artículo sexto (6º) de la Ley 112 de 1963, que expresa:

"Los terrenos que se ceden por medio de la presente ley no podrán ser fraccionados ni enajenados en forma alguna por entidades beneficiarias, pues como ya se dijo, sólo se destinarán para los fines establecidos en los artículos anteriores".

Los fines de la donación contemplada en la Ley 112 de 1963, se expresa en sus artículos 3º, 4º y 5º y consisten genéricamente; en el adelantamiento de programas de capacitación agropecuaria, en la prestación de servicios de la misma naturaleza y en el establecimiento de una facultad de Agronomía y Veterinaria.

En la exposición de motivos, el autor del proyecto explica que los terrenos del predio "Granja de San Julián", han sido objeto de invasiones de personas carentes de vivienda, significando con ello el advenimiento de un fenómeno de naturaleza social de tal entidad, que no solamente impide cumplir con la destinación original de inmuebles sino que determina la nueva función del mismo, necesariamente consiste en servir de hogar a personas desprovistas de recursos y en especial de techo.

De la misma manera se advierte que el Incora, ante la mencionada circunstancia, ha pretendido adquirir el predio "Granja de San Julián", para adjudicarlo a quienes actualmente lo ocupan, sin perjudicar el patrimonio de sus actuales titulares: Departamento del Huila y el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, Seccional Huila,

compra que no ha podido concretarse en razón de la limitante de disposición establecida en la Ley 112 de 1963.

Considero que el Proyecto de ley, con cuyo espíritu me identifico, debe examinarse a la luz de las siguientes consideraciones:

Primera. La necesidad de adecuar los textos legales a las necesidades del momento: las normas son simples instrumentos reguladores de la conducta ciudadana. Su fin último no es otro que el de lograr el bienestar de los asociados. Mantener disposiciones que no consultan el interés colectivo y que, por el contrario, entorpecen su logro, transgrede los más elementales principios de organización social. La debida satisfacción de las necesidades ciudadanas exige que las cambiantes situaciones sociales se enfrenten con mecanismos idóneos cuya eficiencia inicial no haya sido desbordada, entre otras cosas por el simple transcurrir del tiempo. Es obvio que en aquellos casos en que ya no es posible "actualizar" la norma mediante la utilización de técnicas interpretativas, lo procedente es su modificación o derogación expresa.

Segunda. El imperativo de cumplir con las disposiciones constitucionales que consagran el derecho a la vivienda (artículo 51), la naturaleza de función social de la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64), normas todas integrantes del Capítulo "De los derechos sociales económicos y culturales" de nuestra Carta Política.

Tercera. El mantenimiento de los recursos derivados de la venta del inmueble "Granja de San Julián", con una afectación igual a la establecida en la Ley 112 de 1963, para el predio, de tal manera que se conserve el objetivo de la donación favoreciendo, principalmente el Municipio de Pitalito, en cuyo territorio se encuentra y evitando que tales recursos se diluyan en los presupuestos del Departamento del Huila o del Sena.

El proyecto de ley en estudio coincide con las pautas a que aluden los anteriores apartes, por cuanto reconoce la imposibilidad fáctica de dar cumplimiento a los planes de capacitación, educación y prestación de servicios que motivaron al Legislador de 1963, cuando decidió donar los predios e instalaciones de la Granja San Julián al Sena y al Departamento del Huila. Invadidos tales predios y siendo apremiante la necesidad de dotar de vivienda, entre otros, a sus actuales ocupantes lo procedente es variar la destinación inicial del inmueble y legalizar la tendencia de sus poseedores a partir de la modificación de la Ley 112 de 1963. Faltaría, en consecuencia, tan sólo, complementar el articulado del proyecto con el establecimiento de la obligación a cargo del Sena y del Departamento del Huila de invertir el precio de la venta en proyectos cuya finalidad se identifique con la contemplación en la Ley 112 de 1963.

