



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO VI - Nº 530

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 12 de diciembre de 1997

EDICION DE 4 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 145 DE 1997 SENADO, 134 DE 1997 CÁMARA

por la cual se autoriza al Ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la Nación, las obligaciones pendientes de pago de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom".

Honorable Representante

CARLOS ARDILA BALLESTEROS

Presidente

Cámara de Representantes

Colegas de la honorable Plenaria

Honorables miembros de la Cámara de Representantes:

Cumpliendo el honroso encargo que nos encomendó la Mesa Directiva de la Comisión Tercera Constitucional Permanente a la cual pertenecemos, nos permitimos presentar ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 145 de 1997 Senado, *por la cual se autoriza al Ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la Nación, las obligaciones pendientes de pago de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom".*

El día dos (2) de diciembre del presente año, las Comisiones Terceras del Congreso en Sesiones Conjuntas aprobaron el proyecto de ley, causa de la presente ponencia, y de acuerdo al mensaje de urgencia enviado por el señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano, a través de comunicación radicada el pasado 20 de noviembre, quien solicitó impartir al mismo el trámite de urgencia a que se refiere el artículo 163 de la Constitución Política y el artículo 191 de la Ley 5ª de 1992.

Caprecom es un ente público nacional que cuenta actualmente con más de 3.000 acreedores por diversas causas en todo el país. Para los particulares tratar con un ente público, supervigilado, no sólo por manejar recursos públicos, sino por encargarse de la prestación del servicio público esencial de la seguridad social a cargo del Estado, consagrado por la Constitución Nacional, genera la confianza suficiente para comprometer su patrimonio en cualquier actividad lícita que se ejerza. El particular, como es obvio, se ampara en la garantía del Estado que, mediante una modalidad de empresa estatal, interviene en la prestación de bienes y servicios con el concurso de los particulares.

La confianza pública en una EPS y Administradora de Pensiones Estatal, se fundamenta en la Supervigilancia permanente por parte del Estado, a través de las Superintendencias Bancaria y Nacional de Salud y de la Contraloría General de la República, además, de la intervención del Ministerio de Hacienda y de la Procuraduría General de la Nación y de la Revisoría Fiscal.

La presencia de todos esos organismos pareciera impedir el que se llegue a una crisis como la vivida por Caprecom y, ningún particular vería comprometido su patrimonio al entablar relaciones con una organización de estas características.

De otra parte, si se tratara de una Entidad privada que ejerciera similares actividades, también existiría responsabilidad del Estado, por la misma razón

de tratarse de la prestación de un servicio público a su cargo, con su intervención y vigilancia permanentes, a través de las Superintendencias del Ramo y de los Revisores Fiscales.

Ante las dificultades financieras de una empresa existe la obligación de las Superintendencias de detectarlas y exigir los correctivos de manera inmediata. Así, frente a la necesidad de una eventual capitalización, los propietarios asumirían la misma, de suerte que se garantice la prenda de los acreedores.

No debe olvidarse que la mayoría de las deudas de Caprecom se han originado por cuenta de *Entidades Estatales*. Los principales conceptos son cuotas partes pensionales y mala negociación de los planes de atención complementaria en salud.

Una gran parte de las deudas se originó en cuotas partes pensionales de las Entidades Territoriales, departamentos, distritos y municipios.

Resulta, entonces, necesario preguntarse ¿quién debe cancelar a los acreedores la millonaria deuda de Caprecom, independientemente de su origen?

La respuesta es categórica: La Nación.

Porque la Nación es su dueño; porque se trata de un servicio público esencial; porque existe supervigilancia estatal; porque no habría absolutamente nadie más a quien pudiera obligarse hoy al pago de la deuda, sin perjuicio de las acciones de extinción de dominio y los juicios fiscales que en el futuro se instauren contra los responsables de este descalabro.

Lo anterior sería fundamento suficiente para aprobar el proyecto de ley que nos ocupa. No obstante, como se trata de decidir, además sobre la supervivencia o no de la Entidad es preciso ocuparse de los siguientes aspectos, no sin antes dejar abierto el debate sobre la responsabilidad y capacidad de acción oportuna de los múltiples organismos de control que para instituciones como Caprecom existen.

