



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO VIII - Nº 242

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 9 de agosto de 1999

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

## CAMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 029 DE 1999 CAMARA

*por medio de la cual se modifica la Ley 488 de 1998, y en especial el artículo 145.*

Artículo 1º. *Tarifas.* Adiciónase el artículo 145 de la Ley 488 de 1998 los siguientes numerales:

3. Las tarifas especiales aplicables a los vehículos gravados de matrícula extranjera, internados temporalmente a los departamentos que tienen zonas de fronteras serán las siguientes, según su valor comercial:

3.1 Vehículos particulares.

- |  |       |
|--|-------|
| a) Hasta \$ 20.000.000                       | 0.4 % |
| b) Más de \$20.000.000 y hasta \$ 45.000.000 | 0.7 % |
| c) Más de \$ 45.000.000                      | 1%    |
| 4. Motos de más de 125 C.C.                  | 0.4 % |

*Luis Alfredo Colmenares Chia,*  
Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

El interés del Gobierno Nacional, en crear mecanismos financieros que le permitan a los departamentos fronterizos generar y/o aumentar las rentas departamentales, con miras a atender su propio desarrollo, ha tenido dificultades en su instrumentación y aplicabilidad.

Lo anterior, está justificado cuando a través de la aprobación de la Ley de Reforma Tributaria (Ley 488 de 1998) se pretendía fortalecer los fiscos departamentales a través del pago de tarifas por impuesto de rodamiento a vehículos de placa extranjera que tuvieran la tarjeta de internación temporal (Ley 223 de 1995), lo cual ha desatado una serie de fisuras en su aplicabilidad que no conllevan a feliz término el desarrollo de la ley en mención.

Pero antes de atinar en la forma como se puede mejorar esta situación de los fiscos departamentales, quiero recordarles nuestras fronteras y su estado en que se encuentran hoy.

Como es de conocimiento nacional, en Colombia se cuenta con una vasta frontera territorial, en la cual encontramos desigualdades y desequilibrios en su desarrollo que no permiten homogeneizarse con el centro del país. Las cuales gravitan en diferentes etapas de desarrollo, para lo cual, podemos resumirlos así:

La "Vasta región de la Orinoquia, por ejemplo de Puerto Carreño hacia Puerto Inírida, de San Fernando de Atabapo hasta Mitú, donde escasamente se mantienen contactos aéreos y telefónicos con dificultad con el centro del país, que nos muestra a estas zonas ancladas en un tiempo todavía sin nombre, fuera de la modernidad". De igual realidad de atraso salta a la vista en la extensión del Putumayo que colinda con el Perú y Ecuador, en lejanos puntos de referencia como La Hormiga, Puerto Asís o San Miguel, con bajos o nulos niveles de articulación vial y económica con el resto del país.

En otros lugares del lindero nacional (Leticia, Arauca o Maicao), se pueden considerar en una etapa de atraso moderado o en vía a la etapa moderna y, otras regiones, como las Norte de Santander, Táchira, Valledupar, Pasto o Ipiales que tienen algún grado de desarrollo con desigualdad territorial. Lo anterior debido a que desde la colonia, la acción exclusiva del desarrollo nacional se ha concentrado en los Andes y ha dejado a estos territorios al margen, y si quieren buscar éste, deben auspiciar sus propios ingresos, a costa del bajo nivel de ingresos de su población y la deprimida economía que ha reinado por muchas décadas en estas zonas.

La Ley de Fronteras (Ley 191 de 1995) buscó en su interior romper los desequilibrios y propiciar un equilibrio y modernización fronteriza, creando un régimen especial, con normas de excepción que no contradicen la política macroeconómica y sí conciliar el desarrollo regional; porque reitero, no se puede olvidar que estas zonas no tienen las proporciones económicas, el ingreso *per cápita*, producto interno bruto y atención estatal que el centro del país. De igual forma, esta ley adoptó regímenes especiales como en materia de transporte, legislación tributaria, inversión extranjera, laboral y de seguridad social, comercial y aduanera.

El *modus vivendus* de los habitantes de frontera, tiene connotaciones diferentes al del interior del país, los cuales viven la vida de frontera, operan la economía de fronteras e inhiben su desarrollo en economías binacionales; por lo tanto, entre los medios y elementos de trabajo para su concurrir diario se encuentra el uso de vehículos de origen y placas de países vecinos del la frontera territorial.

Lo anterior, porque resulta ventajoso y económico contar con estos vehículos, siendo así, que los residentes en las zonas de frontera territorial colombiana con las Repúblicas de Venezuela, Brasil, Ecuador, Perú y Panamá compran los vehículos extranjeros de esos países, por cuanto, los precios de éstos aún siguen siendo favorables; así se usen únicamente en los departamentos fronterizos.

Lo anterior implica que el impuesto establecido en el artículo 145 de la Ley 488 de 1998 (rodamiento) es de carácter general (toda la frontera), para los poseedores de vehículos extranjeros (de países vecinos), aunque existe la limitante de que sólo pueden transitar en estos departamentos, para el cual fue autorizada la internación temporal (Ley 223 de 1995), y deben pagar éstos el mismo valor como si tuvieran operación nacional.

Existen en estas regiones (de frontera) de la geografía nacional, numerosas dificultades, como las de orden público, malla vial inexistente, infraestructura de carreteras en pésimas condiciones de transitabilidad (Arauca-Cúcuta) y algunos regiones incomunicadas como Inírida, Mitú, Leticia, etc., que en muchos casos, se debe hacer uso de un territorio externo para acceder al interior del país o tener una comunicación intra-regional (caso Arauca-Cúcuta por vías de Venezuela).

Si consideramos que el pago del impuesto de rodamiento (Ley 488 de 1998) no tiene simetría económica por los límites de operación y por el bajo poder

adquisitivo de los habitantes de estas zonas. Este impuesto se puede considerar como desigual o lesivo frente al vehículo colombiano o de matrícula colombiana, puesto que éste sí tiene la operación total sobre el territorio colombiano, mientras los demás o extranjeros no, aunque están pagando el mismo valor por rodamiento, sólo que pueden moverse por una mínima parte del territorio, "cada departamento de frontera".

Los vehículos extranjeros que transitan legalmente (internación temporal) por el territorio nacional, deben cumplir igualmente, con el requisito de obtener el SOAT en Colombia, seguro de responsabilidad civil y rodamiento en los países vecinos, que cumple las mismas condiciones que un vehículo de matrícula nacional; pero con igual desventaja, dado que su cobertura es de frontera únicamente.

Para nadie es desconocido que los vehículos que transitan en frontera son en un alto porcentaje (90%) de procedencia extranjera, por tanto, deben cancelar lo ordenado por la Ley 488 de 1998 en su artículo 145, con las tasas fijadas para tal efecto.

La dificultad a presentarse con el pago de este impuesto en la frontera a los fiscos departamentales, suele compararse con las ampliaciones de la base gravable y nuevos impuestos nacionales, que muchas veces no permiten generar más renta nacional, sino más sistemas de evasión fiscal.

La acotación se trae al caso por muchas razones; la primera, porque la tarifa fijada para el pago del impuesto de rodamiento es muy alto, lo cual resulta oneroso para el contribuyente, que tiene bajos niveles de vida y baja capacidad de pago frente a otras regiones del país. La segunda, que la aplicabilidad del impuesto se debe ejercer sobre la residencia del contribuyente, lo cual, deja entrever que éstos justificaran su residencia en el país vecino y no en Colombia, que en frontera es fácil de demostrar.

