



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 421

Santa Fe de Bogotá, D. C., miércoles 8 de octubre de 1997

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 108 DE 1997 SENADO

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los setenta y cinco años de la reconstrucción del municipio de Cumbal en el departamento de Nariño y se ordena la realización de unas obras.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación se asocia a la celebración de los setenta y cinco años de la catástrofe y reconstrucción del municipio de Cumbal, en el departamento de Nariño.

Artículo 2º. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, el Gobierno Nacional, de conformidad con el artículo 341 de la Constitución Política, incorporará dentro del Presupuesto General de la Nación correspondiente a las vigencias de 1999, 2000 y 2001, las apropiaciones necesarias para la ejecución y terminación de las siguientes obras de infraestructura que permitirán el desarrollo de Cumbal como municipio fronterizo e importante región agroindustrial y turística:

- a) Pavimentación de la carretera Cumbal - Chiles;
- b) Pavimentación de las calles del casco urbano de Cumbal y del corregimiento de Chiles;
- c) Remodelación y ampliación de los colegios José Antonio Llorente de Cumbal, Técnico Agropecuario de Panam y Jesús del Río de Chiles - Nariño.

Las obras después de su evaluación técnica, social y económica, serán incluidas en el Banco de Programas y Proyectos del Departamento Nacional de Planeación.

La apropiación en el Presupuesto General de la Nación será del 40% para el primer año de vigencia de la presente ley; el 30% para el segundo y el 30% para el tercero.

Artículo 3º. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar los créditos adicionales y los traslados presupuestales que sean necesarios para la ejecución de la presente ley.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de su sanción.

Presentado por:

Parmenio Cuéllar B., Franco Salazar B., Lorenzo Muelas, Darío Martínez B., Eduardo Enríquez Maya, Aurelio Iragorri H., Jimmy Chamorro, Senadores (siguen firmas ilegibles).

EXPOSICION DE MOTIVOS

El municipio de Cumbal, agrícola por excelencia está situado en la sabana de Túquerres e Ipiales, Suroccidente del departamento de Nariño, es municipio fronterizo con la República del Ecuador y segundo en categoría después de Ipiales en la Provincia de Obando. Su cabecera está localizada según coordenadas geográficas a los: 00 grados 54' 43" latitud norte y 77 grados 47' 42" de longitud al oeste del meridiano de Bogotá, la altura sobre el nivel del mar es de 3.100 metros, con temperatura media de 11 grados centígrados. Dista de la capital departamental, Pasto, 104 kilómetros y de la capital de la República, Bogotá, 930 kilómetros. El área municipal es de 1.245 kilómetros cuadrados, distribuidos en 102 de clima cálido, 155 de clima medio, 200 de clima frío y 808 de páramo. Los límites municipales son: Por el norte, los municipios de Guachucal y Piedraancha (Mallama); al oriente: Carlosama (Cuaspud); al occidente: Ricaurte; y por el sur la República del Ecuador. Topográficamente es un territorio montañoso escarpado a excepción de extensas áreas planas como la que sirve de asiento al casco urbano; su relieve corresponde a la Cordillera occidental. En esta región se aprecian los paisajes más hermosos del país engalanados por ríos, riachuelos, lagunas, montañas y sus dos nevados volcanes, el Chiles y el Cumbal, este último el más alto de la Cordillera occidental colombiana.

El municipio de Cumbal aparte de sus veredas aledañas al casco urbano, está compuesto por una zona rural que abarca cinco corregimientos tales como:

Corregimiento de Panam, corregimiento de Chiles, corregimiento de Mayasquer, corregimiento de San Martín y corregimiento de Miraflores, localizados en el resguardo indígena del Gran Cumbal.

La extensa frontera del municipio de Cumbal con el Ecuador, se caracteriza por ser un suelo fértil de clima templado, en donde los colombianos han demostrado su laboriosidad y el potencial de las riquezas de sus tierras en la cantidad de productos agrícolas, ganaderos y forestales que diariamente desplazan hacia la vecina República; esta dependencia económica hace que el país vecino atienda a los colombianos con vías de transporte, en servicios médicos y hospitalarios y especialmente en servicios educacionales.

Cumbal es una población en dos tiempos: la antigua, que fue la que destruyó el terremoto del 14 de diciembre de 1923, y la nueva, que es la que se extiende en el Llano de Piedras.

Cumbal proviene según algunos historiadores de la palabra "Cumba", que es palabra Quichua que significa tronera, esto es tragaluz, pequeña abertura en el techo de la casa campesina destinada principalmente a desalojar el humo del interior, pero otros sostienen que fue en memoria del Cacique fundador "Cumbe" y de allí tomó el nombre de Cumbal. El pueblo de Cumbal tuvo como origen una rancharía fundada por el Cacique Cumbe en 1529; a la llegada de los conquistadores, esta rancharía denominada Pavas, estaba bien conformada y distribuida, que no necesitó otra fundación sino que bastó ratificar la existente y cambiarle el nombre por el de "Cumbal".

Los indios de esta comarca, pertenecieron a la tribu de Quillacingas, desalojados sesenta años antes de la conquista por los Incas, de quienes recibieron sus influencias civilizadoras en costumbres, hábitos y creencias religiosas.

El progreso de Cumbal fue tan visible hasta tal punto que por dos ocasiones estuvo disputándose con Ipiales la primacía de capital de la extinguida provincia de Obando, pero el desarrollo de esta ciudad vino a estatizarse en la mañana de tristes recuerdos del 14 de diciembre de 1923, cuando una conmoción sísmica acabó con las esperanzas de sus habitantes y todas las construcciones al igual que sus aspiraciones, y tantos proyectos se vinieron a tierra en medio del pánico y desconsuelo de sus gentes; muchas de ellas ante el desamparo y tristeza abandonaron definitivamente su patria chica, otros en cambio abandonaron las ruinas de su querido Cumbal y levantaron a dos kilómetros la nueva y floreciente ciudad de "Cumbal".

En los primeros cinco días del mes de enero de 1924 el obispo de la Diócesis, Monseñor Antonio María Pueyo de Val, los sacerdotes Máximo Benavides, Fidencio Concha, Agustín Coidal, los señores Juvenal de los Ríos (Alcalde), Manuel Bravo (Personero); Fernando, Ismael y Mariana de los Ríos, Lisandro Arellano, José Castillo y muchos otros dinámicos cumbaleños en compañía de los ingenieros Benjamín Burbano, Samuel Chavéz y Virgilio Ramírez colocaron solemnemente las primeras piedras de la Iglesia y Casa Municipal y elaboraron el plano donde hoy se yergue con optimismo una pujante ciudad que gracias al derroche de entusiasmo de sus hijos durante estos primeros setenta y cinco años de existencia han vuelto a colocarla como la población con ritmo acelerado de grandeza, venciendo y sobreponiéndose a todo obstáculo que impida demostrar lo que es y lo que fue.

Cumbal se gloria por ser cuna de grandes familias que sería interminable enumerarlas, vasta citar dos: Los Llorente-Morillo y los Ortega, de ellas salieron uno de los primeros Ministros Nariñenses y gran Jefe Político, José Antonio Llorente, quien fuera Ministro de Estado durante la administración del Presidente Carlos E. Restrepo (1910 - 1914); y el doctor Fernando Ortega, quien supo representar

los pueblos sureños ante el Congreso como unos de los primeros y mejores parlamentarios con dignidad e hidalguía.

En la actualidad cuenta con una pléyade de intelectuales jóvenes cuyo anhelo es enrumbar por la senda del progreso a su amada patria chica.

Económicamente el municipio vive a expensas de la agricultura, ganadería y en baja escala de la minería e industria.

La agricultura con los reglones de papa, trigo, cebada y habas en el clima frío; maíz, yuca, caña de azúcar, etc, en el medio y cálido.

En los últimos años ha tomado auge la ganadería, en las haciendas de gran extensión donde se está incrementando la ganadería de buena raza y producción lechera.

En cuanto a la minería a pesar de que el subsuelo posee diversos y valiosos minerales apenas sí se explotan y muy deficientemente el azufre de sus dos volcanes y el hielo que es tomado como elemento comercial con pueblos vecinos. En la región de Mayasquer existen minas de oro que estuvieron en explotación hasta años anteriores al terremoto pero que hoy se encuentran abandonadas.

La industria está representada por manufactureras, sobresaliendo los tejidos de cobijas, ruanas, alfombras, bayeta, pollera, pañolones y artículos de madera y artículos lácteos de primera categoría.

Cumbal es un centro comercial tanto en la ganadería como en toda clase de artículos alimenticios, allí llegan gentes de todos los pueblos y ciudades circunvecinos tanto colombianos como ecuatorianos.

El turismo es otro factor económico que se puede explotar y Cumbal tiene perspectivas para ello, representado por la diversidad de climas, sus nevados y montañas, sus lagunas y ríos ricos en truchas, las aguas termales del corregimiento de Chiles, consideradas por sus características medicinales, como las mejores del país; sus sitios arqueológicos y la heterogeneidad de sus paisajes.

En cuanto al aspecto socio-político, tenemos que la comunidad rural del municipio de Cumbal por ser una zona indígena tiene su propia organización político administrativa representada por los Cabildos Indígenas de Cumbal, Panam. Chiles y Mayasquer que actúan independientemente pero que en momentos de necesidad se unen para formar una unidad de lucha con el propósito de alcanzar algunos fines como es el caso de la lucha por la recuperación de la tenencia de la tierra.

Con relación al aspecto económico se puede afirmar que la población en edad de trabajar está constituida por niños, mujeres y hombres que se dedican al trabajo del campo. Dentro de sus principales actividades tenemos: la agricultura, como la más importante fuente de producción de esta región, ya que el pueblo nariñense en general es totalmente agricultor y hacia el agro lo orienta su tradición y costumbre.

No obstante aún no se practica esta actividad en forma intensiva por cuanto el agricultor continúa siendo fiel a las prácticas agrícolas que utilizaron sus antepasados.

La agricultura se ve afectada en su productividad por el inadecuado laboreo y las quemadas, la sucesión continua de siembras sin rotación de cultivos, tala de bosques, y la resistencia del campesino para adoptar las innovaciones de la técnica agrícola, convirtiéndose esto en un problema cultural que es necesario transformar mediante la educación de sus gentes.

La agricultura se lleva a cabo en pequeños minifundios y sin créditos amplios y suficientes que permitan un mejor y mayor desarrollo. No cuentan con asistencia técnica por parte de

organismos estatales, no utilizan el control de plagas y aplican los fungicidas y abonos de manera empírica y sin contar con las especificaciones y tipos de suelos y utilizan como semillas las únicas que la región produce.

En esta clase de labores participa toda la familia, y cuando las parcelas son muy pequeñas el jefe del hogar y los hijos mayores prefieren trabajar como jornaleros en otros minifundios por cuanto la sola producción de sus pequeñas parcelas no es suficiente para satisfacer las necesidades de la familia y tampoco logra absorber toda la fuerza de trabajo familiar.

Otro renglón muy importante de la economía cumbaleña es la producción de leche, tan importante que en la actualidad ya casi sustituye a la agricultura, una actividad ancestral pero que por falta de crédito, de apoyo, de tecnificación es muy costosa y las ganancias cuando se producen, son muy escasas que por sí solas no alcanzan para solventar las múltiples necesidades del campesino y de sus familias. En cambio la industria lechera se puede decir que es una actividad que le ha permitido obtener mejores dividendos y por sobre todo más seguros, sin embargo este que podría ser el más ambicioso proceso agroindustrial se ha visto entorpecido en su desarrollo, por la falta de vías de comunicación, toda vez que las pocas vías de penetración son realmente caminos de herradura que en época de invierno se vuelven intransitables.