La Caja de Previsión Social de Comunicaciones Caprecom, creada en 1912, afrontó ante la expedición de la Ley 100 de 1993, tres alternativas: liquidación, adaptación al Sistema de Seguridad Social o transformación en Entidad Promotora de Salud, optando por esta última. A partir de enero de 1995 emprende la tarea de acreditar ante la Superintendencia Nacional de Salud, los requisitos para obtener su Licencia de Funcionamiento como EPS, la que fue concedida mediante Resolución número 0845 del 14 de noviembre de 1995.

Posteriormente, se transforma en Empresa Industrial y Comercial del Estado por medio de la Ley 314 del 20 de agosto de 1996, con tres unidades estratégicas de negocio: Entidad Promotora de Salud - EPS, Institución Prestadora de Servicios de Salud - IPS- y Administradora de Pensiones en el Régimen de Prima Media con prestación definida.

A la fecha Caprecom según información de la empresa, protege a 245.000 usuarios en el Régimen Contributivo y a 900.000 en el Régimen Subsidiado en 935 municipios del país entre los cuales se encuentran los correspondientes a la selva Amazónica y Chocoana, Magdalena Medio y departamentos de la Orinoquia, a los cuales no llega ninguna otra entidad de seguridad social, convirtiéndose, en la segunda EPS pública más grande del país, tanto por cobertura geográfica, como por población protegida.

El cambio de modelo financiero establecido por la Ley 100 de 1993, el perfil epidemiológico de sus afiliados, la inadecuada definición y negociación de los planes de atención complementaria (PACs), el costo de la infraestructura de municipios apartados, la ineficiencia administrativa acompañada en fallas en la contratación y los altos índices de corrupción provocaron la crisis de Caprecom, aunados éstos con las pérdidas ocasionadas por la operación como EPS, situación que no ha sido ajena a otras Entidades Promotoras de Salud privadas y públicas; la ausencia de un adecuado proceso de planeación que hubiera impedido la celebración de contratos en muchos casos innecesarios y lesivos para la entidad; y, la deuda por parte de las Entidades del sector de comunicaciones y de otras Entidades Territoriales, en materia de cuotas partes pensionales.

Por otra razón, el señor Ministro de Comunicaciones en nombre del Gobierno Nacional, ha solicitado a este honorable Congreso, la autorización para que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, reconozca como deuda pública las obligaciones pendientes de pago de Caprecom hasta por una cuantía de 87 mil millones de pesos, los que serán destinados al pago de las obligaciones pendientes, sobre la base de considerar que se ha efectuado una depuración exhaustiva de todas y cada una de las cuentas radicadas en su Tesorería, de forma tal, que exista absoluta certeza de que los bienes fueron suministrados y los servicios prestados, es decir, que se cuenta con los soportes, certificaciones, vistos buenos y demás elementos necesarios debidamente establecidos en las normas presupuestales, configurados como una obligación de carácter económico a cargo de Caprecom.

Caprecom tiene obligaciones cercanas a los \$120.000.000.000 que incluyen \$87.500.000.000.00 a proveedores de bienes y servicios según información consolidada a septiembre 30 de 1997. El saldo corresponde a \$6.000.000.000 que se adeudan al Fondo de Pensiones de Naturaleza Pública y, el resto a obligaciones con entidades financieras.

Aunque existe información diversa sobre el particular, la administración de Caprecom estima que el sector público le adeuda la suma de \$72.301.352.289.00, de los cuales al orden nacional, departamental y municipal corresponden \$39.415.279.393.00, y las entidades del sector de comunicaciones la suma de \$3.250.320.171.00. La deuda por servicios médicos asistenciales de la población protegida por el régimen subsidiado asciende en las entidades territoriales del orden departamental y municipal a \$19.885.072.315.00; y, otras entidades públicas del sector de las comunicaciones le adeudan \$9.750.680.406.00.

Ante la situación de crisis aquí descrita la administración en los últimos meses ha operado en situación de emergencia, realizando un intenso proceso de ajuste, reseñado en detalle en el documento anexo, en el cual se indican las acciones de inmediata ejecución y las de corto plazo para volver a los niveles de eficiencia requeridos.

