



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123 - 9066

AÑO VIII - Nº 277

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 26 de agosto de 1999

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE A LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO NUMEROS 01, 03 y 04 DE 1999 SENADO

Señora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidente Comisión Primera del Senado

E. S. D

Señora Presidenté, señores Senadores:

Cumplo con el encargo que me ha sido conferido de rendir Ponencia para primer debate a los Proyectos de Actos Legislativos 01 presentados por el honorable Senador Alfonso Lizarazo y otros, *por el cual se introduce un artículo transitorio en la Constitución Nacional*, para permitir la reelección de los actuales alcaldes municipales; el 03 presentado por el honorable Senador Ciro Ramírez y otros, *por medio del cual se reforma la Constitución Política*, que pretende establecer la posibilidad de reelección de todos los cargos incluido el de Presidente de la República, ampliar a 4 años el período de los gobernadores y alcaldes y prorrogar por un año más el período de los actuales; y el 04 presentado por el honorable Senador Javier Ramírez, *por el cual se modifica el artículo 299 de la Constitución Nacional referido a las asambleas departamentales*, que pretende modificar la composición y el período de las asambleas departamentales.

Procedencia del trámite y la acumulación

Es procedente darle trámite a los proyectos mencionados, pues han sido presentados con sujeción a las normas sobre propuestas de reforma a la Constitución Política o propuestas de actos legislativos.

Aun cuando algunos abrigan duda sobre la procedencia de la acumulación de los proyectos de actos legislativos ya que el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992 habla de proyecto de ley, optamos por seguir lo que ha sido la costumbre reiterada del Congreso y acumularlos ya que se refieren incuestionablemente a materias similares. Creemos procedente actuar así no sólo por razones evidentes de economía legislativa e incluso de cortesía parlamentaria, pues no sería cortés rendir ponencia negativa o solicitar archivar a alguno de ellos cuando su tema va a ser materia de la ponencia y del pliego de modificaciones, sino además porque creemos que la Presidencia al enviarnos los tres proyectos para encargarnos de su

ponencia lo hizo con ese criterio y en consonancia con el mismo artículo 151 que le impone el mandato de *remitir los proyectos que se refieren a materias similares al ponente inicial para que proceda a su acumulación*. Esta ha sido además la práctica constante en el Congreso en tratándose de proyectos de actos legislativos como ocurrió recientemente con el malogrado proyecto de la llamada reforma política donde la Comisión Primera de la Cámara al iniciar el estudio de la iniciativa gubernamental acumuló varios proyectos para darles trámite conjunto lo que ha ocurrido también en otras oportunidades sin que en ninguna de ellas el procedimiento haya sido glosado ante las cortes o anulado por éstas.

Por otra parte la acumulación es facultad del ponente al tenor de lo dispuesto en el artículo 151 de la Ley 5ª ya citado.

El tema en general

El tema que nos ocupará ante las interesantes propuestas de los eminentes colegas que las han presentado, toca por supuesto con la organización del Estado y tiene la importancia incuestionable de fijar reglas básicas o por lo menos normas que hacen parte de las reglas básicas del juego democrático. Pero no es un tema de filosofía del derecho, ni de teoría del Estado ni adquiere características de doctrina fundamental, acerca de la cual la toma de decisiones deba convertirse en un asunto trascendente. Es más, un tema de carácter pragmático que debería ser abocado sin prejuicios ni prevenciones y consultando no tanto la doctrina y la Teoría que para el caso no existe, sino el sentido de la conveniencia práctica.

Encuadrado en el terreno de lo conveniente más que de lo ontológico o de lo necesario el tema podría abocarse o con un criterio subjetivo preguntándose conveniente ¿para quién? o con un sentido objetivo tratando de responder a la pregunta conveniente ¿para qué? Si lo primero, caeríamos en discusiones, apreciaciones y juicios de valor de nunca acabar. Unos sostendrían la conveniencia para él o los gobernantes de turno y frente a ello habría toda gama de opiniones y sobre todo de prejuizamientos que a la postre resultarían unos inocuos y otros injustos, pues las realidades políticas a definir en el debido momento podrían ser bien diferentes a las circunstancias actuales o también podrían ser iguales o peores y en cualquiera de esos eventos habría todo tipo de argumentos para defender una u otra posición frente al proyecto. Igual cosa vendría

a ocurrir de plantear la conveniencia para las entidades del Estado a que se refieren los proyectos porque de verdad ni la Nación ni los departamentos ni los municipios perderían o ganarían algo o serían mejores o peores, más eficientes o menos si el periodo es de tanto o de cuánto o si sus gobernantes pueden o no ser reelegidos. Ni siquiera es procedente plantear el tema en términos de conveniencia para la democracia porque tampoco este otro "quien" es este otro sujeto, la democracia, vendría a resultar mejor o peor por la decisión en uno u otro sentido.