Esta es la razón fundamental para que dentro de este proyecto de ley que hoy ponemos a vuestra distinguida consideración, se pretende que la vía más importante del municipio como es la que une la cabecera municipal -Cumbal-, con el corregimiento límite con el Ecuador-Chiles, se pavimente, no sólo para beneficio del municipio y sus corregimientos sino porque eventualmente se constituiría en la vía alterna más importante de comunicación entre la República de Colombia y la del Ecuador, toda vez que si por algún imprevisto se cierra la vía Panamericana que conduce al Ecuador por el puente Internacional de Rumichaca, el tránsito automotor se haría por la alterna Ipiales-Guachucal-Cumbal-Chiles-Tufiño-Tulcán.

Pensando en esta posibilidad, el Gobierno ecuatoriano tomó la determinación de ampliar y pavimentar la vía Tufiño-Tulcán, trabajos que se adelantan con gran celeridad actualmente.

La carretera Ipiales-Guachucal-Cumbal se encuentra pavimentada, faltando únicamente el trayecto Cumbal-Chiles con una distancia de 20 kilómetros, pero que por las pésimas condiciones de mantenimiento se prolonga la travesía, en casi dos (2) horas, trayecto que se recorrería en menos de 20 minutos si estuviese pavimentada.

Se busca igualmente que la Nación contribuya con la pavimentación de las principales vías que corresponden al casco urbano de la cabecera municipal y de la población limítrofe con el Ecuador como es Chiles, que en conjunto no sobrepasan los quince (15) kilómetros y que por ser la puerta de entrada a nuestro país, deberían tener otra presentación a la que actualmente poseen y que dan la impresión de ser pueblos abandonados y alejados de la civilización.

Finalmente se pretende la ampliación de los tres centros educativos que posee el municipio ya que hoy no tienen la infraestructura ni el espacio adecuado que permita albergar y formar la población estudiantil que cada día es más creciente.

La razón que nos motiva a presentar este proyecto que busca la realización de unas pequeñas obras en tan importante municipio de la geografía colombiana radican básicamente en la escasez de

recursos del municipio que sería utópico pensar que algún día podría adelantar por sí solo, estas fundamentales obras, y son escasos por cuanto el municipio es habitado por gentes humildes que en su totalidad bordean la línea de pobreza, que pagan muy bajos impuestos en ciertos casos, porque en otros no lo hacen, porque sus pequeñas parcelas son terrenos de cabildos y estos por disposiciones que vienen incluso desde épocas de la colonia, no pagan tributos.

Queremos finalmente apelar a su sensibilidad social para que este proyecto de ley pueda recibir el apoyo no sólo del Congreso que estamos seguros lo tendrá, sino del Gobierno Nacional, con la seguridad de que se habrá dado un paso importante en el progreso y desarrollo de esta apartada región de la patria que se ha caracterizado por la pujanza y laboriosidad de sus gentes.

De los señores Congresistas,

Parmenio Cuéllar B., Darío Martínez B., Eduardo Enríquez Maya, Jimmy Chamorro, Franco Salazar B., Lorenzo Muelas, Germán Chaves Bolaños, Eduardo Pazos Torres, Aurelio Iragorri H., (siguen firmas ilegibles).

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 7 de octubre de 1997

Señor Presidente.

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 108 de 1997 Senado, "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los setenta y cinco años de la reconstrucción del municipio de Cumbal en el departamento de Nariño y se ordena la realización de unas obras", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,

Secretario General, honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 7 de octubre de 1997

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

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General,

Pedro Pumarejo Vega.

PROYECTO DE LEY NUMERO 110 DE 1997 SENADO

por la cual se amplían las funciones del Vicefiscal General de la Nación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El inciso 2º del artículo 28 del Decreto número 2699 de 1991, quedará así:

2. Reemplazar al Fiscal General en sus ausencias temporales o en casos de impedimento procesal.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

Presentado por:

Alfonso Gómez Méndez,
Fiscal General de la Nación.

Honorables Congresistas:

Como Fiscal General de la Nación y en ejercicio de la iniciativa legislativa que me confiere el artículo 251, numeral 4º, de la Constitución Política y el artículo 140, numeral 10, de la Ley 5ª de 1992, presento ante ustedes el presente proyecto de ley por medio del cual se amplían las funciones del Vicefiscal General de la Nación, proyecto en relación con el cual planteo ante ustedes la siguiente:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Actualmente, en aquellos eventos en que hay lugar a impedimento procesal por parte del Fiscal General de la Nación, la declaratoria de impedimento debe ser aceptada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia y luego el Presidente de la República debe remitir un tema para efecto de que esa honorable Corporación proceda a la elección del señor Fiscal General *ad hoc* que ha de conocer de tales investigaciones.

Con el presente proyecto se pretende radicar en el Vicefiscal General de la Nación la competencia para el conocimiento de investigaciones en las que se declare impedido el Fiscal General de la Nación por los siguientes motivos:

1. Se establece un mecanismo legal que de manera automática determina el servidor público competente para asumir aquellas investigaciones en que haya lugar a impedimento del Fiscal General de la Nación. De este modo se establece un sistema ágil de designación de un Fiscal General *ad hoc* que no da lugar a interrupción alguna en el desarrollo de esas investigaciones. Este sistema de designación se encuentra vigente actualmente en la Procuraduría General de la Nación, pues el Viceprocurador tiene competencia en los eventos de impedimento procesal del Procurador General de la Nación.

2. El Vicefiscal General de la Nación tiene a su alcance, de manera inmediata, todo el recurso humano y la infraestructura material necesaria para el trámite de esas investigaciones y para la formulación de las acusaciones a que haya lugar.

Cordialmente,

Alfonso Gómez Méndez,
Fiscal General de la Nación.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 8 de octubre de 1997

Señor Presidente.

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 110 de 1997 "por la cual se amplían las funciones del Vicefiscal General de la Nación", me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

Pedro Pumarejo Vega,

Secretario General, honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 8 de octubre de 1997

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

Cúmplase.

El Presidente,

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General,

Pedro Pumarejo Vega.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 234 DE 1996 CAMARA, NUMERO 1 DE 1997 SENADO

por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la Justicia y se promueve el acceso a la misma.

El presente proyecto de ley lo presentó el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el buen propósito de darle carácter permanente a algunas normas contenidas en el Decreto 2651 de 1991, el cual fue expedido en ejercicio de las facultades contenidas en el artículo 116, inciso 3º de la Constitución Política, a fin de contribuir a resolver la inminente crisis que envuelve a la Administración de Justicia en Colombia, y a otra serie de normas que han coadyuvado en el mejoramiento de dicha Administración de Justicia.

Se ha observado en estos últimos seis (6) años, que gran parte de dicha normatividad ha demostrado eficacia y efectividad en sus propósitos, al punto tal que ha sido prorrogado en tres (3) ocasiones dicho Decreto 2651, yendo su vigencia hasta el 10 de julio de 1998,

razones suficientes para acreditar su paso a la permanencia como normas jurídicas nacionales.

La abundancia de conflictos que hoy gravitan en la faz del país y que rebasan las posibilidades de las instituciones para dar soluciones prontas, provocó que el Estado propiciara la desjudicialización de soluciones a los conflictos que se den entre particulares, o entre el Estado y particulares, cediendo y entregando facultades a personas naturales y jurídicas diferentes al órgano jurisdiccional para que intervengan y propicien soluciones rápidas, ágiles y económicas, a la gama de conflictos que debe atender el Estado.

Por estas consideraciones con audacia, se han traído mecanismos alternativos de solución de conflictos que nos permitan enfrentar con éxito y con inmediatez la caótica situación social que gravita con mayor énfasis en la Administración de Justicia.

Instituciones que en varios tópicos del derecho y de manera restringida se venían utilizando en nuestro Sistema Jurídico, hoy las universalizamos y complementamos con otras nuevas y de muy

buen recibo en los subsectores que atenderán, son ellos: La conciliación, el arbitraje y la amigable composición.

Es oportuno precisar que la constitucionalidad de tan importantes instituciones las encontramos en el artículo 116, inciso 3º de la Constitución Política, norma que expresamente habilita la existencia de los citados mecanismos para cumplir las funciones que aquí en este proyecto de ley le estamos encargando, con el inequívoco propósito de descongestionar los despachos judiciales, dando soluciones a los conflictos dentro del proceso y fuera de él, lo que nos garantiza menos demora y desgaste del aparato judicial, circunstancia esta que ha contribuido seriamente a la pérdida de credibilidad de nuestra justicia, y por qué no afirmarlo, en el crecimiento inaudito de la impunidad en nuestro país.

Característica sobresaliente de estos mecanismos de solución de conflictos es que propician el diálogo como único medio para solucionar los conflictos generales.

De otra parte, estos mecanismos son medios idóneos para evitar las dilaciones en los procesos y encontrar la efectividad de los principios de la economía procesal y celeridad de ellos.

Con la Constitución de 1991, se constitucionalizaron los principios que informa el derecho laboral, dándose la obligación al Gobierno de promover la Concertación, cuestión que se complementa, ella con la orden de constituir la Comisión Permanente de Concertación de Políticas Laborales, siendo función primordial la de contribuir a la solución de conflictos en materia laboral, al tenor de los artículos 55 y 56 de la Carta Política.

Muchos son los factores que deben tener en cuenta los conciliadores entre ellos los de carácter psicológico, sociológico, filosófico y en consideración ellos, el proyecto ha incluido a los estudiantes de Ciencias Humanas de último año con personas que pueden coadyuvar en el logro de una buena conciliación.

Atendiendo algunas sugerencias, hemos encontrado conveniente incluir dentro de este proyecto de ley, como otro mecanismo alternativo de solución de conflictos, la figura del Defensor del Cliente Financiero, figura promovida de tiempo atrás por la Asociación Bancaria de Entidades Financieras de Colombia, con la finalidad específica de propender por el logro de la justicia en las relaciones entre los clientes y las entidades del sector, y de dar una mayor calidad de servicio.

“Este mecanismo ha mostrado sus bondades desde el momento mismo de su creación”, y sus características responden a las razones señaladas en la exposición de motivos, de promover mecanismos que permitan de manera ágil y efectiva acceder a procedimientos ajenos a las autoridades administrativas o judiciales.

La Defensoría del Cliente, además de la conciliación, el arbitraje, la amigable composición, es también un instrumento legítimo para la realización del valor de la justicia y facilitador del acceso a ella para los usuarios de los servicios y los consumidores”, y en países como Alemania, Gran Bretaña, Canadá, España, etc., viene aplicándose con éxito.

Complementan estos mecanismos otra serie de reformas que desarrollan los principios consagrados en la Constitución y en la Ley Estatutaria de la Administración de Justicia, buscando que la justicia en nuestro país sea cada día un factor que contribuya al desarrollo institucional.

La experiencia acumulada durante varios años, nos ha mostrado que la solución a los conflictos interpartes, es algo inherente a la búsqueda de la Paz, y por eso durante los últimos tiempos vemos la insistencia generalizada en el diálogo y el establecimiento de una

cultura y educación para lograr que nuestra sociedad encuentre la convivencia pacífica, ya que de por sí sentarse a hablar sobre las diferencias que separan a los ciudadanos, ello implica un gran avance que en la medida en que hagamos común su uso y nos habituemos a utilizarlo de manera permanente, nos enseñará a manejar y controlar las intransigencias del diario acontecer en nuestras relaciones sociales, económicas y jurídicas que nos circundan.