De igual forma, se debe considerar que la reducción de las tarifas sí permiten ampliar sustancialmente la aplicación del impuesto, toda vez que éste no amerita buscar ninguna forma de evasión, y más bien sí, una contribución que permite tranquilidad social al contribuyente, al estar al día en sus impuestos. Se debe considerar igualmente, que el habitante de frontera, debe sufragar igualmente, el impuesto del vehículo al país vecino, en las condiciones y tarifas que tenga reglamentado el gobierno del país vecino de frontera, lo cual implica dos impuestos que se deben sufragar y que se deben tener en cuenta desde luego al efectuarse la aplicabilidad de éste.

No obstante, es importante estimular el desarrollo de la frontera con algunas manifestaciones que permitan inhibir éste, bien sea por medio de tarifas ajustadas a realidad de la frontera y su forma y estilo de vida que se desarrolla allí, que tiene connotaciones de ciudadano binacional y en muchas, por no decir que en todas las ocasiones éstos cuentan con la doble nacionalidad.

Lo anterior implica, que para efectos de pago del impuesto de rodamiento, éstos se ajustan o acomodan a la mejor nacionalidad de frontera, pudiendo evadir en su totalidad el pago de éste, y no contribuyendo en nada con el fisco departamental.

Para efectos de lograr un perfecto equilibrio en la frontera y guardar armonía financiera con el pago del impuesto de rodamiento por uso de vehículos extranjeros que operan en el territorio fronterizo colombiano, se debe modificar la Ley 488 de 1998, en su artículo 145 como quedó explícito anteriormente.

*Luis Alfredo Colmenares Chía,*  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 2 de agosto del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 029 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Alfredo Colmenares Chía*.

El Secretario General,

*Gustavo Bustamante Moratto.*

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 030 DE 1999 CAMARA**  
*por medio de la cual se reforma la Ley 136 de 1994.*

**Artículo 1°.** Al numeral 6 del artículo 3° de la Ley 136 de 1994, se le adicionan los siguientes incisos:

1. "Ejercer en coordinación con las entidades del Sistema Nacional Ambiental SINA, con sujeción a la distribución legal de competencias y garantizando la participación ciudadana, funciones de Control y Vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y proteger el derecho de un ambiente sano".

2. "Formular y ejecutar políticas municipales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en coordinación y concertación con la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades territoriales, garantizando la participación ciudadana".

**Artículo 2°.** El párrafo 2° del artículo 6° de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"**Parágrafo 2°.** Para los efectos de esta categorización se computarán todos los ingresos del presupuesto general del municipio, incluyendo las transferencias, los presupuestos de las entidades descentralizadas y los establecimientos públicos, exceptuando los recursos del crédito."

**Artículo 3°.** El artículo 23 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"**Artículo 23. Período de sesiones.** Los Concejos municipales y distritales sesionaran ordinariamente en la cabecera municipal y en el recinto señalado oficialmente para tal efecto, por derecho propio máximo una vez por día, seis meses al año, es sesiones ordinarias así:

a) El primer período será en el primer año de sesiones, del dos (2) de enero posterior a su elección, al último día de febrero del respectivo año. En los dos (2) años siguientes será del primero (1°) de marzo al treinta (30) de abril;

b) El segundo (2°) período será del primero (1°) de junio al treinta y uno (31) de julio;

c) El tercer período será del primero (1°) de octubre al treinta (30) de noviembre.

Si por cualquier causa los Concejos no pudieran reunirse ordinariamente en las fechas indicadas, lo harán tan pronto como fuere posible, dentro del período correspondiente.

**Parágrafo 1°.** Cada período ordinario podrá ser prorrogado por diez (10) días calendario más, a voluntad del respectivo Concejo.

**Parágrafo 2°.** Los Alcaldes podrán convocarlos a sesiones extraordinarias en oportunidades diferentes, para que se ocupen exclusivamente de los asuntos que se someten a su consideración.

**Parágrafo 3°.** Los Concejos municipales y distritales a partir del segundo año de su período constitucional se reunirán por derecho propio los primeros diez (10) días del mes de enero para efectos de elegir los funcionarios que le corresponda y la Mesa Directiva de la Corporación".

**Artículo 4°.** Al artículo 24 de la Ley 136 de 1994, se le adicionará el siguiente inciso:

"**Inciso.** Sin embargo, para tratar temas de interés de las comunidades o de las localidades y para celebrar cabildos abiertos, los Concejos municipales podrán celebrar reuniones en lugares públicos por fuera del recinto oficialmente señalado para ello, previo cumplimiento de las condiciones reglamentarias. La realización de estas reuniones públicas requiere de la aprobación de la mayoría absoluta de los Miembros de la Corporación.

En la misma proposición que se apruebe se deberá establecer la fecha, hora y lugar donde se llevará a cabo."

**Artículo 5°.** El artículo 25 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"**Artículo 25. Comisiones.** A partir de la vigencia de esta ley, los Concejos deberán integrar comisiones permanentes encargadas de dar el primer debate a los proyectos de Acuerdo, según los asuntos o negocios de que éstas conozcan y el contenido del proyecto acorde con su propio reglamento. Cuando un tema no sea objeto de ninguna de las comisiones permanentes, los informes se rendirán por las comisiones accidentales que la Mesa Directiva nombre para tal efecto.

Todo Concejal deberá hacer parte de una comisión permanente y en ningún caso podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes.

Las comisiones permanentes serán conformadas en el primer período constitucional de sesiones y para sesionar, todos sus integrantes deberán ser citados por escrito para que las reuniones de la misma tengan validez."

**Artículo 6°.** El artículo 28 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"**Artículo 28. Mesas Directivas.** La Mesa Directiva de los Concejos se compondrá por un Presidente y dos Vicepresidentes, elegidos separadamente, durante los diez (10) primeros días del mes de enero, para un período de un año.

Las minorías tendrán participación en la primera Vicepresidencia del Concejo a través de la lista mayoritaria entre las minorías.

Ningún Concejal podrá ser elegido para el mismo cargo en la respectiva Mesa Directiva, para el período inmediatamente siguiente."

**Artículo 7°.** Adiciónase el siguiente artículo al Capítulo III. Consejos Municipales, de la Ley 136 de 1994.

"**Artículo nuevo.** Corresponde a las Mesas Directivas de los Concejos Municipales y Distritales conceder licencias y aceptar renunciaciones a los miembros de las Juntas Directivas, Concejos y demás organismos cuyo nombramiento y elección corresponda a los Concejos, así como a los miembros de la Corporación.

Cuando no se encuentre sesionando el Concejo, la Mesa Directiva de la Corporación nombrará interinamente a quien deba reemplazarlos, excepto en los casos en que la Ley 136 de 1994 establezca los procedimientos respectivos."

**Artículo 8°.** El artículo 37 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

"**Artículo 37. Secretario.** El Concejo Municipal elegirá un Secretario para un período de un año, reelegible a criterio de la Corporación y su primera elección se realizará en el primer período legal respectivo.

En los municipios de la categoría especial y primera deberán acreditar título profesional en Derecho. En las demás categorías deberán acreditar título de bachiller o acreditar experiencia administrativa mínima de dos años.

En caso de falta absoluta habrá nueva elección para el resto del período. Las ausencias temporales las reglamentará el Concejo.”

**Artículo 9º.** Adiciónase el siguiente inciso al artículo 39 de la Ley 136 de 1994:

“*Inciso. Moción de observación.* Cuando haya lugar a una segunda moción de observación al mismo funcionario, cumpliendo igual procedimiento que en la primera ocasión, ésta constituye moción de censura y el empleo se declarará vacante.”

**Artículo 10.** Adiciónase el siguiente artículo al Capítulo III. Consejos Municipales, de la Ley 136 de 1994.

“*Artículo nuevo.* La Mesa Directiva del Concejo elaborará el presupuesto del Concejo, que será entregado al Alcalde para su inclusión en el proyecto de presupuesto general de municipio.