Por eso respetuosamente proponemos que la discusión trate de enmarcarse en torno de la cuestión de si estas iniciativas son convenientes "para qué" más que ¿para quién?

En este sentido bien puede afirmarse que tal vez permitir que el gobernante esté más tiempo en su cargo bien porque los periodos sean más largos o a través del procedimiento de la reelección puede ser conveniente en especial en función de tres o cuatro propósitos objetivos u "objetos" que consideramos importantes: para que haya mayor continuidad en la labor de gobierno; para que haya una visión y una misión menos cortoplacista; para que haya menos improvisación y menos snobismo tropicalista al que somos tan dados por estas latitudes y para que haya una mayor y mejor oportunidad para el juicio democrático de los gobernantes.

Estos "para qué" u "objetos" -por contraposición a los sujetos de que hablamos atrás- se nos ocurren verdaderamente importantes y válidos y quizás de llegar a acordarnos en torno de ellos o por lo menos a algunos de ellos nos permitiría aproximarnos al tema que nos plantean nuestros colegas proponentes con menos subjetividad con menos prejuizgamientos y con más inclinación real a buscar la decisión más acertada y menos cuestionable en un tema que no por ello dejará de ser cuestionable de todas maneras.

El verdadero tema

El hecho de que haya habido tanto interés en los últimos meses en tratar de reformar la Constitución en estas materias es indicativo por supuesto de la preocupación que nos asiste a muchos colombianos y en particular a los legisladores de buscar formas que permitan mejorar el gobierno a hacer más expresa y transparente la manifestación democrática y organizar mejor el Estado colombiano. En este propósito o preocupación nacional y ante la evidente frustración que nos ha traído la Constitución de 1991 el país debate desde asuntos relativamente procedimentales como los que nos presentan los proponentes de los proyectos que analizamos hasta asuntos de la mayor enjundia como el llamado reordenamiento territorial. Bastante avanzaría el país y bastante nos acercáramos a la solución de un mejor gobierno si siquiera pudiéramos reorganizar el Estado distribuyendo de manera más precisa y concreta las competencias entre los distintos niveles y definiendo con mayor exactitud las funciones que a cada cual de ellos les correspondan, porque es lo cierto que en esta materia la Constitución se quedó corta por no decir que en baba o en nada y la ley que trató de desarrollar el asunto, la 60 de 1993, aun cuando representó un esfuerzo significativo tampoco logró un resultado pleno principalmente porque mantuvo la ley general de competencias en cabeza de la Nación y estableció el principio de complementariedad y el de subsidiariedad en cabeza de los departamentos frente a los municipios. Además de que la Constitución no le dio a los departamentos una fisonomía propia para no hablar del abandono en que los dejó en materia fiscal.

Se lograría un avance muy fundamental igualmente si se lograra desarrollar normas más adecuadas sobre el control político y fiscal en el ámbito territorial. Muchas de estas materias son propias de ley y no es la consideración de los proyectos que nos ocupan la adecuada ocasión para esta reforma a fondo del régimen territorial y de la organización del Estado. Sin embargo, no queremos dejar pasar la ocasión sin dejar constancia una vez más de una tesis largamente sostenida de antaño por este servidor de ustedes en el sentido de definir una organización del Estado sobre la base de especializar a la Nación en el cuidado de la soberanía y en la construcción de la alta infraestructura en energía, vías

y comunicaciones, especializar los departamentos en el cuidado y el aprovechamiento del medio, de los recursos naturales y en la construcción de las obras de carácter regional tales como acueductos, distritos de riego, hospitales regionales, colegios técnicos y especializar a los municipios en el cuidado y la atención al hombre y la prestación de los servicios básicos de educación, salud, saneamiento, vivienda, policía y seguridad ciudadana, recreación, decretando además que la Nación viva de los impuestos a la renta nacional, los departamentos de los impuestos y tasas al patrimonio y los municipios de los impuestos al consumo humano de bienes y servicios.

Otra será entonces la oportunidad para intentar esa reforma a fondo del Estado.