Aporte fundamental a la descongestión judicial y eficacia de las instituciones que hemos señalado traerá la creación del Servicio Legal Popular, a que estarán obligados prestar los estudiantes de Derecho que hayan concluido su aprendizaje académico, y que se eleva a la categoría de prerrequisito para optar el título de Abogado en todas las facultades de Derecho del país.

La abundancia del recurso humano calificado para tal efecto de la nueva institución como complemento para lograr celeridad en la Administración de Justicia.

De otra parte, el proyecto presenta modificaciones y adiciones y nuevos artículos a varios códigos, empezando por el de Procedimiento Civil, cuyas pautas principales tienden a la moralización y agilidad en la Administración de Justicia en lo tocante con los auxiliares de la justicia, estableciendo causales para la exclusión de la lista de auxiliares; racionaliza los términos para la práctica de pruebas y simplifica los requisitos de validez de ellos, remite algunos procesos al procedimiento abreviado como los posesorios especiales regulados por el Código Civil Colombiano, y establece el procedimiento para las acciones populares.

La importancia que hemos dado al proyecto se evidencia con el establecimiento de procedimientos aplicables a la conciliación ordinaria, normas generales aplicables a la Conciliación Administrativa y de Familia, procedimiento para llegar a la Conciliación Prejudicial en materia Contencioso Administrativo, conciliación administrativa ante las autoridades del trabajo, y es para destacar la creación de los Centros de Conciliación que podrán dirigir las personas sin ánimo de lucro y las Facultades de Derecho, nos garantizan la operatividad y funcionalidad de las nuevas instituciones sin afectar el presupuesto general de la Nación y sin tocar un solo cargo público de ningún orden.

Complementa lo anterior la regulación de quienes pueden ser conciliadores, sus calidades, su inhabilidad especial, la oportunidad de dicha conciliación, la cual complementamos con un inciso adicional, para establecer que la conciliación en materia laboral, de familia y civil procede en cualquier momento antes de dictarse sentencias de primera, segunda instancia y aun antes de sentenciar en casación.

Se resalta el arbitraje como mecanismo de solución de conflictos, con la novedad de la creación del “Centro de Arbitraje”, con un trámite prearbitral y el procedimiento para el arbitraje internacional, son sin duda procedimientos que nos ayudarán a descongestionar y acelerar la administración de justicia.

Así mismo, se trae el mecanismo de la amigable composición, de fácil y descomplicada utilización, dándonos su definición legal, la forma de ser designación y los efectos que se surten con sus actos, nos convencen de la bondad de esta nueva institución.

Con el presente proyecto de ley, prácticamente se hace una reforma al Código Contencioso Administrativo muy amplia, al extremo que se modifican, adicionan y crean más de 50 artículos de dicho código, siendo de resaltar las funciones competencia y jurisdicción fijada a los jueces administrativos; se le otorgan nuevas competencias a los tribunales administrativos y al Consejo de Estado.

En materia sustantiva adicionamos la perención, se adicionan las causales de caducidad; se mejoran sus términos de agilización, los

términos de presentación y contestación de demandas administrativas; mejor redactadas la demanda de Reconvención; se aplican las inhabilidades, impedimentos, recusaciones de los Consejos de Estado, Magistrados de Tribunal Administrativo, Jueces Administrativos y se extienden a los Agentes del Ministerio Público ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Es reglamentada la impugnación de los actos judiciales administrativos con los recursos ordinarios y extraordinarios restableciéndose el de súplica, regulándose sus causales, y procedimientos para su efectividad.

Pero de mucha oportunidad y trascendencia va a ser el contenido del artículo 63 del proyecto que autoriza al Consejo Superior de la Judicatura, dentro del año siguiente de la vigencia de la presente ley, para conformar cuatro (4) secciones especiales de carácter transitorio en el Consejo de Estado, cada una integrada con tres (3) magistrados, exclusiva función de fallar los procesos que asigna la Sección Segunda y Tercera, cuyos términos para dictar sentencia se encuentren vencidos al entrar en vigencia la presente ley.

Todos estos mecanismos son complementados con la parte relativa al acceso en materia comercial y financiera, donde encontramos normas sobre el ejercicio y funciones jurisdiccionales por las Superintendencias, así:

En cuanto a la Superintendencia de Sociedades, la impugnación de sus decisiones y disolución de sociedades.

Sobre la Superintendencia de Valores, normas sobre la protección de accionistas minoritarios.

En cuanto toca con la Superintendencia de Industria y Comercio, normas sobre competencia desleal y sobre protección al consumidor, y sobre la Superintendencia Bancaria atribución excepcional de competencias.

Finalmente, el proyecto de ley trae disposiciones sobre la asistencia legal popular y sobre la Defensoría del Oficio.

Modificaciones

Proponemos lo siguiente:

Adicionar el numeral 3º del artículo 10 del proyecto para que quede redactado en los siguientes términos:

“3. → Las partes y testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos sobre los cuales declaran, los cuales se agregarán al expediente y se darán en traslado común por tres (3) días a las partes, sin necesidad de auto que lo ordene.

– Suprimir el numeral 1º del artículo 320 del Código de Procedimiento Civil, contenido en el artículo 23 del proyecto, dejando vigente el actual, pues él atenta contra el debido proceso en cuanto tiene que ver con el derecho a defensa de quien es demandado pero no notificado.

En atención a algunas sugerencias del Centro de Arbitraje y Conciliación de la Cámara de Comercio de Bogotá y de la Asociación Bancaria de entidades financieras de Colombia, las cuales compartimos, sugerimos las siguientes modificaciones al proyecto de ley:

En el artículo 83. Obligaciones del funcionario se proponen las siguientes modificaciones:

– Suprimir el numeral 5, que “señala con obligación, el velar porque no se menoscaben los derechos del trabajador, ello implicaría desconocer que el conciliador actúa en forma neutral e imparcial, por tanto, debe velar por el respeto de los derechos de todos los involucrados en una audiencia conciliatoria, patronos y trabajadores, en el caso de materia laboral”.

– Suprimir el numeral 6 por las siguientes razones: “Se señala como que el conciliador debe aprobar el acuerdo de las partes, cuando cumpla determinados requisitos. Ello implica desnaturalizar la figura de conciliador que en ningún momento aprueba un acuerdo, éste nace de la voluntad de las partes orientadas por el conciliador, que no permite que se efectúen acuerdos sobre materias que no sean transigibles”.

– Dejar en singular el numeral 7 del artículo 83, que reforma el artículo 28 de la Ley 23 de 1991, pues aquí se señala “que al funcionario le corresponde las actas de la audiencia de conciliación; aspecto que no se entiende, pues de la audiencia de conciliación sólo surge una única acta, el hecho de dejarlo en plural puede generar grandes confusiones”. Entonces, quedará así:

Artículo 83. *Obligaciones del funcionario.* El artículo 28 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

7. Levantar el acta de la audiencia de conciliación, entregándose copia a cada una de las partes.

– Suprimir el artículo 113. Función que incluye un artículo nuevo a la Ley 23 de 1991, el 91 al siguiente tenor:

“Los Centros de Arbitraje cumplirán funciones de administración y de secretaría técnica de los Tribunales de Arbitrajes” en razón a que “...implicaría afirmar que se crea una nueva clase de arbitraje, el administrado diferente al institucional. Igualmente no se entiende que es secretaría técnica, pues el funcionamiento del trámite arbitral no lo contempla”.

– Suprimir el artículo 116. Cláusula compromisoria, que incluye un artículo nuevo al Decreto 2279 de 1989, el artículo 2A, por las siguientes razones:

“...Nuevamente generará gran número de confusiones, pues al tratar de definir la autonomía de la cláusula compromisoria, no tiene en cuenta aspectos como el hecho de que la cláusula puede estar en un documento separado, por cuanto afirma debe estar contenida en un contrato. No su interpretación, y como en este caso deja cosas por fuera”.

Suprimir del artículo 120. El término “por el juez o”, en atención a que “...haciendo referencia al trámite prearbitral, menciona que cuando los árbitros sean designados por el juez, serán recusables dentro de ciertos términos. No se entiende esta parte del artículo, porque de acuerdo con todo el texto del proyecto, el juez en ningún caso tiene la facultad de designar árbitros en un trámite arbitral”. O sea, el texto queda así:

Artículo 120. *Impedimentos y recusaciones.* El inciso segundo del artículo 12 del Decreto 2279 de 1989, quedará así:

Los árbitros nombrados por acuerdo de las partes no podrán ser recusados sino por causales sobrevinientes a la designación. Los nombrados por un tercero, serán recusables dentro de los cinco (5) días siguientes a la designación del árbitro.

– Proponemos otra relación al párrafo del artículo 124, en razón a que “menciona que si el tribunal decide que no es competente, se extinguirán definitivamente los efectos del pacto arbitral”, redacción que es equívoca y errónea, pues lo que ocurre es que se extinguen los efectos para el caso concreto, pero no, como lo señala el proyecto, extinguiendo todos sus efectos hacia el futuro, vale decir, derogado el pacto arbitral.

Se sugiere el siguiente texto:

Artículo 124. *Parágrafo.* “Si no se efectúan las consignaciones de ley, o si el tribunal decide que no es competente, se extinguirán, para el caso concreto, los efectos del pacto arbitral”.

– Se sugiere suprimir el artículo 127. Intervención de terceros, que introducen un artículo nuevo al Decreto 2279 de 1989, el número 30A, en razón a que “...es simplista, se desconoce con ella el carácter voluntario de los tribunales, y sin consideración al tipo de terceros (*litis consorcio*, denuncia del pleito, llamamiento en garantía, etc.), se someten al régimen del Código de Procedimiento Civil, inaplicable para el sistema arbitral”.

– Se sugiere suprimir los artículos 130 y 131 sobre arbitraje internacional, pues se considera “que su contenido puede prestarse a muy diversas interpretaciones, y dejar vigente lo señalado por la Ley 315 del 12 de septiembre de 1996”.

– Se sugiere incluir un Título V denominado La Defensoría del Cliente, a continuación del título correspondiente a la amigable composición, así:

TITULO V

La Defensoría del Cliente

Artículo 135. *Definición.* El defensor del cliente es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de naturaleza privada, con características de imparcialidad, independencia y objetividad, cuyo propósito es buscar la justicia en las relaciones entre los empresarios y sus clientes o usuarios.

La Defensoría del Cliente es creada por el empresario con el propósito de que sus clientes o usuarios presenten ante la Defensoría las reclamaciones que no les hayan sido atendidas en forma oportuna o favorable, obligándose el empresario a cumplir la decisión que adopte el defensor.

Las decisiones u opiniones del defensor no son de obligatoria aceptación, ni jurídicamente vinculantes para el cliente o usuario. Sin embargo, si la decisión del defensor es aceptada en forma expresa, pura y simple por el cliente o usuario reclamante, a partir de dicho momento se configura un acuerdo de transacción jurídicamente vinculante para las partes y con efecto de cosa juzgada en última instancia, esto último de conformidad con lo previsto en el artículo 2483 del Código Civil.

El defensor del cliente, igual podrá actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se generen entre los empresarios y sus clientes o usuarios.

Artículo 136. *Naturaleza jurídica.* La Defensoría del Cliente es una institución de origen privado cuya actividad se rige por las reglamentaciones adoptadas por los particulares.

La competencia, funciones y procedimientos de la Defensoría son determinadas por el reglamento adoptado por la superintendencia respectiva.