Dicho presupuesto será entregado por el Alcalde al Concejo para su manejo con arreglo al principio de autonomía presupuestal y contractual del Decreto 111 de 1996.

El Presidente del Concejo actuará como ordenador del gasto.

Parágrafo. El no traslado oportuno de las partidas correspondientes del presupuesto general al Concejo constituirá causal de mala conducta por parte del funcionario correspondiente; excepto fuerza mayor.”

**Artículo 11.** El numeral 3 del artículo 45 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“3. Ser miembros de juntas o consejos directivos de los sectores central o descentralizado del respectivo municipio, o de instituciones que administren tributos procedentes del mismo. Sin embargo, el Concejo podrá tener representantes en dichas Juntas.”

**Artículo 12.** Adiciónase al artículo 52 de la Ley 136 de 1994, el siguiente parágrafo:

“*Parágrafo.* En licencia por enfermedad, incapacidad física transitoria, calamidad doméstica, ausencia forzada e involuntaria, el Presidente deberá llamar a quien le siga en orden de inscripción en la lista, según certificación de la Registraduría, a ocupar la vacante por los días en que se presente la licencia.”

**Artículo 13.** El artículo 65 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“*Artículo 65. Reconocimiento de derechos.* Los Miembros de los Concejos de las entidades territoriales tienen derecho a reconocimiento de honorarios por la asistencia comprobada a las sesiones plenarias o de comisión.

Así mismo, tienen derecho los Concejales elegidos durante el período constitucional a un seguro de vida, y a la atención médico asistencial personal, vigente en la respectiva localidad para el respectivo Alcalde y la vinculación a un fondo pensional, y en general a gozar de iguales beneficios en materia de seguridad social integral de acuerdo a lo establecido en la Ley 100 de 1993 y sus respectivas modificaciones y reglamentaciones.

Las resoluciones que para efecto de reconocimiento de honorarios expidan las Mesas Directivas de los Concejos, serán publicadas en los medios oficiales de información existentes en el respectivo municipio o distrito.

Cualquier ciudadano o persona podrá impugnarlas, y la autoridad competente, según el caso dará curso a la investigación o proceso correspondiente.”

**Artículo 14.** El artículo 66 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“*Artículo 66. Causación de honorarios.* El pago de honorarios a los concejales se causarán durante los períodos de sesiones ordinarias, incluidas las prórrogas y extraordinarias. Estas tendrán efecto legal en el pago de la seguridad social integral de acuerdo a la Ley 100 de 1993.

En todos los municipios los honorarios serán del 100% del salario total que reciba el respectivo Alcalde por sesión plenaria o de comisión y hasta por 25 sesiones al mes.

Los reconocimientos de que trata la presente ley se harán con cargo a los respectivos presupuestos municipales o distritales.

Se autoriza a los Concejos a proceder a los traslados presupuestales que sean necesarios.

Parágrafo 1º. Los honorarios o salarios de los Concejales son incompatibles con cualquier asignación del Tesoro Público, excepto con aquellas originadas en pensiones o sustituciones pensionales.

Parágrafo 2º. El no pago oportuno de los honorarios, las primas de los seguros de vida y fondo pensional serán causal de mala conducta por parte del Alcalde o funcionario responsable del pago.

**Artículo 15.** El artículo 67 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“*Artículo 67. Reconocimiento de transporte desplazamiento y estadía.* Reconócese el valor del transporte, desplazamiento y estadía, durante las sesiones plenarias y de comisión, a los concejales que residan en zonas rurales

y deban desplazarse hasta la cabecera municipal, sede principal del funcionamiento de las corporaciones municipales. Los concejales tendrán derecho al pago de gastos de desplazamiento y estadía cuando cumplan funciones o comisiones oficiales fuera de su municipio o asistan a actividades de capacitación, debidamente nombrados por la Mesa Directiva”.

“Parágrafo. Los gastos de desplazamiento y estadía serán iguales a los viáticos diarios del Alcalde.”

**Artículo 16.** El artículo 68 de la Ley 136 de 1994, quedará así :

“*Artículo 68. Seguros de vida y seguridad social.* Los Concejales tendrán derecho durante el período para el cual han sido elegidos, a un seguro de vida, así como a la seguridad social integral igual al respectivo Alcalde.”

“Parágrafo 1º. Las primas que se ocasionen como consecuencia de todos los derechos de que trata el presente artículo están a cargo del respectivo municipio.”

“Parágrafo 2º. Los concejales que reemplacen temporalmente a los titulares gozarán durante el período de dicho remplazo de los mismos beneficios que éstos, cuando sean llamados a ocupar la curul del principal sin perjuicio al pago de seguridad social integral a los concejales elegidos.”

**Artículo 17.** Adiciónase el siguiente artículo al Capítulo VI. Concejales, de la Ley 136 de 1994.

“*Artículo nuevo. Empalme.* Al finalizar el período constitucional de los Concejos municipales y distritales, la correspondiente Mesa Directiva deberá hacer entrega formal e inventariada al Presidente del nuevo Concejo, de todos los bienes físicos, los archivos, documentos públicos, actas de las sesiones y un informe del estado de los proyectos que hacen trámite en la Corporación, con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones que comienza.”

“El Empalme se deberá realizar tan pronto se poseione el nuevo Concejo y el incumplimiento de esta disposición será causal de mala conducta.

Cada presidente de cada Mesa Directiva deberá entregar de la misma manera al presidente entrante.”

**Artículo 18.** El artículo 73 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“*Artículo 73. Debates.* La Presidencia del Concejo designará un ponente para el primero y el segundo debate. El primer debate se hará en la Comisión que rendirá informe a la plenaria. El segundo debate le corresponderá a la sesión plenaria.

Los proyectos de acuerdo deben ser sometidos a la plenaria de la Corporación después de tres días de su aprobación en la Comisión respectiva.

El proyecto de acuerdo que hubiere sido negado en primer debate podrá ser nuevamente considerado por el Concejo en Plenaria a solicitud de su autor, de cualquier otro concejal, del Gobierno Municipal o del vocero de los proponentes en el caso de la iniciativa popular. Será archivado el proyecto que no recibiere aprobación y el aprobado en segundo debate lo remitirá la Mesa Directiva al Alcalde para su sanción”.

**Artículo 19.** Adiciónase al artículo 81 de la Ley 136 de 1994, el siguiente parágrafo:

“*Parágrafo.* El incumplimiento de las anteriores disposiciones en materia de publicidad de los actos del Concejo ocasionará responsabilidad administrativa de la Mesa Directiva de la Corporación.”

**Artículo 20.** Deróguese el numeral 8 del literal a) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

**Artículo 21.** El numeral 1 del literal b) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, quedará así :

“1. Conservar el orden público en el municipio, de conformidad con la ley y las instrucciones del Presidente de la República y del respectivo Gobernador. La autoridad de policía estará sometida para todos los efectos a la autoridad civil local.”

“Las decisiones de orden público dictadas en el municipio por el Alcalde serán de obligatorio cumplimiento por parte de la autoridad de policía”.

**Artículo 22.** El numeral 4 del literal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“4. Crear o fusionar los empleos de sus dependencias, señalarles funciones especiales, y fijarles sus emolumentos con arreglo a los acuerdos del Concejo correspondientes. No podrá crear obligaciones que excedan el monto global fijado para gastos de personal en el presupuesto inicialmente aprobado.”