La reelección

Los Proyectos 01 y 03 de los que nos venimos ocupando coinciden en plantear como objetivo hacer posible que los actuales alcaldes puedan ser reelegidos (Proyecto 01) o que el Presidente, los gobernadores y los alcaldes puedan ser reelegidos, incluidos los actuales, y en el período inmediatamente siguiente (Proyecto 03).

La iniciativa es asaz de interesante. En la historia Constitucional de Colombia sólo las Constituciones de 1821, y la de los Estados Unidos de Colombia permitieron las reelecciones inmediatas de los gobernantes de turno. Y a fe que la disposición tuvo efectos benéficos si se tiene en cuenta que sólo grandes estadistas y caudillos como Tomás Cipriano de Mosquera y Rafael Núñez obtuvieron de sus conciudadanos la reelección, y si bien es cierto sus recias personalidades y el ejercicio relativamente largo del mando suscitó envidias y enconos, no es menos cierto que ambos hombres de Estado dejaron huella perdurable en la historia colombiana. La reforma de 1910 (Título III del acto legislativo 3 del 31 de octubre de 1910), prohibió la reelección inmediata que la Constitución de 1886 permitía previo el retiro del titular del cargo con algunos meses de antelación, pero dejó la posibilidad de que quien hubiese ocupado el cargo de presidente pudiese ser elegido de nuevo, logro que también sólo pudo obtener otro gran estadista como fue Alfonso López Pumarejo, de quien nadie osaría desconocer que como Mosquera y Núñez también López dejó huella imborrable en la historia de Colombia y que en el balance de sus obras con sus aciertos y sus errores es mucho más lo favorable y digno de encomio que lo desfavorable o merecedor de repudio y vituperio. Esta posibilidad fue abolida por la Constitución de 1991 con el argumento bastante pueril y tropicalista de que la posibilidad de reelección impedía la renovación de la política y la rotación democrática. En el ámbito de estados durante la Confederación Granadina y durante los Estados Unidos había la posibilidad de reelección de los gobernadores.

En el mundo la reelección es norma común y corriente en todos los regímenes democráticos tanto como es apenas obvio, en los de estirpe parlamentaria como los de condición presidencialista y los pocos países, latinos y tropicales la mayor parte de ellos, que aun la prohíben van caminando por distintos procedimientos hacia su habilitación.

Establecer la reelección entre nosotros en Colombia sería sin lugar a dudas a nuestro juicio un adelanto y una muestra clara de madurez democrática. Sólo los países de democracia incipiente se inclinan hacia ese tipo de restricciones. Colombia ya es una democracia madura si bien con muchos defectos aún, pero más de 180 años de vida en democracia con una serie ininterrumpida de mandatarios elegidos popularmente con sólo dos excepciones en casi dos siglos debería ser basamento suficiente para el aserto y la afirmación orgullosa de nuestra madurez democrática.

Es incuestionable que sólo la reelección permite que el elector vote por motivaciones suficientemente fácticas y objetivas. Cuando el elector elige a alguien por primera vez lo hace motivado en promesas, ilusiones o imágenes que la campaña se encarga de crearle. Cuando el elector tiene la posibilidad de reelegir es cuando puede hacer un verdadero y objetivo juicio democrático de su gobernante con base en sus obras, sus procedimientos, sus realizaciones.

Un efecto no menos importante de la posibilidad de reelegir al funcionario es el de permitir la continuidad de la labor de gobierno, el

aprovechamiento de la experiencia y la erradicación del cortoplacismo que tanto daño nos hace.

El principal argumento en contra de la reelección se sustenta en que el gobernante durante el primer período se dedica a hacer méritos para hacerse reelegir, como si esto fuese malo, como si no fuese ideal que los gobernantes lo hicieran de tal forma que se hicieran acreedores a ese renovado voto de confianza de sus conciudadanos. Por supuesto que esto no puede significar que se dé patente de corso a la desviación de poder para poner éste y todas sus herramientas e instrumentos al servicio de la campaña reeleccionista y por ello hay necesidad de establecer mecanismos como lo proponemos en el pliego de modificaciones que garanticen que no se va a producir esta desviación de poder y que en caso de que ello ocurra quien así proceda pueda llegar a ser sancionado con la pérdida de la investidura o la revocatoria del mandato.