Modificaciones propuestas

Aplicando lo expresado en el párrafo anterior, me permito proponer a los honorables Senadores la adición del Proyecto de ley 112 Senado de 1995, con un nuevo artículo, que sería el artículo 2º del mismo. El texto del nuevo artículo 2º sería:

Artículo 2º. Los recursos obtenidos por la venta del inmueble denominado Granja de San Julián, serán destinados por el Departamento del Huila y el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, Seccional Huila, al cumplimiento de los fines establecidos en los artículos 3º, 4º y 5º de la Ley 112 de 1963, ejecutando en el Municipio de Pitalito, Departamento del Huila, las obras, proyectos y programas correspondientes.

Basten las siguientes consideraciones anteriores como fundamento de la solicitud que presento a la honorable Comisión para

que se proceda a dar segundo debate en la Plenaria del honorable Senado de la República al Proyecto de ley número 122 de 1995, "por la cual se modifica la Ley 112 de 1963".

Del honorable Senador,

Jorge Eduardo Gechen Turbay,

Ponente.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 1995 CAMARA, 238 DE 1996 SENADO

por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate, al Proyecto de ley número 029 de 1995 Cámara, 238 de 1996 Senado, "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones", por designación que me hiciera la Presidencia de la Comisión Sexta del Senado de la República.

Consideraciones generales

El presente Proyecto de ley número 029 de 1995 Cámara, 238 de 1996 Senado, "por medio de la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones", junto con el pliego de modificaciones que se presentó con la ponencia para primer debate, fue considerado y aprobado en la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, en sesión llevada a cabo el día 20 de junio de 1996 y en la cual no se generaron discusiones ni modificaciones adicionales algunas.

La profesión de Desarrollo Familiar, cuya licencia de funcionamiento está dada por el Acuerdo 295 de 1983 del Icfes, es ofrecida a la comunidad por la Universidad de Caldas, Facultad de Desarrollo Familiar, creada ésta en 1983 como una respuesta a la urgente necesidad de conocer la realidad de la familia colombiana en ámbitos locales, regionales y nacionales y así recuperar y valorar el papel de la familia en los procesos de desarrollo y cambio social tan necesarios para el país en la construcción de la sociedad.

Dado lo anterior, es necesario reglamentar dicha profesión, con el objeto de establecer un marco legal al cual deben sujetarse los profesionales en la materia y evitar así el ejercicio ilegal de la profesión.

Esto tiene su sustento en el artículo 26 de la Constitución Política de Colombia que reza así: "Toda persona es libre de escoger profesión u oficio. La ley podrá exigir títulos de idoneidad. Las autoridades competentes inspeccionarán y vigilarán el ejercicio de las profesiones. Las ocupaciones, artes y oficios que no exijan formación académica son de libre ejercicio, salvo aquellas que impliquen un riesgo social. Las profesiones legalmente reconocidas pueden organizarse en colegios. La estructura interna y el funcionamiento de éstas deberán ser democráticos. La ley podrá asignarles funciones públicas y establecer los debidos controles".

Además, tratándose de una profesión relacionada directamente con la familia, lo que se está es resaltando el artículo 42 de la Constitución Política de Colombia, al consagrar a la familia como núcleo fundamental de la sociedad y al deber del Estado y de la sociedad de garantizar su protección.

El proyecto de ley en mención consta de 9 artículos referidos básicamente a los requisitos exigidos para ejercer la profesión, a las personas a las cuales se les reconoce la calidad de profesionales en Desarrollo Familiar, y a las funciones de la Asociación Colombiana de Profesionales en Desarrollo Familiar, cuya principal función es la de otorgar las matrículas profesionales y expedir las respectivas tarjetas.

Por técnica legislativa en el trámite de las leyes, considero necesario modificar el artículo 9º del proyecto, ya que las leyes no entran a regir a partir de su sanción, sino a partir de su promulgación, que es la publicación de la ley en el *Diario Oficial*.

Por las anteriores consideraciones propongo a los honorables Congresistas:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 029 de 1995 Cámara, 238 de 1996 Senado "por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones", junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que me permito adjuntar.

De los honorables Congresistas,

Alfredo Méndez Alzamora,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 8º quedará así:

Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alfredo Méndez Alzamora,

Senador de la República.

TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Regláméntase el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar, sometida al régimen de la presente ley, la cual tiene como objeto formar un recurso humano con capacidades y habilidades para comprender la realidad y problemática de la familia colombiana y contribuir a la formulación de políticas y alternativas orientadas al mejoramiento de su calidad de vida y la de cada uno de sus miembros.