Artículo 137. *Promoción de la Defensoría del Cliente.* El Ministerio de Justicia y del Derecho, las superintendencias y demás organismos encargados de velar por la protección de los derechos de los consumidores, promoverán la creación, impulso y desarrollo de la Defensoría del Cliente, como nuevo mecanismo alternativo de solución de conflictos. La promoción de la figura del Defensor del Cliente debe extenderse a su creación y adopción en las empresas de servicios públicos domiciliarios y a las entidades de naturaleza estatal que presten servicio o produzcan bienes.

Con las anteriores modificaciones, dése primer debate al Proyecto de ley número 234 de 1996 Cámara, número 1 de 1997 Senado, “por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la justicia y promueve el acceso a la misma”.

Jairo Escobar Fernández, Jorge E. Escobar Avilez,
honorables Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERÓ 234 DE 1996 CAMARA, NUMERO 1 DE 1997 SENADO

por la cual se dictan normas sobre eficacia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma.

Artículo 1º. Igual al texto.

Artículo 2º. Igual al texto.

Artículo 3º. Igual al texto.

Artículo 4º. Igual al texto.

Artículo 5º. Igual al texto.

Artículo 6º. Igual al texto.

Artículo 7º. Igual al texto.

Artículo 8º. Igual al texto.

Artículo 9º. Igual al texto.

El artículo 10 quedará así:

Artículo 10. *Solicitud, aportación y práctica de pruebas.* Para la solicitud, aportación y práctica de pruebas, además de las disposiciones generales contenidas en el Código de Procedimiento Civil y demás disposiciones, se dará aplicación a las siguientes reglas:

1. Cualquiera de las partes, en las oportunidades procesales para solicitar pruebas, podrá presentar experticios emitidos por instituciones o profesionales especializados. De existir contradicción entre varios de ellos, el juez procederá a decretar el peritazgo correspondiente.

2. Los documentos privados de contenido declarativo emanados de terceros, se apreciarán por el juez sin necesidad de ratificar su contenido, salvo que la parte contraria solicite su ratificación.

3. Las partes y testigos que rindan declaración podrán presentar documentos relacionados con los hechos sobre los cuales declara, los cuales se agregarán al expediente y se darán en traslado común por tres (3) días a las partes, sin necesidad de auto que lo ordene.

4. Las personas naturales o jurídicas sometidas a vigilancia estatal podrán presentar informes o certificaciones en la forma establecida en el artículo 278 del Código de Procedimiento Civil.

– Los artículos 11 al 82 quedan igual al texto.

– Artículo 83. Quedará así:

Artículo 83. *Obligaciones del funcionario.* El artículo de la Ley 23 de 1991 quedará así:

“Artículo 28. El funcionario ante quien se tramite la conciliación administrativa tendrá las siguientes obligaciones:

1. Citar a la audiencia de conciliación administrativa a las personas que considere necesarias.

2. Citar a su despacho a cualquier persona cuya presencia sea necesaria.

3. Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites de la conciliación.

4. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.

5. Levantar el acta de la audiencia de conciliación, entregándose copia a cada una de las partes.

– Los artículos 84 al 112 quedan igual al texto.

– El artículo 113 se suprime.

– El artículo 114 pasará a ser el artículo 113.

– El artículo 115 pasará a ser el artículo 114.

– El artículo 116 se suprime.

- El artículo 117 pasará a ser el 115.
- El artículo 118 pasará a ser el 116.
- El artículo 119 pasará a ser el 117.
- El artículo 120 del proyecto aprobado, pasa a ser el artículo 118 quedará así:

Artículo 118. *Impedimentos y recusaciones.* El inciso 2º del artículo 12 del Decreto 2279 de 1989 quedará así:

“Los árbitros nombrados por acuerdo de las partes no podrán ser recusados sino por causales sobrevinientes a la designación. Los nombrados por un tercero, serán recusables dentro de los cinco (5) días siguientes a la designación del árbitro”.

El artículo 121 pasará a ser el 119.

El artículo 122 pasará a ser el 120.

El artículo 123 pasará a ser el 121.

El artículo 124 del proyecto pasará a ser el 122 y quedará así:

Artículo 122. *Primera audiencia de trámite.* La primera audiencia de trámite se desarrollará así:

1. Se leerá el documento que contenga el compromiso o la cláusula compromisoria y las cuestiones sometidas a la decisión arbitral y se expresarán las pretensiones de las partes estimando razonablemente su cuantía.

2. El Tribunal resolverá sobre su propia competencia mediante auto que es susceptible de recurso de reposición.

3. El Tribunal resolverá sobre las pruebas pedidas por las partes y las que de oficio estime necesarias.

4. Si el asunto estuviere conociendo la justicia ordinaria, recibirá la actuación en el estado que se encuentre en materia probatoria y practicará las pruebas que falten, salvo acuerdo de las partes en contrario.

5. Fijará fecha y hora para la siguiente audiencia.

Parágrafo. “Si no se efectúan las consignaciones de ley o si el Tribunal decide que no es competente, se extinguirán para el caso concreto, los efectos del pacto arbitral”.

El artículo 125 pasará a ser el 123.

El artículo 126 pasará a ser el 124.

El artículo 127 sobre intervención de terceros se suprime.

El artículo 128 pasará a ser el 125.

El artículo 129 pasará a ser el 126.

El artículo 130 y el 131 se suprimen.

El artículo 132 pasará a ser el 127.

El artículo 133 pasará a ser el 128.

El artículo 134 pasará a ser el 129.

A continuación se incluye el título denominado la Defensoría del Cliente.

TITULO V

La Defensoría del Cliente

Artículo 129. *Definición.* El defensor del cliente es un mecanismo alternativo de solución de conflictos de naturaleza privada, con características de imparcialidad, independencia y objetividad, cuyo propósito es buscar la justicia en las relaciones entre los empresarios y sus clientes o usuarios.

La Defensoría del Cliente es creada por el empresario con el propósito de que sus clientes o usuarios presenten ante la Defensoría las reclamaciones que no les hayan sido atendidas en forma oportuna o favorable, obligándose el empresario a cumplir la decisión que adopte el defensor.

Las decisiones u opiniones del defensor no son de obligatoria aceptación, ni jurídicamente vinculantes para el cliente o usuario. Sin embargo, si la decisión del defensor es aceptada en forma expresa, pura y simple por el cliente o usuario reclamante, a partir de dicho momento se configura un acuerdo de transacción jurídicamente vinculante para las partes y con efecto de cosa juzgada en última instancia, esto último de conformidad con lo previsto en el artículo 2483 del Código Civil.

El Defensor del Cliente, igual podrá actuar como conciliador o mediador en los conflictos que se generen entre los empresarios y sus clientes o usuarios.

Artículo 130. *Naturaleza jurídica.* La Defensoría del Cliente es una institución de origen privado cuya actividad se rige por las reglamentaciones adoptadas por los particulares.

La competencia, funciones y procedimientos de la defensoría son determinados por el reglamento adoptado por la superintendencia respectiva.

Artículo 131. *Promoción de la Defensoría del Cliente.* El Ministerio de Justicia y del Derecho, las Superintendencias y demás organismos encargados de velar por la protección de los derechos de los consumidores, promoverán la creación, impulso y desarrollo de la Defensoría del Cliente, como nuevo mecanismo alternativo de solución de conflictos. La promoción de la figura del Defensor del Cliente debe extenderse a su creación y adopción en las empresas de servicios públicos domiciliarios y a las entidades de naturaleza estatal que presten servicios y produzcan bienes.

- El artículo 135 pasará a ser el 132.

- El artículo 136 pasará a ser el 133.

- El artículo 137 pasará a ser el 134.

- El artículo 138 pasará a ser el 135.

- El artículo 139 pasará a ser el 136.

- El artículo 140 pasará a ser el 137.

- El artículo 141 pasará a ser el 138.

- El artículo 142 pasará a ser el 139.

- El artículo 143 pasará a ser el 140.

- El artículo 144 pasará a ser el 141.

- El artículo 145 pasará a ser el 142.

- El artículo 146 pasará a ser el 143.

- El artículo 147 pasará a ser el 144.

- El artículo 148 pasará a ser el 145.

- El artículo 149 pasará a ser el 146.

- El artículo 150 pasará a ser el 147.

- El artículo 151 pasará a ser el 148.

- El artículo 152 pasará a ser el 149.

- El artículo 153 pasará a ser el 150.

- El artículo 154 pasará a ser el 151.

- El artículo 155 pasará a ser el 152.

- El artículo 156 pasará a ser el 153.

- El artículo 157 pasará a ser el 154.

- El artículo 158 pasará a ser el 155.

- El artículo 159 pasará a ser el 156.

- El artículo 160 pasará a ser el 157.

- El artículo 161 pasará a ser el 158.

- El artículo 162 pasará a ser el 159.

- El artículo 163 pasará a ser el 160.

- El artículo 164 pasará a ser el 161.
- El artículo 165 pasará a ser el 162.
- El artículo 166 pasará a ser el 163.
- El artículo 167 pasará a ser el 164.
- El artículo 168 pasará a ser el 165.
- El artículo 169 pasará a ser el 166.
- El artículo 170 pasará a ser el 167 el cual quedará así:

Artículo 167. *Derogatorias*. Derógase:

1. Los artículos 22, 23, 27, 30, 31, 33, 36 a 41, 43, 46, 48, 54, 58, 68 a 71, 77, 78, 88, 92, 94, 96, 98 y 100, 104, 107, 108, 111 y 116 de la Ley 23 de 1991.

2. Los artículos 5º, 6º, 8º, 9º, 25 a 27, 29, 38 numeral 3º, 42, 45 y 47 a 54 del Decreto 2279 de 1989.

3. El artículo 9º de la Ley 25 de 1992.

Las demás normas que le sean contrarias.

Con las anteriores modificaciones, dése primer debate al Proyecto de ley número 234 de 1996 Cámara, número 1 de 1997 Senado, "por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la justicia y se promueve el acceso a la misma".

Jairo Escobar Fernández, Jorge E. Escobar Avilez,
honorables Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 44 DE 1997 SENADO

por medio de la cual se dictan disposiciones especiales.

Honorables Senadores:

Apoyado en un importante acervo doctrinal, constitucional y legal, así como de riguroso análisis económico y financiero sobre racionalización del gasto público he invocado al precepto constitucional de que la atención de la salud es un servicio público a cargo del Estado y que este debe garantizar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud (artículo 49 -Constitución de Colombia), cumplo con el honroso cargo de rendir ponencia para primer debate, al Proyecto de ley 44 de 1997 Senado, *por medio de la cual se dictan disposiciones especiales*, para garantizar la supervivencia de los fondos, cajas, entidades y dependencias reconocidas como entidades adaptadas al Sistema de Seguridad Social en Salud, presentado a consideración y estudio de esta importante célula legislativa por el distinguido Senador Omar Flórez Vélez.

ENTORNO DEL PROYECTO

1. En relación a los derechos adquiridos de los servidores públicos

El legislador, por razones de justicia y del ordenamiento jurídico, plasmó en varios artículos de la Ley 100 de 1993 su decisión de respetar los derechos adquiridos. Estos artículos son: el 236, 272, 273, 283, y el 289.

Artículo 236. *De las cajas, fondos y entidades del sector público, empresas y entidades públicas*. Las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades del sector público de cualquier orden, que con anterioridad a la fecha de vigencia de la presente ley presten servicio de salud o amparen a sus afiliados riesgos de enfermedad general y maternidad, tendrán dos (2) años para transformarse en entidades promotoras de salud, adaptarse al nuevo sistema o para efectuar su liquidación, de acuerdo con la reglamentación que al respecto expida el Gobierno Nacional.