Por supuesto, igualmente que al establecer la reelección hay necesidad de abolir la anacrónica disposición que nos rige desde 1945 de la prohibición a los funcionarios públicos de intervenir en política. Ya la Constitución de 1991, como lo sostuvimos recientemente al rendir ponencia al Proyecto de ley 122 de 1998¹, había dado un paso muy significativo al permitir que la ley reglara esa intervención de funcionarios públicos en la política excluyendo de esa norma general a algunos funcionarios. La disposición del artículo 127 de la actual codificación constitucional deberá revisarse en el evento de que se adopte la reelección como lo proponemos en el pliego de modificaciones. Por supuesto la posibilidad de reelección se establecería para todas las autoridades de elección popular, pero por una sola vez para el período subsiguiente y nos parece lógico y conveniente que en tal caso no podría volverse a elegir a quien ya ha desempeñado el poder por un espacio relativamente largo de tiempo.

La ampliación de los períodos

Bien se ha dicho desde cuando se estableció la democracia que todo período de gobierno es corto si el gobernante es bueno y todo período es insoportablemente largo si el gobernante es malo.

En los términos de la conveniencia a que nos referimos al comienzo de esta exposición acogemos la iniciativa de ampliar los períodos de los gobernantes territoriales a cuatro años a partir de los que se elijan en el año 2000. Sin embargo recomendaríamos que en caso de que se adopte la reelección para estas autoridades el período se conserve en tres años.

En esta materia la experiencia del gradualismo con que se ha enfocado y resuelto el tema por nuestros constituyentes parece adecuado y por eso se comenzó con el período de alcaldes elegidos para dos años, luego con alcaldes y gobernadores elegidos para tres años y ahora se propone el período de cuatro años. Y parece llegada la hora de que sea así. Sin embargo con reelección un período de alcalde en poblaciones pequeñas sobre todo de 4 años que podría convertirse en 8 podría derivar en un cacicazgo insoportable. Debemos recordar que estamos legislando para un país que no es sólo Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla y similares.

Dejamos planteada igualmente la posibilidad de que el período presidencial se extienda a cinco años a partir del presidente que se elija en el 2002. Esta innovación le daría más estabilidad a la democracia y al gobierno, permitiría una proyección de mayor alcance en los planes de desarrollo o de inversiones y se fundamenta en que como lo enseña la experiencia, por lo general todos los gobernantes emplean el primer año de su período en poner la casa en orden, que por lo general la encuentran desordenada, sólo el segundo año comienzan a conocer el gobierno y planificar lo que realmente podrán realizar, en el tercer año ajustadas las finanzas y reorganizada la hacienda dedican sus empeños a la financiación de las obras que desean emprender, en el cuarto año apenas si logran superar los trámites de las licitaciones y la engorrosa contratación estatal y sólo ya al final de este año empiezan a realizar.

La experiencia enseña que esta constante es todavía más evidente en las administraciones regionales y locales como que en ellas el primer año de gobierno se va en pagar las deudas del antecesor, -me refiero por supuesto a condiciones normales y no a la absurda y calamitosa situación

presentada en el período 95-98-, en el segundo se planifica, financia y lícita y en el tercero se contrata y se inicia la ejecución, por ello el período de cuatro años para estas autoridades parece absolutamente lógico.

Obviamente queda establecido que el período de las asambleas, concejos y juntas administradoras locales deberá ser igual al de los gobernadores o alcaldes, según el caso.

Por supuesto que al limitar el número de concejales y ampliar su período debe hacerse lo propio con el Concejo Distrital de la Capital de la República y por eso proponemos la reforma del artículo 323 de la Constitución. Hemos acogido las voces de quienes consideran excesivo el número de concejales distritales e ilógico referir éste a la población de la capital y no hacerlo de igual manera para todos los concejos municipales. El sistema actual de un concejal distrital por cada 150.000 habitantes o fracción mayor de 75.000 ha llevado al Concejo Distrital a una composición que en muy poco tiempo será igual a la mitad de la del Senado de la República cuando un menor número de miembros de la corporación haría más selectiva su composición y ha llevado también a que haya concejales de Bogotá, elegidos con 5.000 votos o un poco más de votación que no es representativa de una población de más de 7 millones de habitantes.

La prórroga de los períodos actuales

Consecuente con el espíritu pragmático o de conveniencia práctica que inspira este trabajo de ponencia como se dijo al comienzo, no voy a detenerme en alegaciones sobre lo antijurídica, antiética y antidemocrática que resulta esta propuesta. Sus proponentes y defensores arguyen razones de conveniencia que deseo analizar con el debido respeto naturalmente.