Se ha eliminado la nómina paralela, mediante la cancelación de más de mil contratos de prestación de servicios que se consideraron innecesarios. Además frente al incumplimiento de la previsión de copar gradualmente la planta de personal de acuerdo con las necesidades del servicio, se redujo la nómina de personal provisional y de aquel que se encontraba en período de prueba. Dentro de las acciones más importantes se destaca la revisión de los contratos de adquisición de medicamentos, especialmente los que cubren las grandes ciudades. Para lo anterior se creó una red de servicios con cajas de compensación familiar, logrando mejores descuentos en este rubro que represente aproximadamente el 30% de los costos de salud.

En lo financiero, aspecto realmente crítico de Caprecom, se están elaborando los estados financieros de la empresa y se ha realizado un inventario de las acreencias reales y de las deudas a su favor, así como de los demás activos y pasivos de la entidad.

A corto plazo se tiene previsto un programa de ajustes financieros, planeación y control de gestión para superar el déficit actual.

Redefinición de Planes de Atención Complementaria en Salud, adecuados manuales de contratación, determinación clara de las unidades funcionales de la empresa, estructuración del Fondo de Pensiones, implementación del sistema de control interno, son parte de la agenda que dentro de los 6 meses establecidos para lograr el punto de equilibrio financiero se ha comprometido a realizar la actual administración de Caprecom.

Este plan de acción debe traducirse en un convenio de desempeño que firmaría el Ministerio de Hacienda y la Superintendencia Nacional de Salud con los órganos de Dirección de Caprecom, a fin de recuperar para el país, una de las instituciones de Seguridad Social con más arraigo y tradición en los temas de salud y pensiones.

Las Comisiones Terceras del Senado y de la Cámara de Representantes, aprobaron por unanimidad en Primer Debate el Proyecto de ley 145 de 1997, con el siguiente pliego de modificaciones al artículo tercero: "...Si dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada de vigencia de la presente ley, la Caja de Previsión Social de las Telecomunicaciones, Caprecom, no se encuentra operando a punto de equilibrio financiero o generando excedentes, el Gobierno Nacional procederá a su liquidación inmediata..."

Parágrafo:

El Director de Caprecom rendirá durante el lapso de que trata este artículo informes mensuales certificados por el Revisor Fiscal de la empresa sobre los avances del plan de desempeño a los Superintendentes Nacionales de Salud y Bancario, quienes al vencimiento del plazo deberán rendir concepto técnico sobre la viabilidad administrativa, económica y financiera de la institución.

Y como artículo cuarto: **Manejo del Fondo Común de Naturaleza Pública.** El Fondo Común de Naturaleza Pública de que trata el artículo 4º de la Ley 314 de 1996 sólo concurrirá en la financiación de las pensiones, con base en las cotizaciones recibidas, a partir del momento en que el pensionado cumpla las condiciones generales señaladas por la Ley 100 de 1993. Para el cálculo de las reservas pensionales que las Entidades del Sector de las Comunicaciones deberán trasladar a dicho fondo deberá considerarse la obligación de financiar el 200% de las pensiones, descontando el monto de lo que alcance a ser asumido con las cotizaciones recibidas.

Mientras las Empresas del sector de las comunicaciones trasladan el valor total de las reservas pensionales al Fondo Común de Naturaleza Pública, deberán girar a Caprecom el valor total de la nómina de sus pensionados previo al pago de la misma. Caprecom adelantará mensualmente el cobro de las cuotas partes pensionales externas al sector de las Comunicaciones asumidas por las empresas y una vez recaudadas, las abonará a buena cuenta de la nómina de pensionados inmediatamente siguiente.

Parágrafo 1º. Anualmente se realizarán los cálculos actuariales correspondientes a los pensionados de cada Empresa y, si las reservas en poder del Fondo Común de Naturaleza Pública resultan insuficientes las entidades empleadoras deberán cubrir el monto de los faltantes establecidos. El primer cálculo deberá realizarse dentro de los seis meses siguientes a la expedición de la presente ley, y su realización y costo correrán por cuenta de las entidades empleadoras. Los cálculos actuariales siguientes serán responsabilidad de Caprecom y se financiarán con los recursos percibidos como remuneración por la administración de pensiones.