Las entidades públicas antes referidas, que a juicio del Gobierno Nacional no requieran transformarse en empresas/promotoras de salud, ni liquidarse, podrán continuar prestando los servicios de salud a los servidores que se encuentren vinculados a la respectiva entidad en la fecha de iniciación de la vigencia de la presente ley y hasta el término de la relación laboral o durante el período de jubilación, en forma como lo viene haciendo.

Artículo 272. *Aplicación preferencial*. El Sistema Integral de Seguridad Social establecido en la presente ley, no tendrá, en ningún caso, aplicación cuando menoscabe la libertad, la dignidad humana o los derechos de los trabajadores.

Artículo 273. *Régimen aplicable a los servidores públicos*. El Gobierno Nacional sujetándose a los objetivos, criterios y contenidos que se expresan en la siguiente ley y en particular a lo establecido en los artículos 11 y 36 de la misma, podrá incorporar, respetando los derechos adquiridos, a los servidores públicos, aun a los Congresistas, el Sistema General de Pensiones y el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Artículo 283. *Exclusividad*...

Esta ley no vulnera derechos adquiridos mediante convenciones colectivas del sector privado y público...

Artículo 289. *Vigencia y derogatorias*. La presente ley a partir de la fecha de su aplicación salvaguarda los derechos adquiridos y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Al tenor de la ley, la figura jurídica de la entidad adaptada al Sistema de Seguridad Social en Salud, se constituye en el ente que preservará y garantizará hacia el futuro los derechos adquiridos. En consecuencia, los decretos reglamentarios del régimen de transición creado por la ley, deben crear las condiciones de afiliación de cotizantes y las condiciones económicas y financieras para que estas entidades mantengan su existencia en el tiempo, precisamente para que garanticen la prestación de los servicios de salud de aquellos servidores que tienen derecho a ello en la forma como lo venían recibiendo en el momento de entrar en la vigencia la ley.

A todas las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público que con anterioridad el 23 de diciembre habían organizado servicios de salud, la ley les dio un plazo de 2 años para decidir su transformación en EPS, convertirse en empresa social del Estado (ESE) liquidarse o continuar como entidades adaptadas. La figura jurídica de entidad adaptada es la garantía para la transición de las instituciones públicas determinadas por el artículo 236 de la Ley 100. El Decreto 1890 de 1995 fijó los criterios de la adaptación.

EL DECRETO 1890 DE 1995

Reglamenta el artículo 236 de la Ley 100 de 1993 y brinda la posibilidad de que las cajas, fondos, entidades y dependencias de salud de las instituciones públicas se:

- * Liquiden
- * Transformen en EPS.
- * Transformen en ESE.
- * Adapten a la Ley 100 de 1993.

De 1.100 cajas, fondos, entidades y dependencias de las entidades estatales que ofrecían directamente los servicios de salud, solamente 30 son autorizadas para seguir prestando dichos servicios, como lo venían haciendo en el momento de entrar en vigencia la Ley 100 de 1993. Mediante los Decretos 0404, 489 y 1087 de 1996 fueron autorizadas para seguir prestando los servicios como entidades adaptadas a la Seguridad Social en Salud. De estas 30 entidades adaptadas, 10 son universidades.

Sin embargo, a todas estas entidades se les obliga a:

- * No recibir nuevos afiliados cotizantes. Muerte lenta.
- * Participar, a partir del 23 de diciembre de 1997, de la Subcuenta de Compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Muerte Súbita.
- * Un número de afiliados y beneficiarios superior a dos mil (2.000).
- * Acreditación de la financiación de los beneficios superiores al POS.
- * Capacidad técnica y administrativa.
- * Acreditar clara separación entre los recursos correspondientes a la actividad ordinaria de la universidad y los del servicio de salud como entidad adaptada.
- * Financiar el Plan Obligatorio de Salud con las respectivas Unidades de Pago por Capitación.
- * Financiar con recursos diferentes a los de la cotización los beneficios que superen el POS.

De acuerdo con el análisis jurídico de las disposiciones que en forma directa tienen que ver con la entidad adaptada como son el artículo 236 de la Ley 100 de 1993, el Decreto reglamentario 1890 del 31 de octubre de 1995 y los Decretos 0404, 489 y 1087 de 1996, llego a la siguiente conclusión:

1. Tanto el artículo 236 de la Ley 100 de 1993, en lo que respecta a la disposición contenida en su inciso 3º parte final, como los Decretos 1890 de 1995 y 0404, 487 y 1087 de 1996, atentan contra los derechos de los afiliados a dichas cajas, fondos, dependencias y servicios de salud de las entidades que fueron autorizadas como entidades adaptadas e impiden, a futuro, el ejercicio del derecho a la salud, subsidiario del derecho a la vida, al obligar a estas entidades a transferir cerca de dos terceras partes de los ingresos por cotizaciones, lo que significaría la muerte súbita de dichas entidades y la prohibición de no recibir nuevos afiliados cotizantes, lo que implicaría la muerte lenta de las mismas. En consecuencia, estas normas:

- Violan los pactos y acuerdos colectivos y el derecho a la contratación colectiva.
- Violan los derechos adquiridos consagrados constitucional y legalmente.

2. El Decreto 1890 de 1995, igualmente viola la potestad reglamentaria por cuanto excede dicha potestad al ir más allá de las normas que reglamenta, puesto que adiciona cargas onerosas que el artículo 236 no contempla, como; por ejemplo, lo dispuesto en el artículo 10 numeral 1º de la norma citada, en la que se le fija a las entidades adaptadas un número mínimo de afiliados y beneficiarios.

Igualmente, contempla o reglamenta normas contrarias a la ley, como la establecida en el artículo 15 que señala "cuando en pactos o convenciones colectivas vigentes se hayan estipulado mayores beneficios que aquellos previstos en el Plan Obligatorio de Salud, los mismos se otorgarán y financiarán en la forma prevista en dicha convención o pacto con recursos distintos a los correspondientes a las cotizaciones obligatorias y a la Unidad de Pago por Capitación".

Existe una evidente contradicción entre el texto del artículo 236 de la Ley 100 de 1993 que plantea como una alternativa viable la adaptación al Sistema de Seguridad Social, que no significa ni transformación en EPS, ni liquidación, con la exigencia de no recibir nuevos afiliados cotizantes y el imperativo de trasladar parte importante de los recursos de las cotizaciones, lo que en la práctica significa negar la posibilidad de la adaptación y forzar la liquidación.

Como lo sustentaré más adelante el presente proyecto de ley remueve estos dos (2) obstáculos a la permanencia y desarrollo de los servicios de salud de estas entidades públicas.

2. En relación con el proceso de asimilación a la Ley 100 de las entidades adaptadas

Como se indicó antes, la ley y su decreto reglamentario plantea cuatro (4) alternativas de asimilación a la Ley 100 de 1993, a las cuales las cajas, fondos, dependencias de las entidades públicas pueden acogerse. Considero conveniente, antes de avanzar en la argumentación de la presente ponencia, pasar revisión breve a dichas alternativas, para demostrar la no viabilidad, para los entes públicos en referencia, de la liquidación o transformación en EPS o ESE y mostrar las bondades de la figura jurídica de la Entidad Adaptada.

2.1 Liquidar los actuales servicios de salud

Esta alternativa significa afiliación de los servidores públicos a las EPS.

Esta opción tiene varios problemas:

1. *Financieros.* Al afiliarse a una EPS se debe trasladar el total de las cotizaciones. Además, como las EPS sólo brindan, con dicho valor, el POS, las universidades se verían obligadas a comprar planes complementarios a la EPS correspondiente. Además, se debe considerar otros costos adicionales no incluidos en los servicios del POS y del PAC como son la formulación de drogas, puesto, que los niveles de cobertura, en la mayoría de las universidades, superan lo establecido en el POS. También por razones obvias, se verían obligadas a mantener un servicio de urgencias y programas de salud ocupacional y una entidad administrativa para manejar estos servicios y los trámites de afiliación a las diferentes EPS, así como los procesos de cotización y los traslados de una EPS a otra de los servidores públicos que lo soliciten.

Sin considerar otros costos adicionales, cualquier opción dentro de esa alternativa supera ampliamente el costo de mantener los servicios como entidades adaptadas. Por ejemplo, para Univalle en 1997 el presupuesto para el servicio de salud está proyectado en \$6.800 millones, incluyendo todas las funciones mencionadas anteriormente. Contratar los denominados planes complementarios con una entidad de medicina prepagada significaría un sobre costo cercano a los \$5.000 millones de pesos.

2. *Académicos.* El cierre de los servicios de salud afectará el desarrollo de programas de varias áreas académicas de las universidades, que tienen en estos servicios un espacio propicio para probarlo; por ejemplo, programas de terapia familiar, programas para el manejo de stress y de la angustia, programas de recreación y los programas de fonoaudiología, terapia ocupacional, salud ocupacional, estomatología, medicina familiar, enfermería, laboratorio clínico, etc., todos ellos de diferentes facultades, institutos y escuelas de las diferentes universidades que tienen este tipo de programas.

3. *Pérdida de la calidad del servicio.* Oportunidad, controles y auditoría, el papel del médico familiar como responsable de los grupos familiares. Con ello se ha logrado continuidad en el manejo del paciente, integralidad, abaratar costos, desarrollar programas basados en las condiciones de grupos particulares según estudios epidemiológicos.

4. Cada servidor público podría afiliarse a cualquiera de las EPS existentes, perdiéndose de esta manera el control de las variables epidemiológicas de la población universitaria.

5. Se bloquea la posibilidad de desarrollar un modelo de salud que supere el curativo. Las universidades, por sus recursos aca-

démicos, por su experiencia investigativa y desarrollos en el campo de la salud pública, están en capacidad, y tienen la obligación, de desarrollar un modelo alternativo que beneficie el conjunto de la sociedad colombiana.

6. Al liquidar los servicios de salud debe considerarse la situación laboral de los actuales funcionarios que prestan sus servicios en estas dependencias.

7. La obligación de contar con servicios propios para facilitar el entrenamiento de los futuros profesionales, según lo dispuesto en el artículo 247 de la Ley 100 de 1993. Los convenios con los hospitales universitarios permiten la relación docente-asistencial en el enfoque curativo y de problemas médicos complejos que exigen el uso de tecnologías costosas. Los servicios de salud universitarios pueden ampliar esta relación docente-asistencial a programas preventivos y de promoción, ya no dentro del contexto de la enfermedad sino teniendo como eje un nuevo modelo de salud con énfasis en la prevención.

8. Al obligar la ley a las EPS a presentar Plan Obligatorio (POS) y al brindarle la oportunidad de ofrecer Planes Complementarios (PAC) se está creando un sistema dual que impide a los sectores más pobres de la población el acceso a servicios dentro de los principios de equidad y calidad incorporados a la Ley 100 de 1993.

2.2 Transformar los actuales servicios de Salud en Empresas Promotoras de Salud (EPS)

Las EPS son personas jurídicas de naturaleza privada, pública o mixta que forman parte integrante del Sistema General de Seguridad en Salud, como organismos de administración y financiación del sistema, son las entidades responsables de la afiliación y el registro de los afiliados y del recaudo de las cotizaciones, por delegación del Fondo de Solidaridad y Garantía. Su función básica será organizar y garantizar, directa o indirectamente, la prestación del Plan de Salud Obligatorio (POS) a los afiliados y girar, dentro de los términos previstos la diferencia entre los ingresos por cotizaciones de sus afiliados y el valor de las correspondientes unidades de pago por capitación a la subcuenta de compensación (artículo 177, Ley 100) y el punto de cotización para el fondo de solidaridad.