**Artículo 23.** Deróguese el numeral 12 del literal d), del artículo 91 de la Ley 136 de 1994.

**Artículo 24.** Adiciónase al numeral 12 del artículo 165 de la Ley 136 de 1994, el siguiente inciso:

“*Inciso.* El proyecto de presupuesto deberá acompañarse de las políticas y programas de gestión propuestas por el Contralor para la respectiva vigencia fiscal y los estimativos de las tarifas establecidas para las entidades y organismos fiscalizados. La ciudadanía podrá solicitar información sobre la ejecución

de ese presupuesto conforme a los principios de Publicidad y Transparencia definidos en la ley”.

**Artículo 25.** El artículo 170 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 170. Elección. *Los personeros serán elegidos por el Concejo municipal o distrital, en los primeros 10 días de mes de enero del año respectivo, para períodos de un año que se iniciarán el 15 de enero. Los personeros podrán ser reelegidos.*”

**Artículo 26.** El artículo 172 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“Artículo 172. Falta absoluta del personero. *En caso de falta absoluta del personero, el Concejo dentro de los diez (10) días siguientes, procederá a realizar una nueva elección para el período restante. Si el Concejo no se encuentra reunido, se convocará por derecho propio por ocho (8) días calendario exclusivamente para este fin.*

Las faltas temporales del personero serán suplidas por el funcionario que le siga en jerarquía siempre que reúna las mismas calidades del personero.

Compete a la Mesa Directiva del Concejo lo relacionado con la aceptación de renunciaciones, concesión de licencias, vacaciones, permisos del personero y nombrar el reemplazo cuando el Concejo no se encuentre reunido”.

**Artículo 27.** El numeral 9 del artículo 178 de la Ley 136 de 1994, quedará así:

“9. *Rendir semestralmente informes al Concejo.*”

De los honorables Parlamentarios,

*Manuel Ramiro Velásquez Arroyave, Carlos Ramos Maldonado,  
(Siguen firmas ilegibles).*

## PROPUESTA DE REFORMA A LA LEY 136 DE 1994

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Las normas contenidas en este proyecto, son el resultado de un amplio proceso de concertación, en el que la Federación Nacional de Concejos se acercó a conocer en muchos foros, reuniones y encuentros realizados en distintos lugares del país, las necesidades, puntos de vista e iniciativas de los concejales y asociaciones que agrupan regional y departamentalmente a los concejales y autoridades del municipio colombiano.

Esta reforma, además de contribuir a la reglamentación de la Constitución de 1991, aporta importantes elementos sobre la situación y perspectiva del municipio colombiano, y propone herramientas acordes a las necesidades y realidades del mismo municipio, que son producto de los cinco años de experiencias que han transcurrido desde la expedición de la Ley 136 en 1994.

El proyecto toca diversos aspectos de la vida municipal y desarrolla el poder del municipio en cuanto al Concejo, los concejales, los alcaldes, la participación comunitaria, el control fiscal, los personeros, los contralores y otros aspectos relevantes para el buen funcionamiento político-administrativo de las regiones del país.

De acuerdo con lo anterior, este proyecto propone sustanciales reformas en tres grandes bloques. El primero de ellos hace referencia al fortalecimiento de la participación ciudadana en las instancias municipales; el segundo a los Derechos de los Concejales y el tercero, a las funciones y funcionamiento del Concejo.

#### 1. Fortalecimiento de la participación ciudadana

Con el propósito de avanzar en el desarrollo y aplicación de la Constitución Política de Colombia de 1991, es imprescindible fortalecer el tema de la participación ciudadana. De acuerdo con lo anterior, destacamos del documento entregado al Congreso de la República dos propuestas:

La primera, hace referencia al tema medioambiental<sup>1</sup> en la que se señala la necesidad de la participación ciudadana en la definición de las políticas en esta materia, especialmente en lo concerniente a la formulación y ejecución de las políticas municipales en relación con el derecho a un medio ambiente sano y el manejo de los recursos ambientales renovables, propugnándose de esta manera por la definición de políticas municipales tendientes a garantizar desarrollos sostenibles en el ámbito regional.

La segunda propuesta, faculta al Concejo para celebrar reuniones por fuera del recinto oficialmente señalado para este efecto<sup>2</sup>. De esta manera, se promueve el acercamiento del cuerpo colegiado a la comunidad, mediante la realización de cabildos abiertos o reuniones con amplia participación en aquellos temas que están intrínsecamente relacionados con la vida socio-política, económica y cultural de la población. Esta modificación representa en sí misma un avance significativo para el fortalecimiento de la cultura participativa de los habitantes de las regiones colombianas.

#### 2. Derechos de los Concejales

Otro aspecto fundamental que tocó la propuesta de reforma, es el concerniente al reconocimiento de los derechos a los Concejales en materia de honorarios, de seguro de vida y de seguridad social Integral<sup>3</sup>, como reacción a la discriminación que actualmente se efectúa contra estos servidores que se presentan como los

únicos servidores públicos excluidos del régimen de seguridad social. Al respecto, es importante mencionar que la Propuesta presentada por Fenacon efectúa un especial énfasis en la importancia que tiene que los Concejales tengan derecho a la atención médico-asistencial personal, en las mismas condiciones que los alcaldes, y a la vinculación a un fondo pensional.

El reconocimiento de los honorarios se mantiene de manera proporcional a la asistencia comprobada a las sesiones plenarias, incluyéndose en la propuesta la asistencia comprobada a las reuniones de comisión. Esta causación de honorarios, que corresponderían a un total de 25 sesiones por período, tendrá cabida para las sesiones ordinarias, las prórrogas y las extraordinarias, teniendo efecto legal para el pago de seguridad social integral, según lo estipulado por la Ley 100 de 1993.

De acuerdo con lo anterior se avanza en dos aspectos fundamentales, el primero plantea una mejora al régimen de honorarios mientras se establece una disposición constitucional para establecer un régimen salarial que dignifique y profesionalice la actividad de concejal.

En el segundo aspecto, se mejora significativamente la situación de los Concejales de 3ª a 6ª categoría, pues actualmente reciben ingresos por sesiones plenarias 48 días al año y cuando hay prórrogas reciben 40 días más; nuestra propuesta es unificar en seis períodos legales durante el año, el trabajo de todos los Concejales.

Se reconocería el valor de transporte, durante las sesiones plenarias y de comisión a todos aquellos Concejales que residan en las zonas rurales y deban desplazarse hasta la cabecera municipal para asistir a estas sesiones. Así mismo serán reconocidos gastos de transporte y estadía a aquellos Concejales, debidamente nombrados por la Mesa Directiva, que cumplan funciones oficiales fuera de su municipio o asistan a actividades de capacitación.

En lo referente al seguro de vida, éste se establece como un derecho de los concejales durante el período para el cual han sido elegidos, haciéndose extensible a los Concejales que reemplacen temporalmente al titular durante el período de dicho reemplazo.

Para finalizar, es necesario anotar que si las anteriores reformas son aceptadas, los gastos totales de los Concejos Municipales no superarán, por ningún motivo, el 3% del presupuesto municipal.

#### 3. Funciones de los municipios y funcionamiento de los Concejos

En lo concerniente a la definición de las funciones que le corresponden al Municipio, es importante destacar la propuesta de coordinación, concertación, control y vigilancia de las políticas ambientales con la Nación, las Corporaciones Autónomas Regionales y las entidades del Sistema Nacional Ambiental, respectivamente<sup>4</sup>. Con esta adición al numeral 6 del artículo 3º, se le brindan herramientas explícitas al municipio para el desarrollo de su gestión ambiental y se establecen de manera taxativa el sistema de entidades nacionales y territoriales que deben participar en dicha tarea.