Parágrafo 2º. Los acuerdos de que trata el parágrafo 1º del artículo 4º de la Ley 314 de 1996, entre la Junta Directiva de Caprecom y las entidades del Sector de las Comunicaciones, para el traslado gradual de las reservas pensionales al Fondo Común de Naturaleza Pública, deberán realizarse dentro de los tres meses siguientes a la realización de los correspondientes cálculos actuariales, previo concepto técnico sobre los mismos impartido por la Superintendencia Bancaria."

El artículo adicionado se fundamenta en lo siguiente:

En cuanto a la operación en equilibrio financiero que se le impone a Caprecom, es claro que en lo relativo a las actividades de salud, existen herramientas legales y administrativas que permitirían el cumplimiento de tal propósito. Por ejemplo, frente al tema de la formulación de los medicamentos de marca, los diarios han anunciado esta semana la expedición de una sentencia de la honorable Corte Constitucional que establece limitaciones sobre el particular. No ocurre así, en tratándose de la administración de pensiones. A Caprecom se le ha impuesto la obligación de cancelar mes a mes las mesadas pensionales, sin contar previamente con los recursos para ello, pues únicamente comenzó a recibir cotizaciones a partir del primero de abril de 1994.

Si la situación planteada no se soluciona el pretendido equilibrio financiero nunca se alcanzaría razón por la cual es indispensable establecer la obligación legal de que los empleadores del sector de las telecomunicaciones, trasladen oportunamente a Caprecom el valor integral de las mesadas pensionales, teniendo en cuenta que la Administradora aún no cuenta con las reservas pensionales para el efecto.

Cuando Caprecom recupere el valor de las cuotas partes pensionales externas que hayan asumido las entidades del sector, las abonará a buena cuenta de las nóminas de pensionados inmediatamente siguientes. En todo caso existe la obligación de Caprecom de adelantar las actuaciones tendientes a regularizar el recaudo de tales cuotas partes.

Por lo demás, debe advertirse que el Fondo Común de Naturaleza Pública, cerrado para los funcionarios del sector de las telecomunicaciones, no alcanzaría a cubrir el valor total de las pensiones que se vienen reconociendo, por cuanto las mismas se reconocen en condiciones diferentes a las generales de la Ley 100 de 1993 consideradas para la definición de las cotizaciones. En consecuencia, cualquier faltante resultante de la operación normal del fondo debe ser asumido por las Entidades Empleadoras. Es indispensable, además, fijar un plazo para que las entidades realicen los acuerdos tendientes al traslado gradual de las reservas pensionales en un período de años, acuerdos que no se han realizado.

Se requiere adicionalmente la definición de plazos para la actualización inicial y permanente de los respectivos cálculos actuariales.

De otra parte, la Ley 314 de 1996 estableció la obligación de que la Junta Directiva de la empresa realice acuerdos con las entidades del sector de las telecomunicaciones para el traslado gradual, en un plazo de diez años de las reservas pensionales. A pesar de que ha transcurrido más de un año de expedición de la norma, tales acuerdos no se han realizado. Por ello es indispensable fijar un preteritorio para la realización de tales acuerdos.

Se estiman razonables que los primeros cálculos actuariales se realicen en un plazo de seis meses y establecer tres meses más para la realización de los mencionados acuerdos.

Los anteriores argumentos fueron tenidos en cuenta para incorporar en la ponencia para primer debate un artículo sobre el manejo de tan delicado asunto.

Por las anteriores consideraciones, dése segundo debate al Proyecto de ley 145 Senado 1997, *por la cual se autoriza al Ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la Nación, las obligaciones pendientes de pago de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom"*.

José Arlén Carvajal Murillo, Rafael Guzmán Navarro.
Ponentes Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

(Asuntos económicos)

Santa Fe de Bogotá, 11 de diciembre de 1997. Hora 5:30 p.m. En la fecha se recibió en esta Secretaría en diez (10) folios útiles la Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley No. 134-C-97 y 145-S-97, *por la cual se autoriza al Ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la Nación, las obligaciones pendientes de pago de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom"*, y pasa a la Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 1997 SENADO, 136 DE 1997 CAMARA, por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 10 de diciembre de 1997

Honorables Representantes

Comisión Primera

Cámara de Representantes

Santa Fe de Bogotá, D. C.