La EPS se debe sujetar a los siguientes principios rectores:

- Promover la afiliación y tienen la obligación de aceptar a toda persona que solicite afiliación y cumpla con los requisitos de ley;
- Organizar la forma y mecanismos a través de los cuales los afiliados y sus familias pueden acceder a los servicios de salud en todo el territorio nacional;
- Remitir al fondo de solidaridad y compensación la información relativa a la afiliación del trabajador y su familia, las novedades laborales, los recaudos por cotizaciones y los desembolsos por el pago de la prestación de servicios.

Para constituir una EPS se deben cumplir, entre otros los siguientes requisitos:

- Un patrimonio no inferior a diez mil salarios mínimos legales mensuales vigentes. Para efecto del pago del capital mínimo los bienes que se aporten en especie solamente se computarán hasta por un valor que en ningún caso podrá superar el 50% del capital exigido;
- Acreditar, después del segundo año de operación que se cuenta a partir de la fecha de otorgamiento al certificado de funcionamiento, un mínimo de 50.000 afiliados beneficiarios. Para el primer año se deberá acreditar un número de 20.000 afiliados beneficiarios.

De esos afiliados beneficiarios no menos de un 5% deberán ser personas mayores de 60 años y no menos de un 20% deben ser mujeres entre 15 y 44 años;

c) Las EPS deberán garantizar un margen de solvencia que tiene como finalidad proteger el usuario en caso de quiebra. Este margen de solvencia resulta de multiplicar el número de beneficiarios que tengan cada mes por el valor del promedio ponderado mensual de las UPC.

Además, como EPS estaría obligada a:

- No negar afiliaciones.
- Trasladar la diferencia entre lo recibido por cotizaciones y la UPC al fondo de compensación.
- Organizar la prestación del POS y estudiar la posibilidad de brindar planes complementarios.

Todo lo anterior obligaría a las universidades a plantearse problemas organizativos, financieros y jurídicos nuevos que de pronto distorsionan su esencia. Además, el no cumplir con el número de afiliados tendrían que montar toda una estrategia de mercadeo para competir con el conjunto de las EPS por los posibles clientes.

Al constituirse una EPS, esta es un ente jurídico diferente a las universidades, y ellas tendrían que afiliar a sus servidores públicos a dicha EPS, o a la que el servidor seleccione, y trasladar el 12% de las cotizaciones. Como en el caso de la alternativa anterior, esta cotización garantiza el POS se repite el problema del costo de los planes complementarios, que como se vio, aumentan significativamente el costo de la prestación de los servicios de salud, agravando el déficit financiero de las universidades.

Además, como EPS el nuevo ente está obligado a trasladar a la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía el mayor valor entre lo recaudado y la UPC.

Como cualquier empresa privada, la EPS queda atrapada a las condiciones del mercado y sólo las EPS más poderosas económicamente podrían soportar situaciones adversas, especialmente en los primeros años de funcionamiento del sistema. Para las universidades sería un compromiso muy serio correr con dichos riesgos.

Como la ley garantiza la libre escogencia puede darse el caso de afiliaciones a diferentes EPS lo cual obliga a mantener entes administrativos, diferentes a la EPS de la cual se sería accionista, para el manejo administrativo de esta situación, como se analizó en la alternativa de afiliación directa a la EPS.

Sobre estas bases, es bien difícil que las universidades se comprometan a crear una EPS.

23 Convertir los actuales servicios de salud en Empresas Sociales del Estado (ESE)

La Ley 100 (artículo 194) define la naturaleza de la ESE de la siguiente forma: La prestación de servicios de salud en forma directa por la Nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las empresas sociales de Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o consejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo. Su objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado, como parte del servicio público de seguridad social.

En su junta directiva participarán:

- El estamento político-administrativo, representado por el jefe de la administración departamental, distrital, local o su delegado y por el director de salud de la entidad territorial o su delegado;
- Dos representantes del sector científico;
- Dos representantes de la comunidad.

El gerente de la ESE será nombrado por los jefes de las entidades territoriales correspondientes, conforme a lo dispuesto en la Ley 60 de 1993, de terna que le presente la junta directiva.

Las empresas sociales del Estado están diseñadas para la transformación de los hospitales públicos y de las instituciones del Sistema Nacional de Salud, y por lo tanto esta opción no aplica a los servicios de salud de las universidades, y comparte la mayoría de las desventajas de las dos alternativas anteriores.

2. 4 Mantener los servicios de salud de las universidades como entidades adaptadas

* La principal ventaja de la Entidad Adaptada es que le permite a las universidades mantener sus servicios de salud con los niveles de cobertura, calidad y control de costos como lo han venido realizando.

* Desde el punto de vista económico y financiero la figura de la Entidad Adaptada representa un menor costo total del servicio frente a la alternativa de la afiliación a una EPS cualquiera que sea su naturaleza.

* Separación de los recursos financieros de los servicios de salud frente a los presupuestos de las universidades. Para ello se crearon los Fondos de Seguridad Social en Salud como subcuenta del presupuesto de las universidades. Con ello se logra liquidez y beneficios adicionales por el manejo financiero que permite aprovechar descuentos por pronto pago y menores costos de especialistas, clínicas y laboratorios por contratación directa y garantía de pago.

* Responsabilidad directa de servicio médico como Entidad Adaptada de los costos del servicio, lo cual obliga a una racionalización y optimización de los recursos.

* Desde el punto de vista del estado de salud de sus afiliados, los programas preventivos y de promoción logran avances significativos en este aspecto.

* Permite que la Entidad Adaptada colabore con el desarrollo de programas de salud en diferentes áreas académicas de cada universidad.

* Se aspira que la consolidación, de las entidades de salud universitarias facilite el desarrollo de un nuevo modelo de salud que supere el enfoque curativo.

* La Entidad Adaptada tiene la posibilidad de crear una o varias IPS, especialmente en áreas de la promoción y prevención con programas innovadores.

* La Entidad Adaptada brinda los servicios médicos de urgencia y de seguridad laboral, que de todas maneras la universidad debe tener. El costo de su funcionamiento está incorporado en el presupuesto de la Entidad Adaptada. No ocurre lo mismo en la alternativa de la EPS.

* Manteniendo los servicios de salud como Entidades Adaptadas, las universidades pueden contratar con la Administración de Riesgos Profesionales (ARP) la prestación de servicios y tener así una fuente de ingresos, como lo vienen realizando algunas universidades con la ARP de Seguro Social.

* También las Entidades Adaptadas deben analizarse no solamente desde la conveniencia para cada universidad, sino desde las necesidades del Sistema de Seguridad Social en Salud. Si todo el sistema queda girando exclusivamente alrededor de las EPS se pierde la posibilidad de contrastar su funcionamiento con otras experiencias. Para el sistema es importante contar con otro punto de referencia que permita contrastar su desarrollo, incluyendo criterios de efectividad y calidad del servicio.

3. Población beneficiaria del proyecto

En el cuadro número 1 se presenta la información de las once (11) universidades que actualmente tienen servicios de salud en proceso de adaptación a la Ley 100 de 1993.

CUADRO No. 1

UNIVERSIDADES CON CAJAS, DEPENDENCIAS O FONDOS ADAPTADOS A LA SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD

| | Afiliados cotizantes | Beneficiarios | Total usuarios |
|---------------------|----------------------|---------------|----------------|
| Cajas | | | |
| 1. U. Nacional | 9.156 | 11.094 | 20.250 |
| 2. UIS | 1.271 | 2.382 | 3.653 |
| 3. Cauca | 1.136 | 2.741 | 3.877 |
| 4. Cartagena | 1.299 | 2.267 | 3.566 |
| Dependencias | | | |
| 5. Valle | 2.768 | 5.226 | 7.994 |
| 6. Antioquia | 4.102 | 3.635 | 7.737 |
| 7. Caldas | 997 | 1.447 | 2.444 |
| Fondos | | | |
| 8. Córdoba | 853 | 1.646 | 2.499 |
| 9. Chocó | 432 | 1.908 | 2.340 |
| 10. Nariño | 777 | 1.275 | 2.052 |
| 11. U. Atlántico | 1.828 | 4.297 | 6.125 |
| Subtotal | 24.619 | 37.918 | 62.537 |

Fuente: -CNSSS, julio 17 de 1997

-Universidades, septiembre 25 de 1997

Se trata de once (11) universidades públicas con una población total de usuarios de 62.537 que representa el 0.4% del total de la población afiliada al régimen contributivo con una densidad familiar (número de integrantes del núcleo familiar) de 2.38 y con un salario base de cotización alto.

4. Análisis económico del funcionamiento de la entidad adaptada

Desde el punto de vista económico la condición de Entidad Adaptada tiene, entre otras, las siguientes implicaciones:

* Obligatoriedad de ajustarse al Plan Obligatorio de Salud -POS-, definido por el Decreto 1838 de 1994. El cual debe financiarse con las cotizaciones y apropiaciones establecidas por la ley (12% del salario base de cotización; 75% a cargo del empleador y 25% a cargo del empleado).

* Los servicios que superen el POS deben ser financiados con recursos diferentes a las cotizaciones y apropiaciones de ley.

* La cotización total, del 12%, da derecho a la cobertura familiar y debe distribuirse de la siguiente manera:

Un Punto de la cotización:

Subcuenta del Régimen Subsidiado del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga).

0.5%: Para promoción e investigación.

0.3%: Incapacidades

UPC: (Valor del POS)

Licencias de maternidad.

La diferencia entre el total de los anteriores ítems y el valor total de las cotizaciones se debería trasladar a la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía.

En el cuadro No. 2 se presenta la información financiera de las Entidades Adaptadas Universitarias y se mide el impacto que tendría en 1998 el traslado de cerca del 60% del total de las cotizaciones al Fosyga y se cuantifican los aportes a la subcuenta del régimen subsidiado (un punto del total de la cotización), el total que se trasladaría a la subcuenta de compensación y el déficit total en que incurrirían las universidades del Estado si se aplica el

esquema financiero, propio de las EPS, a las Entidades Adaptadas Universitarias.

CUADRO No. 2
DIEZ ENTIDADES ADAPTADAS UNIVERSITARIAS
SOLIDARIDAD, COMPENSACIÓN Y DÉFICIT
PROYECCIÓN 1998

| | | |
|---|---|----------------------|
| A | Valor Total Estimado de la Cotización en 1998 (12% del Valor Anual de la Nómina de Activos, Jubilados y Pensionados) | \$ 37.837.000.000 |
| B | Menos. Un Punto de la Cotización para el Régimen Subsidiado (1/12 de A) | \$ 3.153.083.333 |
| C | Cotización Disponible (A - B) | \$ 34.683.916.667 |
| D | Distribución de la Cotización | |
| E | (-) 0.5% para Promoción en Salud (0,005 x A) | \$ 189.185.000 |
| F | (-) 0.3% para Pago de Incapacidades (0,003 x A) | \$ 113.511.000 |
| G | Total Usuarios | 55.069 |
| H | U.P.C. Estimada 1998 (Pesos) | \$206.487 |
| I | (-) U.P.C. Unidad de Pago por Capitación (G x H) | \$ 11.371.032.603 |
| J | (-) Pago de Licencias de Maternidad (Valor Estimado) | \$ 160.000.000 |
| K | Cotización para la Entidad Adaptada (E + F + I) | \$ 11.673.728.603 |
| L | Diferencia que se Traslada a la Cuenta de Compensación del Fosyga (C - K) | \$ 23.010.188.064 |
| La Entidad Adaptada tendría para su funcionamiento en 1998: | | |
| M | Cotización para la Entidad Adaptada (K) | \$ 11.673.728.603 |
| N | (+) Otros Ingresos (Estudiantes, Venta de Servicios, etc) | \$ 2.868.000.000 |
| O | Total Ingresos (M + N) | \$ 14.541.728.603 |
| P | Menos Costos de la Entidad Adaptada en 1998 (Presupuesto Total de Funcionamiento Estimado en 1998) | \$ 35.952.000.000 |
| Q | Superavit (Déficit) (O - P) | \$ (-21.410.271.397) |

Fuente: Universidades - Septiembre 25 de 1997

Nota: El Cuadro No. 2 no incluye la Universidad del Atlántico.-

Al sumar el traslado por compensación (\$23.010.188.064) y el punto de la cotización para el Régimen Subsidiado (\$3.153.083.333), en total las Entidades Adaptadas universitarias trasladarían \$26.163.271.397, es decir, el 69% del total de las cotizaciones presupuestadas para 1998.