En cuanto al funcionamiento de los Concejos, se propone la elección de Presidente y Vicepresidentes en los diez (10) primeros días del mes de enero<sup>5</sup>, aceptándose la reelección de concejales a la Mesa Directiva, pero no para el mismo cargo, de tal forma se evitarían los problemas que en estas elecciones se presentan en aquellos Concejos con un número reducido de ediles. De otra parte, se facultaría a las Mesas Directivas para conceder licencias y aceptar renunciaciones a los miembros de las Juntas Directivas, Concejos, miembros de la corporación y demás organismos cuyo nombramiento y elección correspondan a los Concejos.

En lo referente a la Moción de Observación<sup>6</sup>, se propone un inciso al artículo 39 en el que se definen el procedimiento y las consecuencias de una segunda moción de observación, creándose así la moción de censura que permite un control más efectivo de las actividades de los funcionarios al servicio de la comunidad.

En cuanto al tema de los debates<sup>7</sup>, se aclaran y complementan los procedimientos que deben surtir los Proyectos de Acuerdo para que éstos puedan ser sancionados por el Alcalde. En este mismo sentido, se efectúan importantes claridades sobre la conformación y funcionamiento de las sesiones de las comisiones permanentes, que estarán encargadas de realizar el primer debate a los proyectos de acuerdo. Dichas Comisiones deberán sesionar en el primer período Constitucional y sus integrantes sólo podrán pertenecer a una de ellas.

<sup>1</sup> Artículo 1º del Proyecto de Reforma: se adiciona Inciso al numeral 6 del artículo 3º.

<sup>2</sup> Artículo 4º del Proyecto de Reforma: se adiciona inciso al artículo 24.

<sup>3</sup> Artículos 13, 14 y 16 del Proyecto de Reforma: reforman los artículos 65, 66 y 68 de la Ley 136 de 1994.

<sup>4</sup> Artículo 1º del Proyecto de Reforma: se adiciona Inciso al numeral 6 del artículo 3º.

<sup>5</sup> Artículos 6º y 7º del Proyecto de Reforma: se reforma el artículo 28 y se adiciona nuevo artículo a la Ley 136 de 1994.

<sup>6</sup> Artículo 9º del Proyecto de Reforma: se reforma el artículo 39 de la Ley 136 de 1994.

<sup>7</sup> Artículo 18 del Proyecto de Reforma: se reforma el artículo 73 de la Ley 136 de 1994.

En lo concerniente a la potestad de otorgar licencias y aceptar renunciaciones a los miembros de las Juntas Directivas, Concejos, concejales y demás organismos cuyo nombramiento y elección corresponda a la Corporación, ésta recae sobre el Concejo en su conjunto, excepto en aquellos períodos en que la entidad no esté sesionando, caso en el que será la Mesa Directiva quien tome las decisiones del caso.

Así mismo, es importante mencionar el artículo 17 (artículo nuevo) de la propuesta en el que se establece la obligatoriedad de efectuar un proceso de empalme entre la Mesa Directiva saliente y el Presidente del Concejo entrante, mediante la entrega de un inventario minucioso de los bienes y de un informe de estado de los proyectos que al momento están haciendo trámite en la Corporación. Mediante este mecanismo, se avanza en la organización de la entidad y se facilita el ejercicio de los concejales entrantes en cuanto información y actividades urgentes a realizar.

Por último, se plantean modificaciones, a los requisitos de los Secretarios de los Concejos y a la elección y falta absoluta de los Personeros, que tiene como fin adaptar estas investiduras a los requerimientos municipales.

Honorables Congressistas, estas reformas anteriormente planteadas son de vital importancia para la vida legislativa de los municipios, por tal motivo, dejamos a vuestra consideración este proyecto de reforma a la Ley 136 de 1994.

Del honorable Congreso,

Antonio Navarro Wolff,  
(Sigue firma ilegible).

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 3 de agosto del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 030 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Manuel Ramiro Velásquez Arroyave y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 031 DE 1999 CAMARA**

por medio de la cual se desarrolla el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre participación de los servidores públicos en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los servidores públicos no contemplados en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, no tendrán limitación alguna para participar en controversias políticas y demás actividades de los partidos y movimientos, al igual que ser elegidos conforme a lo establecido en la presente ley.

Para los efectos del artículo 127, inciso 2° de la Constitución Política, solamente se consideran cargos de nivel directivo o dirección administrativa, de jurisdicción, de autoridad civil o política, de órganos judiciales, electorales, y de control, aquellos señalados en leyes que traten la materia.

Artículo 2°. Los servidores públicos que se posesionen en cargos de elección popular entrarán en licencia no remunerada del cargo anterior mientras ejerzan la nueva dignidad.

Parágrafo. Exceptúase de la presente disposición a los funcionarios públicos de carrera, que hayan sido elegidos concejales o miembros de las Juntas Administradoras Locales, quienes no podrán recibir los correspondientes honorarios como miembros de la respectiva Corporación Popular.

En el evento que el funcionario público de carrera esté vinculado laboralmente al municipio para la cual fue elegido Concejal o Miembro de la Junta Administradora Local gozará de licencia no remunerada del cargo público mientras ejerce la respectiva dignidad.

Artículo 3°. Al empleado o funcionario público le está prohibido:

1. Utilizar los elementos, recursos o medios oficiales para desempeñar en cualquier sentido la actividad política.
2. Disponer del tiempo de servicio u horarios de trabajo del respectivo cargo para gestionar intereses políticos o partidistas.
3. Usar con el fin de beneficiar su campaña, movimiento o partido político, la información reservada a la cual tiene acceso por razón de su cargo.
4. Utilizar el cargo o empleo para inducir conductas de respaldo frente a su causa o campaña política.

Artículo 4°. La presente ley deroga las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de la fecha de su publicación.

De los honorables Senadores y Representantes.

Muy cordialmente,

Hernán Andrade Serrano, Iván Díaz Mateus, Myriam Paredes Aguirre, Luis Fernando Velasco, Juan de Dios Alfonso García,

Representantes a la Cámara.

José Antonio Gómez Hermida, Jaime Dussán Calderón, Jorge H. Mantilla, Edilsa Caro de Pulido,

Senadores de la República.

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

**Reseña general**

La tesis de la Nación como un ente abstracto, titular de la soberanía, presentada por el Abate Sieyès a la Asamblea Nacional Francesa en el año de 1789, limitó la función del elector a la escogencia y selección del gobernante a través del sufragio, fundando de esta manera el Sistema Representativo de Gobierno. Más adelante y ante la imposibilidad de poner en marcha los principios de la democracia directa rousseauiana, Sieyès creó el Mandato Imperativo, según el cual la capacidad decisoria del representante queda sujeta a la refrendación del elector, quien se reserva siempre como titular de la soberanía popular, al lado de los demás electores, la decisión final de carácter político, generando así la denominada Democracia de Identidad o Democracia Participativa, figura jurídica plasmada en la Constitución francesa de 1793 y recogida por la Asamblea Nacional Constituyente Colombiana en la Carta Magna de 1991.

Como objetivo fundamental nuestra Constitución Política se planteó la creación de condiciones institucionales indispensables para incrementar y desarrollar los mecanismos de participación democrática. Así lo declara el Preámbulo<sup>1</sup> de la Constitución: Así lo declara en Preambulo<sup>1</sup>.

*El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana...*

Al igual que expresamente lo consignan numerosas disposiciones, entre otras las consagradas en los artículos 1° y 2°—la participación como característica y fin esencial del Estado—; 3°—la titularidad de la soberanía en cabeza del pueblo, que la ejerce directamente o por medio de sus representantes—; 40—derecho de todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político—; 95—deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria del país—; 99 y 100—ejercicio de derechos políticos—; 103 a 106—mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía—; 107 a 111—partidos y movimientos políticos—; 112—estatuto de la oposición—; 155—iniciativa popular legislativa—; 170—derogatoria de leyes por voto popular—; 258 a 263—sufragio y elecciones—; 303 y 314—elección popular de gobernadores y alcaldes—; 374 a 379—participación popular en reformas constitucionales—.