Referencia: *Informe de ponencia para segundo debate.*

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997-Senado, 136 de 1997 Cámara, por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política".

Honorables Representantes:

Procedemos a rendir informe para segundo debate sobre el proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997 Senado "por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política".

Aprobación en el Senado de la República

El honorable Senado de la República aprobó el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997, Senado, fundamentado en "la importancia que la actividad deportiva tiene para la vida en comunidad por sus efectos sociales, su contribución a la promoción de la salud y la prevención y tratamiento de la enfermedad y, segundo, en las carencias y el déficit de recursos financieros destinados a esta actividad".

Asimismo, el honorable Senado, tuvo en cuenta que "de conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional el derecho a la Recreación y al Deporte ha sido considerado como un derecho fundamental por cuanto contribuye a la dignificación de la persona humana y al desarrollo de la personalidad. En este sentido, la sentencia T-466 de 1992, con ponencia del Magistrado Ciro Angarita Barón (q.e.p.d.), lo estableció de esa manera".

Concepto del ponente

El deporte es salud

En nuestro país la primera causa de morbimortalidad después de la violencia es la enfermedad cardiovascular. Resulta conveniente resaltar algunos puntos sobre esta patología: después de grandes esfuerzos, ha sido posible identificar, gracias a la epidemiología y las ciencias básicas, los factores de riesgo más importantes, como el tabaquismo, la hipertensión arterial, los trastornos en los lípidos y alteraciones metabólicas asociadas. Todos estos factores, con excepción relativa al cigarrillo pueden ser modificados positivamente por medio de la actividad física regular.

Sería inconveniente seguir subestimando los evidentes beneficios de un estilo de vida más activo, con mayor conciencia personal de la responsabilidad ante sí mismo y ante la sociedad, respecto a la prevención de enfermedades. La actividad física debidamente dosificada, debe ser integrada a las grandes estrategias de la salud pública para lograr un mayor impacto sobre la población con una óptima utilización de los limitados recursos existentes. Los objetivos de la política a mediano plazo por parte del Ministerio de Salud están orientados para promover la actividad física y el ejercicio, según el Programa de Comportamiento Humano de la Dirección de Promoción y Prevención del Ministerio, para contrarrestar la problemática básica que fomenta estilos de vida no saludables tales como: lazos nulos de solidaridad, pérdida de valores, indisciplina social y violencia, y los comportamientos no saludables: mala alimentación, baja actividad física, pocos hábitos de higiene, relaciones sexuales riesgosas.

La promoción de la actividad física, recreativa, deportiva y social comunitaria tiene ciertamente costos de infraestructura y funcionamiento para el Estado, que de ninguna manera superan el costo que implica los tratamientos médicos y quirúrgicos de estas enfermedades. La experiencia internacional y los programas de promoción y prevención implantados en el país permiten aseverar que genera mayor eficiencia un peso destinado a la promoción y prevención que un peso asignado a la atención en salud.

Deporte como expresión cultural y de convivencia

La interdependencia de las relaciones entre los países, la información en tiempo real facilitada por las telecomunicaciones evidencian la existencia de países que presentan expresiones culturales y de convivencia que los identifica como civilizados y ejemplarizan su organización y capacidad para interactuar en el concierto de las naciones.

El deporte es una de las manifestaciones que ilustran sobre el desarrollo y civilización de los pueblos. Por ello la adecuada financiación de estas actividades constituye un factor de importancia política para Colombia, y poder contar con las condiciones para hacer presencia digna en los eventos internacionales.

Complementar la financiación del deporte

Como lo manifestara el doctor Hernán Gómez Agudelo en su exposición de motivos al presentar la iniciativa "en diciembre de 1994 la dirigencia deportiva aplaudió al Congreso colombiano por haber aprobado la llamada Ley del Deporte, que el 18 de enero de 1995 sancionara el señor Presidente de la República como la Ley 181. Hoy, tres años después, la realidad de estos recursos no alcanza la quinta parte de lo ofrecido para 1995. Para este año, solamente \$12.000 millones serán el giro real a los municipios y departamentos para la práctica deportiva, según el Plan Anual de Caja establecido por Coldeportes Nacional".