Las cifras del cuadro No. 2 permiten, igualmente, elaborar el siguiente análisis sobre la realidad económica y financiera de las Entidades Adaptadas Universitarias.

4.1 Solidaridad

Las Entidades Adaptadas Universitarias han venido desde la entrada en vigencia de la ley aportando un punto de la cotización a la subcuenta del régimen subsidiado del Fondo de Solidaridad y Garantía. El Cuadro No. 3 muestra los aportes que por tal concepto realizaron las universidades en 1996 y las proyecciones para 1997 y 1998. El Proyecto de ley 44 de 1997 Senado plantea mantener este aporte dado el impacto social y económico que esta contribución tiene para el régimen subsidiado

CUADRO No. 3

Aportes universidades al SISBEN

| Año | Aporte universidades |
|------|----------------------|
| 1996 | \$ 1.919.400.000 |
| 1997 | \$ 2.522.466.666 |
| 1998 | \$ 3.153.083.333 |

Fuente: 1996; CNSSS - julio 17 de 1997

1997 - 1998: Estimación Universidades - septiembre 25 de 1997

4.2 Compensación al Fondo de Solidaridad y Garantía

Las Entidades Adaptadas Universitarias, de acuerdo con la ley, hasta diciembre 23 de 1997 no están obligadas a trasladar recursos, con carácter de compensación, al FOSYGA. Sin embargo, con posterioridad a esta fecha estarían obligadas a ello. El Proyecto de ley 44 de 1997 Senado plantea eximir a dichas entidades de tal obligación. Como se puede apreciar en el Cuadro No. 2, si estas entidades entran a participar en la subcuenta de compensación, tendrían que trasladar, sólo en 1998, la no despreciable suma de \$23.010.188.064, cifra significativa si se tiene en cuenta que se trata de universidades estatales de por sí deficitarias en su financiación.

El problema central de la compensación radica en que sólo se les reconocería para 1998 una (1) unidad de pago por capitación promedio de \$206.487 frente a una (1) unidad de pago por capitación muy por encima de la anterior; debido a los costos reales de la prestación de los servicios dando cumplimiento a los derechos adquiridos legalmente y soportados en acuerdos, pactos y convenciones colectivas de trabajo.

4.3 Compensar Aumentaría el déficit de las universidades estatales

Como se ha mencionado la participación de las universidades en la subcuenta de compensación del Fondo de Solidaridad y Garantía, significaría aumentar el déficit de financiación que los entes universitarios autónomos tienen. Los costos de los servicios de salud tienden a ser inflexibles a la baja, dado que ofrecen beneficios que superan ampliamente el POS y para poder mantener estos niveles y coberturas la unidad de pago por capitación del Sistema General de Salud es ampliamente insuficiente. Excepto una (1) de las diez (10) entidades Adaptadas Universitarias, todas las demás arrojarían déficit en 1998, el cual alcanzaría la no despreciable cifra de \$21.410.271.397, situación que de hecho podría significar el cierre de la mayoría de estos servicios que no podrían sobrevivir en medio de las afugias económicas.

4.4 No compensar es racionalizar el gasto público

El 27 de diciembre de 1996 el Congreso de la República expidió la Ley 344 por la cual se dictan normas tendientes a la racionalización del gasto público, se conceden unas facultades extraordinarias y se expiden otras disposiciones. El artículo 41 estableció que el Fondo de Previsión Social del Congreso de la República, Entidad Adaptada a la Seguridad Social en Salud continuará prestando sus servicios a todos los congresistas, empleados del Congreso y del fondo; este no quedará obligado a trasladar recursos del sector salud, con carácter de compensación, al Fondo de Solidaridad y Garantía; igualmente se estableció que el control de la gestión fiscal del fondo corresponde exclusivamente a la Contraloría General de la República.

Podría interpretarse que el Proyecto de ley 44 de 1997 Senado, plantea extender los alcances del artículo 41 de la Ley 344 de 1996 a las Entidades Adaptadas Universitarias, dado que las mismas razones que tuvieron el Gobierno y el Legislador con el Fondo de Previsión Social del Congreso, son aplicables al conjunto de las Entidades Adaptadas a la Seguridad Social en Salud, respecto a que se trata de racionalizar el gasto público al no trasladar recursos del sector salud, con carácter de compensación al Fondo de Solidaridad y Garantía, dado que, en últimas, los entes estatales a los cuales pertenecen las cajas, fondos y dependencias de salud, tendrían que cubrir los déficits financieros en que estas incurrirán.

Esta es una de las razones de fondo por las cuales el Proyecto de ley 44 de 1997 Senado plantea el no traslado de recursos del sector salud, con carácter de compensación a la subcuenta de compensación del FOSYGA.

5. Sustentación política y constitucional

Para que el sistema actual de Seguridad Social en Salud tenga un mayor impacto en la población más vulnerable y pobre del país, es necesario rediseñar o ajustar la legislación del actual sistema; porque la privatización de la salud y la conformación de grandes monopolios de la seguridad social por parte del sector privado, constituyen una amenaza para la ampliación de la cobertura del sistema y la atención de los más pobres. De lo contrario, difícilmente será posible hacer que la gente de escasos recursos económicos pueda acceder a la atención de los servicios básicos de salud si los gobiernos no moderan la presencia del sector privado en los sistemas de Seguridad Social en Salud y conservan o afianzan la infraestructura médico-hospitalaria de carácter estatal.

Funcionarios de la Organización Mundial de la Salud afirman que la presencia de capitales con fines de lucro en el campo de la salud y la esquiva presencia del sector estatal a ese nivel, es un modelo perjudicial para las naciones tanto avanzadas como en vías de desarrollo, teniendo en cuenta que con la participación de inversionistas privados, la salud pierde su esencia social para convertirse en un servicio con fines de lucro, lo que impide mejorar las condiciones de salubridad y el nivel de vida, por lo cual recomiendan el fortalecimiento de la infraestructura médico-hospitalaria básica de carácter estatal.

Además el legislador, por razones de justicia y ordenamiento jurídico, ordenó a través de los artículos (272, 273, 283 y 284 entre otros) de la Ley 100 de 1993, el respeto a los derechos adquiridos por los ciudadanos; por lo tanto las Entidades Adaptadas se convierten en administradoras de derechos adquiridos; adecuadamente sustentados en convenciones colectivas, acuerdos de los respectivos consejos superiores y pactos con las organizaciones gremiales de los diferentes estamentos, por lo tanto las universidades tendrían que asumir completamente los valores correspondientes a la compensación. Allí se genera un sobrecosto, datos que de todas maneras no podrán reducir los servicios y las coberturas que ofrecen a sus beneficiarios.

De no resolverse esta situación, las direcciones universitarias se enfrentarían a conflictos internos con los diferentes estamentos.

Por otra parte, no es cierto, como se afirma, que el Proyecto de ley 044 viole el principio de la solidaridad, sobre el cual está fundamentada la Ley 100 y señalan que esta solidaridad del sistema es innegociable, porque con ella un gran número de colombianos pueden obtener los beneficios del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Al respecto vale la pena analizar que solidaridad es definida como "Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros". Solidaridad no es por tanto uniformidad, ni menos igualdad, por lo tanto las Entidades Adaptadas dentro del Sistema de Seguridad Social, son y seguirán siendo solidarias con los colombianos más pobres y desamparados, que según el parágrafo 2º del Proyecto de ley 044 de 1997 del honorable Senador Omar Flórez, deben seguir aportando un punto de la cotización con destino a la Subcuenta de Solidaridad del Régimen Subsidiado.

Además, existen las circunstancias propias de la creación y origen de la autonomía universitaria consagrada en el artículo 69 en la Constitución Política de Colombia y también que en las universidades debe hacerse permanente investigación social sobre el medio, sobre el hombre, sobre sus dolencias y superación de estos, dentro de un contexto científico universal y humano.

6. Sustentación académica

Definieron las universidades, que la promulgación de la Ley de Seguridad Social, en vez de convertirse en una amenaza para la

comunidad al verse desplazada, como usuaria, hacia unos servicios de menor calidad, se convierta en una oportunidad para fortalecer unos servicios de salud que canalicen todo el desarrollo humano, científico y tecnológico, alcanzado por sus dependencias académicas y asistenciales para ponerlos al servicio de su población, ofreciendo un modelo de salud que no sólo sea curativo, sino que se proyecte a la prevención de la enfermedad y a la promoción de la vida, y le permita beneficiarse del adelanto del conocimiento y la investigación, propios de la universidad en los diferentes campos del saber.

Esto es posible porque además de la infraestructura instalada para la prestación de los servicios de salud cuentan las universidades con facultades del área de la salud y/o de la administración que por razones docentes e investigativas requieren de la práctica que les ofrece los servicios de salud de las universidades.

Así las cosas se concluye:

La opción de la Entidad Adaptada por la cual optaron las cajas, fondos y entidades de seguridad social del sector público, empresas y entidades públicas, así como los entes universitarios autónomos, es sustancialmente diferente a la de la transformación en empresa promotora de salud, por lo que no es dable aplicarles los mismos criterios financieros previstos en la Ley 100 de 1993 para tales empresas. Hacerlo es condenarlas a su liquidación inmediata.

Las Entidades Adaptadas realizan la solidaridad con el sistema con el traslado de un punto de la cotización a la subcuenta del régimen subsidiado del Fondo de Solidaridad y Garantía.

La prohibición de no recibir nuevos afiliados cotizantes significa que a mediano plazo administraran solamente personas de la tercera edad, con mayores costos y pérdida de la solidaridad entre las generaciones, es decir, que los jóvenes y sanos subsidian a los viejos y enfermos. Esta restricción conducirá a todas las Entidades Adaptadas a incurrir en causal de liquidación cuando el número de beneficiarios sea inferior a 2.000.

Por lo tanto, el proyecto de ley que se somete a consideración de la Comisión Séptima del Senado, remueve la obligación de trasladar recursos del sector salud, con carácter de compensación al Fosyga y levanta la prohibición de recibir nuevos afiliados cotizantes, manteniendo el aporte de un punto de cotización a la subcuenta del régimen subsidiado del Fosyga y la vigilancia de estas entidades por parte de la Superintendencia Nacional de Salud.

Por las anteriores consideraciones me permito proponer: Dése primer debate al Proyecto de ley 44 de 1997 Senado, "*mediante el cual se dictan disposiciones especiales para las Entidades Adaptadas a la Seguridad Social en Salud*".

Cordialmente,

Alvaro Vanegas Montoya.

COMISION SEPTIMA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Dado en Santa Fe de Bogotá, D. C., a los siete (7) días del mes de octubre de mil novecientos noventa y siete (1997).

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

El Presidente,

Mauricio Zuluaga Ruiz.