Se sostiene que la iniciativa es conveniente para que el proceso de paz no resulte interferido por un proceso electoral. El argumento nos parece inaceptable porque en otras latitudes se han realizado elecciones en medio de procesos de paz o de guerra, tan complicados complejos y avanzados como el colombiano, sino más porque en otros tiempos hemos hecho elecciones en Colombia en medio de guerras y violencias que son tan recurrentes en nuestro país y porque si el proceso continuare en camino en el 2001 o en el 2002 ese argumento haría que se suspendieran las elecciones también entonces. ¿Cuándo volveríamos a tener elecciones en Colombia ante la incertidumbre de un proceso de paz que no depende ni de la voluntad del gobierno ni de la de los 38 millones de colombianos que vivimos en relativa paz, sino de los 6 o 7 comandantes guerrilleros?.

Se argumenta que conviene prorrogar el período de los actuales mandatarios para que así coincidan en el calendario los períodos de las autoridades territoriales y el de las nacionales. La experiencia de la casi totalidad de las democracias del mundo enseña que por el contrario lo conveniente y lo adecuado es que esos períodos no coincidan para que en la mitad de los unos o de los otros se dé oportunidad a la opinión de manifestarse, de desahogarse, de expresar su consentimiento o disenso y para que la suerte de la democracia no se juegue de una vez en un solo proceso o en un solo lapso cada cuatro, cinco o seis años durante el cual se eligen todas las autoridades. Grave peligro entraña entonces esta iniciativa para la democracia colombiana del futuro que quedaría cerrada o congelada por períodos de tiempo relativamente largos durante los cuales el pueblo sólo podrá recurrir a las manifestaciones callejeras, las protestas cívicas o los paros a efecto de demostrar su estado de ánimo frente a los mandatarios en ejercicio.

Se argumenta igualmente que igualar los períodos contribuye a la coordinación de los planes de desarrollo regionales con el nacional. Nunca ha sido decisoria la influencia de las autoridades locales en la formulación de los planes de desarrollo y a fe que a los respectivos gobiernos nacionales de turno si que mucho menos les ha interesado consultar a "la provincia" cuando se trata de diseñar el plan de desarrollo, pues al fin y al cabo para eso tienen sus sabios en el Departamento

¹ Cfr. Gaceta del Congreso 107/99.

Nacional de Planeación los cuales saben mucho pero por lo general desconocen el país de modo que por el contrario se los ha visto siempre a los unos y a los otros, es decir, a las autoridades territoriales y también a las nacionales ausentes y despreocupados de la discusión del plan en lo que atañe a las regiones como ocurrió con el recientemente expedido. Creemos por el contrario que el conocimiento que les dé la experiencia de llevar un tiempo en el gobierno cuando llega el nuevo gobierno nacional con su nuevo plan puede habilitarlos y de qué manera para pronunciarse acerca de ese nuevo proyecto de plan.

Somos conscientes del intenso lobby que respecto a este tema de la prórroga de los actuales periodos se ha cumplido por parte de alcaldes, diputados y concejales, en especial y sabemos que en razón de él y de los intereses de los partidos el ambiente en las Cámaras puede ser ampliamente favorable a esta iniciativa. No obstante, esa conciencia hemos preferido mantenernos en la misma posición que asumimos desde un principio y que es consecuente con la que asumimos en 1968 cuando al discutirse la reforma constitucional de ese entonces se planteó el tema de la prórroga del período de los representantes a la Cámara entre los cuales nos encontrábamos o en 1991 cuando se planteó la reducción del período del Congreso como consecuencia de la convocatoria y el funcionamiento de la Constituyente.

Finalmente, como es apenas obvio serán ustedes los que habrán de tomar la decisión final sobre este asunto como sobre todos y cada uno de los temas propuestos.

En este punto deseo dejar consignado mi reconocimiento a los alcaldes de Cali y de otros 15 municipios del Valle del Cauca que desde años atrás han seguido mis orientaciones y pertenecen al grupo político que encabezo, los cuales estando interesados como lo están al igual que la totalidad de sus colegas en la prórroga han sido respetuosos de mi posición aun cuando no la compartan.