Posición del Gobierno Nacional

El proyecto de Acto Legislativo número 03 Senado ha contado con el apoyo y beneplácito del señor Presidente de la República, doctor Ernesto Samper Pizano. La señora Ministra de Salud, doctora María Teresa Forero de Saade, expresó su aceptación del proyecto de reforma constitucional en el trámite reglamentario de Senado, por considerar que "el deporte es salud", es decir, no se rivaliza ni se distraen recursos conforme al espíritu del constituyente de 1991.

El proyecto ha cumplido con el trámite por el Senado de la República en sus dos debates con las respectivas publicaciones, discusiones y aprobaciones de dicho cuerpo legislativo.

Ampliar criterio constitucional

Con base en lo anterior, consideramos altamente conveniente definir y establecer como fundamentos y bases del Estado colombiano, ampliar la destinación de las rentas originadas en la explotación del monopolio rentístico de suerte y azar posibilitando al sector deporte una gestión de recursos y disminuir la alta dependencia del Presupuesto General de la Nación, expuesto a las prioridades del Gobierno actuante.

La adición al artículo 336 constitucional, no implica una reforma sustantiva al texto fundamental vigente, sino un ajuste mínimo, pero necesario, a fin de ampliar la destinación de los recursos originados en la explotación del monopolio de suerte y azar. Debe quedar claro que no se afectan los recursos que según la norma constitucional corresponden a los servicios de salud, toda vez que los dineros para financiar la actividad deportiva provendrán de las nuevas modalidades de juego que se creen a partir de la entrada en vigencia de este acto legislativo, con destino a la financiación del deporte.

Aspectos operativos de la reforma

Con la innovación de una nueva lotería y un nuevo juego de suerte y azar, orientados a financiar la actividad deportiva, se puede acceder a nuevos segmentos de apostadores con la diversificación del portafolio de productos y generar recursos frescos para financiar esta inversión social en el país.

En consecuencia, se propone para la generación de recursos destinados a la actividad deportiva en Colombia, la creación de:

Una nueva lotería deportiva de circulación nacional, de modalidad lotto, con un fondo mutuo de premios, acumulable, el pago de los premios se determina en proporción al valor total de las apuestas y en caso de presentarse varios ganadores el premio es dividido entre todos ellos (Cfr. Decreto 1222/86).

Un nuevo juego de suerte y azar que acoja los resultados deportivos nacionales o internacionales en la definición de las combinaciones ganadoras.

En la definición de este monopolio rentístico en favor del deporte el Congreso de la República está ejerciendo una competencia que le es propia y dotando de herramientas al Sistema Nacional del Deporte para gestionar la obtención de recursos.

El régimen de administración y operación lo expedirá el Gobierno acogiendo las condiciones y estudios técnicos que rigen para las loterías y juegos de suerte y azar en el país y en concordancia con las iniciativas gubernamentales sobre la materia, con lo cual no se genera inequidad jurídica con las actuales loterías, que ya tienen su propia reglamentación.

De acuerdo con estudios promovidos y realizados por Coldeportes Nacional, se aconseja que para la administración y explotación de la lotería y juego de suerte y azar se conformará una junta directiva integrada por autoridades nacionales y los representantes de los destinatarios de las rentas, responsables de la orientación y control de la gestión indispensable para la buena marcha de los productos.

Por lo tanto, se efectuarán convenios y/o concesiones pertinentes que favorezcan la eficiencia en la explotación de los productos con empresas especializadas en estas materias.

Estimativos de rentabilidad

El Instituto Colombiano del Deporte, Coldeportes, ha realizado estudios jurídicos, técnicos, comerciales y administrativos que sustentan esta iniciativa, los cuales serán utilizados por el Gobierno al momento de ejercer las facultades de reglamentación de estos arbitrios rentísticos otorgados al sector deporte y su sistema nacional.