El Secretario,

Manuel Enríquez Rosero.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 258 DE 1997 SENADO

Señor Presidente y demás honorable Senadores:

Es un honor en mi condición de llanero poder dirigirme a esta importante Comisión del Senado, para evaluar y rendir ponencia sobre la iniciativa 277 de la honorable Cámara de Representantes, que, justicieramente, busca la redención de la noble ciudad de Villavicencio.

Antecedentes históricos y culturales

La ciudad de Villavicencio, honorables Senadores, conocida por su estratégica posición como "Puerta del Llano", es el primero y más destacado fenómeno urbanístico y cultural que se ha dado en el oriente colombiano, y el que, por su trayectoria y componentes, debe motivar altos grados de compromiso en cuanto a sus ulteriores desarrollos.

Según datos del último censo oficial, la capital del departamento del Meta contabilizó en 1993 una población de 273.511 habitantes que por efecto de las expectativas económicas, los conflictos armados, la inversión productiva y el crecimiento natural se ha elevado a 380.000 pobladores en los días que corren.

Según estudios practicados por su Cámara de Comercio, Villavicencio ostenta el más rápido crecimiento poblacional y urbanístico entre las ciudades intermedias de América Latina.

El historial de Villavicencio se liga de manera íntima al desarrollo regional ganadero. En efecto, en puntos que hoy pertenecen al Meta se edificaron en 1555 y 1585 los primeros pueblos de blancos en los llanos con los nombres de San Juan de los Llanos y Medina de las Torres, respectivamente. Extinguido San Juan al agotarse el oro en aluvión del Ariari, Medina de las Torres se trocó en San Martín del Puerto y fue el pionero en la ganadería metense. En proximidades de este pueblo fundó la Comunidad Jesuita, en la primera mitad del siglo XVIII, la hacienda de Apiay que empezó a surtir de manera ordenada la demanda de carne de la ciudad de Santa Fe y otras localidades del altiplano.

Por presión de los comisionados que negociaban con Portugal los límites de sus dominios, en 1760 el Virrey Solís ordenó mejorar el camino de indios que unía a la capital del Reino con las dehesas de Apiay. Expulsados los Jesuitas y concluido el sangriento episodio de la guerra de independencia, los ganados del Meta y sus productos se exportaban hacia Venezuela, las Antillas y Europa por la vía del Orinoco, y hacia el interior de Colombia, por el viejo camino de Cárquez. Hacia 1840 comenzó a figurar en el itinerario un conjunto de posadas ganaderas que servían como sitios de descanso y avituallamiento antes de emprender las caravanas el penoso ascenso de la cordillera. Bautizada inicialmente como Gramalote, la localidad tomó oficialmente el nombre de Villavicencio en honor al mártir de la independencia.

Con tal nombre, el conglomerado conoció momentos de inusitado brillo y esplendor en los últimos treinta años del siglo pasado, gracias a ingentes haciendas y al activo comercio que se desarrollaba por la vía del Orinoco.

Pero sobrevino la guerra de los mil días y todo el experimento cultural y económico que se desarrollaba en los llanos, con Villavicencio a la cabeza, se fue a pique al cerrar Venezuela la navegación del caudaloso río. Otro estancamiento en su ritmo de crecimiento experimentó la capital del Meta al desatarse la violencia partidista de los años cincuenta, con la entronización de factores represivos que dieron al traste con su desarrollo agrícola. La primera decisión política del orden nacional que favoreció a Villavicencio, fue su designación como capital del nuevo departamento del Meta que en 1959 hizo el Congreso colombiano en un gesto que lo dimensiona y engrandece.

A partir de los sesenta, la otrora humilde posada de Gramalote ha recibido con los brazos abiertos, importantes contingentes de buenos colombianos, provenientes de todas las latitudes pero, especialmente, del Tolima, Huila, Cundinamarca y los Santanderes.

Perspectivas hacia el futuro

Ganado a pulso su status como primera ciudad del oriente llanero y primer puerto abastecedor de alimentos de Santa Fe de Bogotá, el porvenir de Villavicencio es incierto por fenómenos exógenos que tienen que ver con los desplazados forzosos y las masas migrantes que se establecieron en sus ejidos cuando concluyan la carretera marginal de la selva y la moderna vía a Bogotá lo cual tendrá ocurrencia en los próximos cinco años.

Cuando estos desplazamientos ocurran, Villavicencio deberá estar equipada integralmente para recibir las nuevas capas sociales, contribuyendo de este modo a disminuir las presiones de sus sitios de origen: para ofrecer al hombre de negocios y al turista ávido de paisajes y calor, un escenario digno y confortable; para mantener, no obstante los cambios, una cultura que lo identifique y distinga con orgullo de los demás tipos humanos de Colombia.

Este ha sido, honorables Senadores, el periplo de una ciudad altruista, noble y emprendedora que forjó la reciedumbre de sus hombres en el primer escalón que lleva hacia la cresta andina.

A esa ciudad quisiera que, otra vez, en gesto magnánimo, el Congreso colombiano otorgará su voto de confianza.

En conclusión, señores miembros de la Comisión Cuarta, señalo la conveniencia y la justicia de votar afirmativamente el Proyecto de ley 258 de 1997, que textualmente reza: *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los ciento cincuenta y siete años de fundada la ciudad de Villavicencio, capital del departamento del Meta, se ordena la realización de unas obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.*

Eltas Matus Torres,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 1997 SENADO

por medio de la cual se aprueban las actas finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95), reunida en Ginebra del veintitrés (23) de octubre al diecisiete (17) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

Honorables Senadores:

Rindo ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 1997 Senado, "por medio de la cual se aprueban las actas finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95)", reunida en Ginebra del veintitrés (23) de octubre al diecisiete (17) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

El proyecto en estudio fue presentado por el Ejecutivo, a través de la señora Ministra de Relaciones Exteriores, doctora María Emma Mejía Vélez y el doctor Saulo Arboleda Gómez, Ministro de Comunicaciones para la época, y recoge la conveniencia de aprobar las actas finales adoptadas por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones.

Colombia es miembro de la Unión Internacional de Telecomunicaciones -UIT- siendo ésta una de las más antiguas organizaciones intergubernamentales, además de un organismo especializado de las Naciones Unidas y constituyéndose hoy por hoy, en la principal organización de telecomunicaciones a nivel mundial, integrada por 184 países.

Estos países, a través de sus Representantes, se reúnen de manera periódica en Conferencias Plenipotenciarias y elaboran la Constitución, el convenio y los reglamentos que rigen los servicios

internacionales de telecomunicaciones, el uso coordinado del espectro radioeléctrico y la órbita geoestacionaria y no geoestacionaria.

Para una mayor ilustración de los honorables Senadores, quiero destacar los principales objetivos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, cuales son:

- Cooperación internacional entre todos los miembros, para el mejoramiento y el empleo racional de toda clase de telecomunicaciones.

- Promover y proporcionar asistencia técnica a los países en desarrollo.

- Favorecer el desarrollo de los medios técnicos y su eficaz explotación, con el fin de aumentar el rendimiento de los servicios de telecomunicaciones.

- Acrecentar y generalizar el empleo de los servicios de telecomunicaciones.

Para lograr estos objetivos, los instrumentos con que cuenta la Unión son básicamente: La Constitución, el Convenio y los Reglamentos Administrativos, los cuales son de carácter vinculante para los países miembros, y que fueron ratificados por Colombia, a través de la Ley 252 del 29 de diciembre de 1995.

El Reglamento de Radiocomunicaciones constituye un tratado Internacional, incorporado a nuestra legislación, mediante la Ley 46 de 1985, que regula la utilización del espectro de frecuencias radioeléctricas y las atribuye a los servicios de Radiocomunicaciones. El fin de la normatividad del citado Reglamento, es asegurar a nivel mundial, la utilización racional, equitativa, eficaz y económica del espectro radioeléctrico y las órbitas de los satélites. Este instrumento internacional es revisado y modificado de manera periódica, para adaptarlo a las necesidades de los desarrollos tecnológicos y a la creación de nuevos servicios de telecomunicaciones.

Las más importantes conclusiones, adoptadas por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones llevada a cabo en 1995, fueron orientadas a las comunicaciones móviles basadas en satélite, lo que hace posible la implementación de sistemas que permiten la comunicación con cualquier lugar del mundo, a través de dispositivos que se pueden llevar fácilmente en la mano. Estos sistemas, están basados en tecnologías de satélites, localizados en órbitas cercanas a la tierra, al igual que en altitudes intermedias.

Otra conclusión importante que hace la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones es la que tiene que ver con la atribución del espectro necesario para los enlaces de conexión que requieren los sistemas satelitales, tanto geoestacionarios como de órbitas medias y bajas. Estos radioenlaces entre estaciones terrestres y satélites, interconectan las estaciones espaciales con otros sistemas móviles, como también, con la red telefónica pública.

De igual manera, se determinaron parámetros técnicos, de regulación y procedimientos para facilitar la operación de los sistemas de radiocomunicaciones, y por ende, permitir el uso más eficiente del espectro, sin que ello signifique de ninguna manera, afectar el derecho de cada país a gestionar y asignar el espectro radioeléctrico, acorde con sus propias políticas y requerimientos.

Al haber sido revisado en su totalidad el Reglamento de Radiocomunicaciones por parte de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95), considero importante resaltar sus objetivos principales:

- Facilitar el acceso equitativo y la utilización racional de los recursos naturales constituidos por el espectro de frecuencias y la órbita de los satélites geoestacionarios.

- Garantizar la disponibilidad y la protección contra la interferencia perjudicial de las frecuencias designadas para fines de socorro y seguridad.

- Facilitar el funcionamiento efectivo y eficaz de todos los servicios de radiocomunicaciones.

- Contribuir a la prevención y resolución de los casos de interferencia perjudicial entre los servicios radioeléctricos de administraciones diferentes.

Como se desprende de todo lo anterior, considero, en concordancia con lo expuesto por los autores de la presente iniciativa, que las modificaciones adoptadas por la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95), al Reglamento de Radiocomunicaciones, contenido en las actas finales de la mencionada Conferencia, constituyen disposiciones necesarias para el uso adecuado y eficiente del espectro radioeléctrico y de las diferentes órbitas satelitales en el país, en consonancia con las políticas internacionales y el avance tecnológico.

Por las razones expuestas, me permito solicitar de los honorables Senadores la aprobación de la siguiente proposición:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 1997 Senado, "por medio de la cual se aprueban las actas finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95)", reunida en Ginebra del veintitrés (23) de octubre al diecisiete (17) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995).

De los honorables Senadores,

Fuad Char Abdala,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 421-Miércoles 8 de octubre de 1997
SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

| | Págs. |
|--|-------|
| Proyecto de ley número 108 de 1997 Senado, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los setenta y cinco años de la reconstrucción del municipio de Cumbal en el departamento de Nariño y se ordena la realización de unas obras | 1 |
| Proyecto de ley número 110 de 1997 Senado, por la cual se amplían las funciones del Vicefiscal General de la Nación | 3 |

PONENCIAS

| | |
|---|----|
| Informe de ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 234 de 1996 Cámara, número 1 de 1997 Senado, por la cual se dictan normas sobre eficiencia y descongestión en la Justicia y se promueve el acceso a la misma | 4 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 44 de 1997 Senado, por medio de la cual se dictan disposiciones especiales | 9 |
| Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 258 de 1997 Senado, sobre la iniciativa 277 de la honorable Cámara de Representantes que busca la redención de la noble ciudad de Villavicencio | 15 |
| Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 32 de 1997 Senado, por medio de la cual se aprueban las actas finales de la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones (CMR-95), reunida en Ginebra del veintitrés (23) de octubre al diecisiete (17) de noviembre de mil novecientos noventa y cinco (1995) | 15 |