De acuerdo con el artículo 40 constitucional, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, y para hacer efectivo este derecho, puede además de elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas<sup>2</sup> sin limitación alguna; formar parte de ellas, difundir sus ideas, y programas entre otras actividades. El principio de la participación se constituye en elemento esencial dentro de la filosofía política que inspira la Constitución y en la base fundamental de las nuevas instituciones, abriendo paso a la verdadera democracia participativa. Es así como el artículo 95 *ibidem* configura como deber del ciudadano el de participar en la vida política, cívica, y comunitaria del país.

Con el artículo 127, inciso 3° (reglamentación que nos ocupa), la Constitución Política buscó la apertura de nuevas oportunidades para la práctica ciudadana de la democracia, dejando en manos del legislador, la estructuración lógica de las condiciones para el ejercicio particular de los empleados públicos no contemplados en la prohibición allí mismo prescrita. Junto con los artículos 40

<sup>1</sup> El preámbulo constitucional mucho más allá de un simple mandato específico, es el eje que determina los fines hacia los cuales tiende el ordenamiento jurídico; los principios que inspiran al constituyente para diseñar de una determinada manera la estructura fundamental del Estado; la motivación política de toda la normatividad; los valores que esa Constitución aspira a realizar y que trascienden la pura literalidad de sus artículos. (Corte Constitucional Sentencia C-479 de agosto 6 de 1992).

<sup>2</sup> Los grupos políticos parlamentarios y los comités electorales son las primeras manifestaciones, según Maurice Duverger de la formación de los partidos políticos modernos. Las nacientes democracias liberales burguesas que se realizaron a fines del siglo XVIII en los EE.UU. y en Francia limitaron la participación en la estructura del Estado a los círculos económicos y sociales detentadores de los medios de producción y la cultura, marginando de la vida política a las grandes masas populares. A raíz de los movimientos obreros de finales del siglo XIX y principios del siglo XX surgieron los partidos de masas. El desarrollo social y económico y la diversificación de la sociedad civil fueron generando las nuevas organizaciones políticas denominadas en la actualidad, partidos políticos y grupos de presión. El partido político es una organización perdurable que se desarrolla como intermediario entre la sociedad civil y el Estado para la conquista del poder. El grupo de presión por su parte no detenta el poder, sino que influye sobre éste en función de sus intereses particulares.

y 95, la norma en mención resume, no sólo lo que respecta al ejercicio propio de los derechos políticos, sino que desarrolla otras prerrogativas inherentes a la función pública y a la práctica de los derechos consagrados en la Carta.

La anterior Carta Política establecía de manera perentoria una prohibición general y absoluta para los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa, de tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, no admitiendo excepciones distintas al voto, lo propio enunciaba el artículo 178 impuesto en la Reforma Constitucional de 1945 respecto de los empleados judiciales y del Ministerio Público.

En las propuestas formuladas a la Asamblea Nacional Constituyente para la Carta actual, se evidenció claramente la inclinación a modificar estos criterios. Los debates alrededor de las propuestas tuvieron como centro de discusión, la idea de la modernización de la administración, y el papel que dentro de ella ejerce el empleado público. Es así como dentro de estas preocupaciones surgió la polémica sobre la intervención en política de estos funcionarios dando lugar a la creación del artículo 127 constitucional.

De acuerdo con el mandato de la Constitución Política, le corresponde a la ley señalar las condiciones en que los empleados no contemplados en la prohibición<sup>3</sup> de dicha norma podrán participar en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, poniendo en manos del Congreso de la República más que una responsabilidad meramente legislativa, el deber de estructurar un marco general legítimo, acorde con la realidad para el desarrollo de los derechos políticos de los empleados del Estado.

#### Reglamentación de la norma

La condición de trabajador público o privado no debe ser alegada como impedimento para ejercer los derechos políticos. El trabajo consagrado como derecho fundamental en la Carta Política no puede configurarse como impedimento para el goce de otros derechos de igual envergadura. La participación política no sólo conforma un derecho fundamental de aplicación inmediata (artículos 40 y 85 de la C.P.), sino un deber de toda persona y del ciudadano. Los servidores públicos en su condición de ciudadanos tienen el derecho fundamental a participar en la conformación, ejercicio y fiscalización del poder político estableciendo su efectividad a través del derecho a elegir y ser elegido, tomar parte en todas las formas de participación democrática incluido la de construir partidos, movimientos, agrupaciones políticas y la difusión de sus ideas y programas.

Ahora, es procedente analizar la norma (artículo 127 de la C.P.) que se pretende reglamentar parcialmente

#### Artículo 127

(...)

*A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades políticas de los partidos y movimientos y en las controversias, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio.*

*Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones en que señale la ley.*

*La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos para respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.*

La honorable Corte Constitucional en sentencia de constitucionalidad, al referirse a esta norma, manifiesta:

“1. La prohibición de tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas no es general para los servidores del Estado y de sus entidades descentralizadas, sino que únicamente cubre a quienes encajen dentro de las hipótesis planteadas en la norma, cuyo alcance es, por lo tanto, restringido.

La regla general consiste hoy en permitir tales actividades aun a los servidores públicos, con las siguientes excepciones:

a) Aquellos que —bien al servicio del Estado o de sus entidades descentralizadas— ejercen jurisdicción, autoridad civil o política o cargos de dirección administrativa. Se trata únicamente de aquellos empleados que adoptan decisiones en cualquiera de los campos dichos;

b) Quienes integran la rama judicial, los órganos electorales o de control. Aquí no interesa el nivel del cargo que se desempeñe, sino el papel que juega, dentro de la organización del Estado, el cuerpo al que se pertenece. Se trata de una garantía adicional de plena imparcialidad e independencia del empleado.

2. En todo caso no resulta afectado el ejercicio del derecho al sufragio.

3. Los empleados no comprendidos en la prohibición están autorizados expresamente por la propia Constitución para participar en las actividades y controversias. Se deje en cabeza de la ley la definición de las condiciones en que ello se haga, pero no la potestad de extender la prohibición más allá de la previsión constitucional”. (Sentencia C-454 de octubre 13 de 1993).

El honorable Consejo de Estado en respuesta sobre el particular a una consulta del señor Ministro de Gobierno, expresa: “La norma citada (se refiere al artículo 127, incisos 2º y 3º de la actual Constitución Política) autoriza la participación de determinados empleados del Estado en las actividades de los partidos y movimientos políticos, sujetando el ejercicio de tal actividad a las condiciones que señale la ley.

No hay lugar a duda que la nueva norma constituye una verdadera innovación en el campo de nuestro derecho público al concederle a determinada clase de empleados del Estado —no a todos— el derecho a participar en la actividad política de los partidos.

Desde luego será la ley la que ha de regular la forma de ejercer este derecho y de cubrir el riesgo para evitar que el servidor público se convierta en factor desestabilizador de la administración pública.” (Cons. marzo 18 de 1992).

Conforme al desarrollo jurisprudencial de los más altos tribunales del Estado, este proyecto no pretende que de su estructuración se deriven prerrogativas inclinadas a un sector social en particular. En un ejercicio legislativo y en pos de la eficiencia de la Función Pública se busca reglamentar los derechos políticos de los empleados del Estado y de sus entidades territoriales, para quienes el pueblo colombiano representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, otorgó de manera diáfana.