Como fue sustentado en el Senado de la República "de acuerdo con evaluaciones y parámetros establecidos por la Superintendencia Nacional de Salud, la rentabilidad que debe generar la explotación de juegos de suerte y azar no debe ser inferior al 20% de las ventas, por tratarse de productos monopólicos.

El mercado nacional de juegos de suerte y azar para 1994 fue valorado por la Supersalud en \$900.000 millones registrando el sector un comportamiento creciente. Si se estima una participación minoritaria de un 8 o 10%, los nuevos productos pueden generar rentas por valor de \$20.000 millones que completarían la financiación del sector deporte en el país. Realizándose cincuenta eventos anuales, el promedio de ventas semanales sería de \$2.000 millones, cifras conservadoras frente al potencial del mercado".

De acuerdo con el proyecto, las rentas obtenidas se destinarán a las entidades estatales del Sistema Nacional del Deporte, conformado de acuerdo con la Ley 181/95 en su título séptimo. En consecuencia, se asignarán las rentas a las entidades estatales que lo integran como lo son Coldeportes Nacional, los Institutos Departamentales y los Institutos Municipales de Deporte. Así mismo, en la distribución de los recursos se ofrecerá apoyo a la iniciativa gubernamental de fortalecer financieramente la preparación y participación de las delegaciones colombianas en los eventos del Ciclo Olímpico, de acuerdo con las orientaciones del señor Presidente de la República, establecidas a raíz de la evaluación de los resultados obtenidos por Colombia en los juegos olímpicos de 1996.

Naturaleza jurídica de las competencias de reglamentación atribuidas al Gobierno

Como fue evaluado en el Senado de la República "El párrafo que antecede al inciso 5 del proyecto de reforma otorga competencias al Gobierno para reglamentar la creación, administración y operación de la nueva lotería y el nuevo juego de suerte y azar, así como la distribución de las rentas obtenidas entre las entidades estatales del Sistema Nacional del Deporte y la financiación de la participación de las delegaciones nacionales en competencias deportivas del ciclo olímpico.

Tal competencia, por disposición del propio proyecto de acto legislativo deberá ser ejercida dentro de los seis meses siguientes a su entrada en vigor.

En una perspectiva acorde con la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Consejo de Estado, el párrafo del proyecto de Acto Legislativo se podría calificar como un tipo de reglamento constitucional o reglamento autónomo, en el sentido de que no está sujeto ni depende de una ley previa, sino del conjunto de condiciones materiales y formales establecidos en la norma superior que le da origen.

Al mismo tiempo se trata de una competencia originariamente legislativa, trasladada al gobierno de manera temporal, para regular, por una sola vez, las esferas materiales en él contenidas, esto es, las reglas de creación, administración y operación, etc., de la nueva lotería y el nuevo juego de suerte y azar. La temporalidad de tal competencia hace de este reglamento una norma peculiar, que implica que luego de expedido dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del Acto Legislativo, la materia regulada revierte al campo de atribuciones propio del Congreso de la República, agotando el párrafo de su cometido jurídico, con lo cual la competencia del Gobierno se asemeja a un decreto con fuerza de ley o decreto extraordinario.

Por último, se trata de un mandato constitucional que impele al Gobierno a reglamentar la materia de que trata, sin que le quepa a este proceder discrecionalmente o considerar que se trata de una facultad de libre ejecución. El mandato del párrafo describe de manera estricta el ámbito de regulación del Gobierno, fijando plazos perentorios que no pueden ser desconocidos".

Inquietud planteada

En el debate en la Plenaria del Congreso de la República y en las deliberaciones con las instituciones involucradas en el proyecto, surge la inquietud de la dispersión de recursos para el sector salud.

Al respecto es pertinente considerar lo siguiente:

El Sistema Nacional de Salud dispone de diversas fuentes de financiación, entre las cuales se cuentan las rentas generadas por el monopolio rentístico de loterías y juegos de suerte y azar. En el caso específico del departamento de Antioquia, ente territorial que mayores rentas obtiene por este concepto, representan un 9.42% de lo presupuestado para 1998 por la Dirección Seccional de Salud y, según su ejecución presupuestal de 1996, dichas rentas ascendieron a un 7.54%. (Fuente-Dirección Financiera del Servicio Seccional de Salud de Antioquia).