El tema de los departamentos

Dado que todos los proyectos puestos a nuestra consideración en una u otra forma tocan con la organización de los departamentos, los cuales como ya dijimos no fueron tocados por la Constituyente de 1991 la que ni siquiera quiso definirles su naturaleza y su función básica, nos parece que cobraría mayor entidad la iniciativa que discutiremos si introducimos algunas definiciones y disposiciones sobre estos entes por lo que nos atrevemos a presentar a vuestra ilustrada consideración un proyecto de artículo que vendría a sustituir el 298 de la actual Constitución definiendo su naturaleza y su misión básica, limitándoles el carácter de prestadores de servicios que debe corresponder los municipios y la posibilidad de hacer inversiones en obras eminentemente locales, pero dándoles una importante función de coordinación y supervisión de los servicios que en su territorio presten la Nación o los municipios y encargándoles de ser los garantes de la prestación de esos servicios en las condiciones y normas que el Gobierno Nacional y la ley hayan determinado. Adicionalmente, estarían los departamentos encargados del control fiscal de los municipios más pequeños a través de las respectivas contralorías, por supuesto, de la educación tecnológica y media, así como de la preparación y capacitación del recurso humano que presta sus servicios a la administración de los municipios de su jurisdicción y de su propia administración departamental, la asesoría a los municipios y la intermediación entre éstos y la Nación.

Definir que los departamentos tienen como función y misión la planeación, promoción y gestión del desarrollo económico, social, cultural y ambiental de su territorio es darle a estos entes un papel fundamental y una misión de la mayor trascendencia para la vida de los mismos y de sus habitantes y encargados del cuidado del medio y de la adecuación y aprovechamiento del mismo y de los recursos naturales a través de inversiones en obras de infraestructura de interés regional; es elevar su categoría y ponerle al medio una autoridad inmediata que lo cuide, lo proteja y lo aproveche naturalmente con el sentido y la responsabilidad de la sostenibilidad que hoy se impone en esta materia.

De otra parte limitarles su competencia para intervenir en asuntos locales o su capacidad de inversión en obras locales es acentuar de

manera clara y concisa el proceso descentralizador y fortalecer el papel de los municipios como responsables de los servicios básicos a la población y como ente fundamental del ordenamiento estatal. Pero también se acentúa el proceso descentralista y de qué manera al otorgarle a los departamentos la coordinación y la supervisión de los servicios que se prestan en su territorio, particularmente en términos de cobertura y calidad. Se suprimiría de esta manera la inútil, ineficaz, esterilizante y burocratizada intervención de la Nación a través de superintendencias y ministerios en la vida municipal, se evitaría el descontrol y los desmanes que se han dado y se llegaría al ideal de una Nación que dicta normas, fija políticas, traza planes, unos municipios que prestan servicios y unos departamentos que supervisan y controlan la calidad y cobertura de tales servicios, por supuesto no de manera arbitraria, sino con estricta sujeción a las políticas trazadas por la Nación y a las metas fijadas en sus respectivos planes de desarrollo.

Definida la gestión del desarrollo como la misión del departamento su organización administrativa, deberá adecuarse a este nuevo concepto reduciendo la frondosa organización actual incosteable a unos órganos muy elementales y simples especies de gerencias para cada una de las áreas del desarrollo, la económica, la social, la cultural, la de infraestructura y la territorial y uno o dos órganos de supervisión de los servicios, uno para los servicios sociales de salud, educación, recreación y otros para los servicios básicos de saneamiento ambiental, aseo y agua. Para que esta nueva estructura no resulte excesivamente costosa se impone una drástica limitación al gasto de funcionamiento o administración del ente departamental, cuestión tan necesaria en la actualidad que vivimos que nos obliga a proponer un límite constitucional a este tipo de gasto.

Precisamente en atención a esta última consideración nos parece conveniente introducir, además, dos temas que a juicio de expertos tienen importancia en la vida "municipal y espesa" de este país tan diverso. Primero, determinar que el control fiscal de los municipios menores corresponde a las contralorías departamentales y debe ser ejercidos a través de firmas de auditoría independientes contratadas por concurso. Pretende esta propuesta contribuir a erradicar la corrupción descentralizada que se ha ido extendiendo por el país cuando los alcaldes elegidos sin control fiscal adecuado y en punible ayuntamiento con las mayorías de sus concejos, que por lo general responden a los mismos postulados o posiciones políticas del alcalde y con los funcionarios de la Contraloría han dado rienda suelta a todo tipo de desmanes y desgreños en el manejo de la cosa pública. Igualmente acogemos la iniciativa introducida por la Cámara de Representantes en la malograda reforma política en el sentido de que los contralores sean elegidos por las asambleas y concejos salientes para el período inmediatamente siguiente sin posibilidad de reelección y a falta de un sistema mejor conservamos lo de las ternas que fomenten los tribunales de la respectiva jurisdicción.