Al convertir en Ley de la República la presente iniciativa estaremos ampliando significativamente los niveles de legitimidad de nuestra organización jurídico-política, en cuanto se evidencia la apertura de canales de participación política, al tiempo que se hacen efectivos mandatos constitucionales fundamentales como la igualdad.

#### El contenido del proyecto

El artículo 1º delimita los sujetos y las actividades materia del proyecto, reproduciendo sin lugar a equívocos, lo prescrito en la norma constitucional, como parámetro inicial para las demás disposiciones.

El artículo 2º precisa la condición jurídico laboral que deberá ser adoptado por los empleados de carrera, escogidos para ejercer un cargo de elección popular. La inclinación porque los servidores públicos —de carrera— se entren en licencia o permiso temporal no remunerado, durante el desempeño de un cargo de elección popular<sup>4</sup>, además de no contradecir las leyes actuales sobre carrera administrativa<sup>5</sup>, busca permitir al titular del cargo una dedicación de tiempo completo a las actividades políticas, sin detrimento de los intereses de la administración. En estas condiciones la norma no configura una violación a lo reglado por el artículo 128 de la Carta Magna; el empleado público en ningún momento, estará recibiendo doble asignación proveniente del tesoro público. La situación administrativa de licencia no remunerada es perfectamente posible para los empleados que pertenecen a cualquiera de las carreras (administrativa, docente, etc.), sus estatutos o reglamentos prevén este derecho, mucho más cuando se trata de desempeñar cargos de elección popular con vocación de servicio a la comunidad. La carrera administrativa por su esencia consigue limitar claramente los ejercicios del cargo respectivo que realice el titular, incluyendo el que esta iniciativa introduce. Debido al carácter y estructuración de la carrera administrativa, la actividad del empleado tiene a su alrededor los

<sup>3</sup> La prohibición a los servidores públicos para participar en política derivada del propósito estatal de neutralidad en la toma de decisiones y en la aplicación de las mismas, condición indispensable para la protección de los intereses generales. Sin embargo, la misma complejidad de la administración y la diversidad de manifestaciones que puede adoptar la conducta prohibida hace necesario una adecuación del principio general a los diferentes casos concretos. No todos los funcionarios públicos al participar en política partidista están en condiciones de afectar de manera similar la neutralidad y el interés general. Si se parte del principio general, según el cual las decisiones de los servidores públicos deben ser imparciales, es evidente que una de las condiciones indispensables para poder incurrir en una falta relacionada con dicha imparcialidad tiene que ver con la existencia de decisiones en las cuales se haga posible dicha violación. Si un servidor público dentro del catálogo de las funciones que le fueron asignadas no tiene la oportunidad de tomar este tipo de decisiones, pues es claro que con su participación política no se afecta el interés general”. (Sentencia T-438 de julio 1º de 1992).

<sup>4</sup> Desempeño que no se encuentra estipulado dentro del régimen de carrera administrativa como causal de retiro del servicio, o calificación insuficiente.

<sup>5</sup> Ley 443 de 1998 y Decretos números 1569, 1571 y 1572 de 1998.

controles efectivos que garantizan mutuamente la eficiencia, ética, y estabilidad tanto de la función pública como del empleado en su contexto laboral. Se posibilita entonces el ejercicio al derecho a participar en la actividad política y la materialización del derecho al trabajo.

El párrafo hace una excepción con los funcionarios públicos que hayan sido elegidos miembros del Concejo Municipal o Junta Administradora Local puesto que para el ejercicio de actividades de dichas corporaciones no se requiere una dedicación absoluta, siendo en realidad una actividad eminentemente cívica, sin que ello signifique que no puede ejercer el cargo público al que se encuentra vinculado, salvo por supuesto que sea en el mismo municipio para el cual fue elegido.

Porque nos encontramos con el simultáneo ejercicio de funciones públicas con interés directo en la misma persona jurídica estatal.

El artículo 3º, busca restringir algunas conductas, cuya práctica ponen en peligro el interés general y la administración pública. Aun cuando es de conocimiento general que la administración ha previsto dentro de sus reglamentos las prohibiciones y controles para algunas de esas conductas y de otras conexas.

Finalmente el artículo cuarto prescribe de manera absoluta las regencias de la ley a partir de su publicación y la derogación de cualquier reglamentación o norma que le sean contrarias.

No esta demás reiterar nuestro interés porque la iniciativa en el momento se expone sea acogida por el honorable Cuerpo Legislativo.

Por supuesto, quedamos atentos a todas las propuestas que vigoricen y amplíen su aceptación, haciendo posible la creación de soluciones acordadas con los fines de eficiencia y equidad que se demandan de la administración pública, dado que las experiencias nacionales de los países suramericanos a nivel de administración pública, permiten concluir que los problemas económicos y sociales de un país no se solucionan cabalmente, si primero no se entra a cuestionar a fondo y a replantear seriamente todo el problema alrededor de la estructura y funcionamiento del sector público.

De los honorables Senadores y Representantes.

Muy cordialmente,

*Hernán Andrade Serrano, Iván Díaz Mateus, Myriam Paredes Aguirre, Luis Fernando Velazco, Juan de Dios Alfonso García,*

Representantes a la Cámara.

*José Antonio Gómez Hermida, Jaime Dussán Calderón, Jorge H. Mantilla, Edilsa Caro de Pulido,*

Senadores de la República.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día 4 de agosto del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 031 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Hernán Andrade Serrano* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

*Gustavo Bustamante Moratto.*

\*\*\*

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 032 DE 1999 CAMARA

*por la cual se decreta una adición al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y a la Ley de Apropiações para la vigencia fiscal de 1999.*

El Congreso de Colombia.

##### DECRETA:

Artículo 1º. *Presupuesto de rentas y recursos de capital.* Efectúese la siguiente adición en el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999, en la suma de ciento cuarenta y seis mil doscientos ochenta y ocho millones trescientos veintiséis mil trescientos un pesos (\$146.288.326.301) moneda legal, según el siguiente detalle:

##### RENTAS DEL PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION

1. Ingresos del Presupuesto Nacional	146.288.326.301
2. Recursos de capital de la Nación	58.791.320.000
6. Fondos especiales	87.497.006.301

Artículo 2º. *Presupuesto de gastos o ley de apropiaciones.* Efectúese la siguiente adición al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal del 1º de enero al 31 de diciembre de 1999, en la suma de ciento cuarenta y seis mil doscientos ochenta y ocho millones trescientos veintiséis mil trescientos un pesos moneda legal (\$146.288.326.301), según el detalle que se encuentra a continuación:

#### ADICIONES - PRESUPUESTO GENERAL DE LA NACION 1999

Cta. Subc. Prog. Subp.	Concepto	Aporte nacional	Recursos propios	Total
SECCION 1901				
Ministerio de Salud				
UNIDAD 1901 01				
Gestión general				
C. PRESUPUESTO DE INVERSION		146.288.326.301		146.288.326.301
630	Transferencias	146.288.326.301		146.288.326.301
	304 Servicios integrales de salud	146.288.326.301		146.288.326.301
Total presupuesto sección		146.288.326.301		146.288.326.301
Total presupuesto nacional		146.288.326.301		146.288.326.301

Artículo 3º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a ...

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Camilo Restrepo Salazar.*

#### EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY

*por medio de la cual se efectúa una adición al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y a la Ley de Apropiações de la vigencia fiscal de 1999.*

De conformidad con lo previsto en la Constitución Política y en el Estatuto Orgánico del Presupuesto, el Gobierno Nacional presenta a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, por la cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 1999.