Al considerar el total de recursos de la salud en el departamento, incluyendo los que directamente ingresan a los municipios certificados, la participación de dichas rentas ascienden al 5.7 % del total de los recursos de la salud en una vigencia.

En consecuencia, las rentas generadas por loterías no son la base fundamental de la financiación de la salud y, por tanto, el Acto Legislativo en estudio no generará traumatismos a los fiscos departamentales mientras que permitirá financiar el deporte como salud, fortaleciendo los propios departamentos en esta materia.

Con fundamento en la información de la Superintendencia Nacional de Salud, el valor de la emisión reportada por las loterías ordinarias y extraordinarias para 1996, ascendió a \$936.548.000 y las ventas alcanzaron un valor de \$391.433.000, es decir, un 41.66%. En ese mismo año las fracciones emitidas fueron 1.348 millones y las ventas fueron 585 millones, equivalentes al 43%.

(Fuente-Superintendencia Nacional de Salud).

Como puede observarse el mercado de loterías y juegos de suerte y azar dispone de márgenes muy amplias para diversificarse, acceder a nuevos apostadores y poder generar recursos para el deporte que contribuyen de manera significativa a la promoción y prevención de la salud, sin que pueda sugerirse siquiera que exista saturación en el mercado nacional de loterías.

Proposición:

Por las razones expuestas, dése aprobación en segundo debate primera vuelta al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997 Senado, "por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política".

Atentamente,

William Vélez Mesa, Jorge Tadeo Lozano O., Rafael Horacio Zapata M., Juan Ignacio Castrillón. Representantes a la Cámara.

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate.

El Presidente,

William Vélez Mesa.

El Secretario General,

Carlos Julio Olarte Cárdenas.

TEXTO DEFINITIVO

Al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997, aprobado en Comisión el día 10 de diciembre de 1997 según Acta número 17, por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 336 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 336. Ningún monopolio podrá establecerse sino como arbitrio rentístico, con una finalidad de interés o social y en virtud de la ley.

La ley que establezca un monopolio no podrá aplicarse antes de que hayan sido plenamente indemnizados los individuos que en virtud de ella deban quedar privados del ejercicio de una actividad económica lícita.

La organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley de iniciativa gubernamental.

Las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinados exclusivamente a los servicios de salud. Sin embargo, las rentas provenientes de una nueva lotería y un nuevo juego de suerte y azar se destinarán a la promoción y mejoramiento de la actividad deportiva.

Parágrafo transitorio. Dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de este Acto Legislativo, el Gobierno reglamentará la creación, administración y operación de la nueva lotería y el nuevo juego de suerte y azar, al igual que la distribución de las rentas entre las entidades estatales del Sistema Nacional del Deporte y la financiación de la participación de las delegaciones nacionales en competencias deportivas del Ciclo Olímpico.

Las rentas obtenidas en el ejercicio del monopolio de licores, estarán destinadas preferentemente a los servicios de salud y educación.

La evasión fiscal en materia de rentas provenientes de los monopolios rentísticos será sancionada penalmente en los términos que establezca la ley.

El Gobierno enajenará o liquidará las empresas monopolísticas del Estado y otorgará a terceros el desarrollo de su actividad cuando no cumplan los requisitos de eficiencia, en los términos que determine la ley.

En cualquier caso se respetarán los derechos adquiridos por los trabajadores.

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

William Vélez Mesa, Jorge Tadeo Lozano O., Rafael Horacio Zapata M., Juan Ignacio Castrillón. Representantes a la Cámara.

El Secretario General,

Carlos Julio Olarte Cárdenas.

CONTENIDO

Gaceta número 530 - Viernes 12 de diciembre de 1997

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 145 de 1997 Senado, 134 de 1997 Cámara, por la cual se autoriza al Ministro de Hacienda y Crédito Público para reconocer como deuda pública de la Nación, las obligaciones pendientes de pago de la Caja de Previsión Social de Comunicaciones "Caprecom".

Informe de ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 1997 Senado, 136 de 1997 Cámara, por el cual se reforma el artículo 336 de la Constitución Política.