En segundo lugar, proponemos que la carrera administrativa no se aplique en municipios donde haya menos de 100 funcionarios. El propósito es eliminar el pernicioso sistema altamente costoso e ineficiente que ha generado la carrera administrativa a este nivel de municipios cuando el alcalde que llega para poder vincular a la administración a personas de su confianza tiene que recurrir a costosísimas reformas administrativas con indemnizaciones y despidos masivos o a las nóminas paralelas, pero se dispone igualmente que los gastos de personal con funciones administrativas no puedan exceder las 3/4 partes de los ingresos corrientes propios del respectivo municipio.

Mucho más es lo que podría y debería hacerse en materia de racionalizar la organización y el funcionamiento de departamentos y municipios pero la mayor parte de las cuestiones atinentes parecen ser o son materia de ley. Nos reducimos por tanto a plantear estas iniciativas que sí tienen un evidente rango constitucional.

Las asambleas departamentales

El tercer proyecto de acto legislativo de los que venimos considerando pretende modificar la composición de las asambleas para reducir el número de sus miembros, reducir sus periodos de sesiones, ampliar el

período para el que resulten elegidos los diputados y permitir la elección de éstos por círculos electorales conformados dentro de la jurisdicción del respectivo departamento.

La exposición de motivos del senador proponente es suficientemente amplia y convincente como para relevarnos de mayores argumentaciones al acoger con algunas modificaciones la propuesta presentada. Estas modificaciones se refieren a establecer un mínimo de 7 y un máximo de 21 diputados; establecer la forma de conformar los distritos o círculos electorales de manera que se garantice la equidad y establecer un período adicional de sesiones en el año en que la asamblea deba estudiar el plan de desarrollo del respectivo gobernador.

Estamos bien lejos de compartir la opinión de quienes sostienen, como se ha venido estilando en los últimos días, que todo el problema de los departamentos y municipios se arregla disminuyendo el número de diputados y concejales y más lejos aún de quienes creen que deben suprimirse las asambleas departamentales y por supuesto a distancias siderales de aquellos que preconizan la supresión de los departamentos. El problema, sobre todo con relación a estos últimos y a aquéllas, es de mucha más hondura y sólo se empezará a destrabar cuando empecemos a discutir el nuevo régimen de las entidades territoriales lo que habrá de ocurrir algún día aun cuando nadie sabe cuando. Por ahora quisiéramos que este congreso con motivo de la discusión de este acto legislativo diera unos primeros pasos al respecto como aquellos a los que nos hemos referido en el acápite anterior y los que a continuación introduciremos.

Se trata de dos modificaciones de importancia sobre las cuales me parece indicado llamar la atención de la Comisión. La primera, consiste en quitarles a las Asambleas el carácter de Corporaciones "administrativas" que les dio la reforma de 1945, carácter que no tiene sentido alguno, que nunca ha sido acogido ni por la doctrina ni por la jurisprudencia que las ha seguido considerando órganos del poder o de la rama legislativa del Estado; que si bien no hacen leyes para todo el territorio nacional sí dictan normas de carácter universal y de obligatorio cumplimiento en el territorio del departamento y normas que tienen el carácter de leyes territoriales y así se les reconoce desde siempre. La locución administrativa ha servido solo para que se confundan los papeles y se permita una intromisión indebida de tales corporaciones en asuntos que son propios de la rama ejecutiva del poder, intromisión que está expresamente prohibida para el Congreso frente al Gobierno Nacional, pero que a nivel territorial ha sido y es la causa principal de los desmanes y las injerencias indebidas de diputados y concejales en los asuntos de la administración; hasta tal punto que se han ido convirtiendo en coadministradores que adjudican contratos y licitaciones, tramitan y obtienen erogaciones y pagos, gestionan asuntos de interés individual en desmedro del interés colectivo, actuaciones todas que amparadas en una supuesta legitimidad por la definición constitucional como corporaciones administrativas son hoy a nuestro juicio la principal causa del desborde en el gasto público y de la pérdida de autonomía de estas corporaciones para ejercer el control político, evitar el endeudamiento excesivo e improbar presupuestos desequilibrados y planes de inversión ilusos y fantasiosos, porque naturalmente al poder los diputados y concejales intervenir en la gestión administrativa como coadministradores les interesa sobremanera que presupuestos y capacidad de inversión se inflen bastante para luego poder ellos adjudicar contratos y favorecer a amigos y paniaguados con el gasto exorbitante y desbordado del erario departamental. Hasta tal punto creemos necesario erradicar de raíz estas costumbres y concepciones de asambleas y concejos, de diputados y concejales que proponemos que además de suprimir la locución "administrativa" en la definición constitucional de su naturaleza, precisando además que les está prohibido inmiscuirse en asuntos propios de la rama administrativa tal como existe hoy disposición en ese sentido para el Congreso con relación al Gobierno.