Este proyecto contempla operaciones presupuestales por \$146.288.3 millones, de los cuales \$87.497 millones son provenientes de los recursos excedentes de la subcuenta de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, ECAT, del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, Fosyga, generados en la vigencia fiscal 1998, y certificados por el Contador General de la Nación de acuerdo con las normas presupuestales vigentes. Los recursos restantes por \$58.791.3 millones provienen del saldo de los Créditos Externos BID 910/OC-CO por US\$22.7 millones y 716/OC-CO por US\$7.4 millones, reorientados para financiar los programas de reestructuración de la red pública hospitalaria, certificados por la Directora General de Gestión Financiera del Ministerio de Salud.

La operación propuesta busca fundamentalmente incorporar en el presupuesto los recursos necesarios para solucionar la crítica situación financiera por la que atraviesa la red pública hospitalaria a causa de la ineficiente estructura de costos de operación de los hospitales, la baja recuperación de cartera generada por el inadecuado flujo de recursos entre los agentes del sistema de seguridad social en salud, entre otros aspectos, exige del Gobierno Nacional la adopción de mecanismos presupuestales y financieros con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, que permitan la viabilidad de las instituciones hospitalarias para garantizar la prestación de los servicios de salud en el marco de convenios de desempeño que deberán suscribir las Instituciones Prestadoras de Servicios, IPS, públicas con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales, donde se identifique básicamente el retorno del programa de reestructuración institucional.

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional somete a su ilustrada consideración el presente proyecto de ley y en forma respetuosa solicita su aprobación en el entendido que la operación presupuestal propuesta contribuye a la sostenibilidad financiera de los hospitales públicos del país y garantiza la prestación de servicios de salud indispensables para la población de menores recursos.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Camilo Restrepo Salazar.*

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

##### SECRETARIA GENERAL

El día 4 de agosto del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 032 con su correspondiente exposición de motivos, por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor, *Juan Camilo Restrepo Salazar.*

El Secretario General,

*Gustavo Bustamante Moratto.*

**PROYECTO DE LEY NUMERO 033 DE 1999 CAMARA**

*por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 1998, de la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Los recursos excedentes de la vigencia 1998 de la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud, se destinarán a financiar el programa de reestructuración de las instituciones prestadoras de Servicios de Salud de la Red Pública con el fin de garantizar su sostenibilidad financiera. El Ministerio de Salud y las entidades territoriales suscribirán convenios de desempeño, que incluirán entre otros, indicadores de gestión, en las áreas de producción, calidad, eficiencia administrativa, técnica y financiera. Estos recursos se distribuirán de acuerdo con los criterios que para tal efecto señale el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud.

Parágrafo. Para la ejecución de estos recursos, el Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud celebrará convenios con entidades financieras públicas.

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

Publíquese, comuníquese y cúmplase.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a ...

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Camilo Restrepo Salazar.*

El Ministro de Salud,

*Virgilio Galvis Ramírez.*

**EXPOSICION DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY**

*por medio de la cual se destinan los recursos excedentes financieros de la vigencia 1998, generados por la subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, ECAT, del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud.*

**Marco legal**

Los artículos 48 y 49 de la Constitución Nacional establece como obligación del Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad, con el propósito de garantizar a toda la población el acceso a los servicios de promoción, de protección y recuperación de la salud. Igualmente le corresponde establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares, determinando los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

La Ley 508 de julio 29 de 1999, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo para los años de 1999-2002, señala que los hospitales públicos deberán transformarse en Empresa Sociales del Estado, ESE. Para lo cual deberán reestructurar sus plantas de personal, flexibilizar su sistema de contratación, mejorar su gestión, garantizar la solvencia de sus sistemas de referencia y contrarreferencia y adecuar los servicios que prestan para garantizar su sostenibilidad.

Prevé el Plan que para ello, el Gobierno Nacional implementará planes de fortalecimiento institucional para la red pública de servicios de salud, cofinanciados con las entidades territoriales y/o los hospitales, con el fin de mejorar la prestación de los servicios. El Ministerio de Salud y los entes territoriales ofrecerán la asistencia técnica, la capacitación y el apoyo financiero necesario mediante créditos, para la adecuación de las plantas de personal requeridas según el nivel de complejidad y las posibilidades de cada región.

El artículo 27 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo para el cuatrienio 1999-2002, señala que para garantizar la estabilidad financiera y eficiencia de las Empresas Sociales del Estado, cada una de ellas ...deberá ajustar su estructura organizacional y planta de personal, para mejorar su capacidad de gestión y diseñar un portafolio de servicios ajustados a la necesidad de la población así como la oferta y demanda pública y privada de servicios de la región, y a sus recursos físicos, humanos y financieros, de tal forma que se garantice su sostenibilidad a largo plazo.

*El Conpes Social, con base en la propuesta elaborada por el Ministerio de Salud, establecerá la tipología hospitalaria por niveles de complejidad y establecerá los indicadores de gestión en las áreas de producción, calidad,*

*eficiencia administrativa, técnica y financiera y la gradualidad con la que deberán alcanzar las Empresas Sociales del Estado dichos indicadores.*

Para asegurar el cumplimiento de los procesos de ajuste y transformación, el Plan prevé que las Empresas Sociales del Estado deberán suscribir convenios de desempeño con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales en el cual se señale el término y la forma en que éste se realizará.

**Problemática actual**

La crítica situación financiera por la que atraviesa la red pública hospitalaria a causa de la ineficiente estructura de costos de operación de los hospitales, la baja recuperación de cartera generada por el inadecuado flujo de recursos entre los agentes del sistema de seguridad social en salud, entre otros aspectos, exige del Gobierno Nacional la adopción de mecanismos presupuestales y financieros con fundamento en el Plan Nacional de Desarrollo, que permitan la viabilidad de las instituciones hospitalarias para garantizar la prestación de los servicios de salud, en el marco de convenios de desempeño que deberán suscribir las Instituciones Prestadoras de Servicios, IPS, públicas con el Ministerio de Salud y las entidades territoriales, donde se identifique básicamente el retorno del programa de reestructuración institucional.

**Disponibilidad de recursos**

La subcuenta de Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes de Tránsito, ECAT, generó durante la vigencia 1998, excedentes financieros por \$87.497 millones, los cuales fueron certificados por el Contador General de la Nación, y se encuentran disponibles para ser adicionados al Presupuesto General de la Nación.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

*Juan Camilo Restrepo Salazar.*

El Ministro de Salud,

*Virgilio Galvis Ramírez.*

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de agosto del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 033 con su correspondiente exposición de motivos, por los señores Ministros de Hacienda y Crédito Público, doctor, *Juan Camilo Restrepo Salazar* y de Salud, doctor *Virgilio Galvis Ramírez*.

El Secretario General,

*Gustavo Bustamante Moratto.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 242-Lunes 9 de agosto de 1999

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

**PROYECTOS DE LEY**

Proyecto de ley número 029 de 1999 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 488 de 1998, y en especial el artículo 145 .....	1
Proyecto de ley número 030 de 1999 Cámara, por medio de la cual se reforma la Ley 136 de 1994 .....	2
Proyecto de ley número 031 de 1999 Cámara, por medio de la cual se desarrolla el artículo 127 de la Constitución Política de Colombia, sobre participación de los servidores públicos en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas .....	5
Proyecto de ley número 032 de 1999 Cámara, por la cual se decreta una adición al Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y a la Ley de Apropriaciones para la vigencia fiscal de 1999 .....	7
Proyecto de ley número 033 de 1999 Cámara, por medio de la cual se destinan los recursos excedentes de la vigencia 1998, de la subcuenta de seguro de riesgos catastróficos y accidentes de tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía en Salud .....	8