Artículo 2º. Solamente los profesionales de Desarrollo Familiar podrán desempeñar las funciones establecidas para esta profesión tanto en la actividad pública como en la privada.

Parágrafo. Para ejercer la profesión de Desarrollo Familiar se requiere, además de los requisitos académicos exigidos por el Estado, prestar seis (6) meses de servicio en las entidades que el Gobierno designe, sea en la ciudad o en el campo.

Artículo 3º. Las empresas del Estado y las privadas que requieran los servicios de un profesional en desarrollo familiar, sólo podrán contratar profesionales con título universitario, obtenido de conformidad con la presente ley.

Artículo 4º. Para efectos de la presente ley, se reconoce la calidad de profesional en Desarrollo Familiar:

a) A quienes hayan obtenido u obtengan el título de Profesional, Licenciado o Doctor en Desarrollo familiar, expedido por una universidad debidamente reconocida por el Estado;

b) A quienes hayan obtenido u obtengan en otros países el título equivalente a profesional en Desarrollo Familiar, con los cuales Colombia tenga celebrados convenios o tratados sobre reciprocidad de títulos universitarios;

c) A quienes hayan obtenido u obtengan en el país o en el extranjero títulos de especialistas, magísteres o doctores en Desarrollo Familiar.

Artículo 5º. A la Asociación Colombiana de Profesionales en Desarrollo Familiar se le asignan las siguientes funciones:

a) Otorgar la matrícula profesional y expedir las respectivas tarjetas;

b) Decidir, dentro del término de treinta (30) días, a partir de su presentación sobre las solicitudes de inscripción de los profesionales, licenciados, especialistas, magísteres o doctores en Desarrollo Familiar a que se refiere el artículo 5º;

c) Conocer las denuncias que se presenten por faltas contra la ética profesional y sancionarlas;

d) Resolver sobre la suspensión o cancelación de inscripciones;

e) Denunciar ante las autoridades competentes, las violaciones a disposiciones legales que reglamenten el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y solicitar de las mismas la imposición de las penas correspondientes.

Artículo 6º. Para ejercer la profesión de Desarrollo Familiar se requiere estar inscrito en la Asociación Colombiana de Profesionales en Desarrollo Familiar, entidad que expedirá las resoluciones de inscripción correspondiente.

Artículo 7º. Las Facultades de Desarrollo Familiar establecidas o que se establezcan en el país, deberán funcionar dentro de una universidad autorizada y reconocida por el Estado y bajo la inspección y vigilancia del Ministerio de Educación Nacional.

Artículo 8º. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Alfredo Méndez Alzamora,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 412 - martes 1º de octubre de 1996

**SENADO DE LA REPUBLICA
PROYECTOS DE LEY**

| | Págs. |
|--|-------|
| Proyecto de ley número 102 de 1996 Senado, por la cual se modifica la Ley 4ª de 1992. | 1 |
| PONENCIAS | |
| Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 03 de 1996 Senado, Régimen de Carrera Administrativa, por la cual se modifica el artículo 125 de la Constitución Política de Colombia. | 2 |
| Ponencia para primer debate al proyecto de Acto legislativo número 13 de 1996 Senado, por la cual se eleva a norma constitucional la prohibición de toda clase de amnistía, saneamiento y exoneración de los impuestos de renta y complementarios, impuesto predial y de industria y comercio. . | 5 |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley estatutaria número 35 de 1996 Senado, por la cual se modifica el estatuto básico de los partidos y movimientos políticos. | 6 |
| Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 69 de 1996 Senado, 142 de 1995 Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-hospital de Caldas. | 7 |
| Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al proyecto de ley número 08 de 1996 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Universidad de Cartagena, siempre a la altura de los tiempos. 8 | 8 |
| Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 122 de 1995 Senado, por la cual de modifica la Ley 112 de 1963. | 10 |
| Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto definitivo al Proyecto de ley número 029 de 1995 Cámara, 238 de 1996 Senado, por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de Desarrollo Familiar y se dictan otras disposiciones | 11 |