A cambio de esta supresión de una definición errada, perniciosa e ilógica de las corporaciones de elección popular del nivel territorial, proponemos identificar en la Constitución con claridad las tres funciones fundamentales de ellas en cuanto se refiere a las asambleas a saber: la función de control, la de representación regional y la función normativa de las actividades que determina la propia Constitución.

Lo que acabamos de decir para las Asambleas vale también para los concejos y los concejales y por eso también se propone la supresión del predicado "administrativa" de estas corporaciones.

Por supuesto el tema de las Asambleas no se agota con esta reforma de este artículo. Valdría la pena observar la suerte que ha de correr el artículo que define competencias y funciones de los departamentos, para entonces revisar el artículo 300 sobre las funciones de las asambleas pero sin avanzar en el tema nos parece poco procedente proponer siquiera cualquier reforma al respecto.

Régimen de diputados y concejales

Mal haría el Congreso si al ocuparse del tema de los períodos y la conformación de las corporaciones públicas no tocase también el tema del régimen al que están sometidos diputados y concejales asunto que ha sido objeto de múltiples comentarios críticos en los últimos días por todos aquellos que se ocupan de la grave crisis fiscal por la cual atraviesan departamentos y municipios. Por tal razón nos permitimos proponer normas que limitan o definan los términos de la remuneración de tales servidores y de la seguridad social que los cobija. Siendo partidarios de que su trabajo sea remunerado en proporción a su responsabilidad y a la categoría del ente territorial al cual sirven, hemos optado por relacionar su remuneración a un porcentaje de la de los congresistas por cuanto ésta se fija y ajusta automáticamente, según dispone la Constitución y por ser los diputados y concejales miembros de la rama legislativa. Tampoco nos parece justo que estos servidores carezcan de seguridad social y por eso se deja a la ley la facultad de determinarla. No compartimos el criterio según el cual durante las sesiones extraordinarias no deban recibir remuneración pero sí acogemos la idea de limitar la duración máxima de tales sesiones extraordinarias.

Ha parecido que es esta la oportunidad para extender a diputados y concejales las causales de revocatoria del mandato consagradas para los congresistas en el artículo 188 excluyendo el ejercicio de cargos en el sector público o privado, pues siendo los concejales y diputados servidores de tiempo parcial durante períodos de sesiones que se extienden a muy corto espacio del tiempo en el año no puede impedirseles el ejercicio de su profesión o el desempeño de cargos que por supuesto no riñan con su condición de tales.

Igualmente, proponemos extender las inhabilidades para ser elegidos a diputados y concejales extendiendo a ellos la normativa que rige para congresistas, artículo 179 de la Constitución, naturalmente en lo que corresponda.

En los anteriores términos, señora Presidente y señores Senadores dejo rendida la ponencia que se me ha encomendado y me permito proponer a vuestra consideración la siguiente proposición

Dése primer debate a los Proyectos de Actos Legislativos números 01, 02 y 04 de 1999 Senados con el pliego de modificaciones adjunto.

Vuestra Comisión,

Carlos Holguín Sardi.

Capitolio Nacional, agosto 24 de 1999.

PLIEGO DE MODIFICACIONES A LOS PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO 01, 03 y 04 DE 1999 SENADO

Artículo 1º. El artículo 190 de la Constitución Política quedará así:

El Presidente de la República será elegido para un período de cinco años por la mitad más uno de los votos que, de manera secreta y directa, depositen los ciudadanos en la fecha y con las formalidades que determine la ley. Si ningún candidato obtiene dicha mayoría se celebrará una nueva votación que tendrá lugar tres semanas más tarde, en la que sólo participarán los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas votaciones. Será declarado Presidente quien obtenga el mayor número de votos.

En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá inscribir un nuevo candidato para la segunda vuelta, si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

Si la falta se produjese con antelación menor a dos semanas de la segunda vuelta, ésta se aplazará por quince días.

El Presidente de la República podrá ser reelegido por una sola vez y para el período inmediatamente siguiente.

Artículo 2°. El artículo 298 de la Constitución Nacional quedará así:

Los departamentos tienen a su cargo la planeación, promoción y gestión del desarrollo económico social y ambiental de su territorio, el manejo conservación y cuidado de sus recursos naturales, la adecuación del medio; la ejecución de obras de infraestructura de carácter regional que interesen a más de un municipio de su jurisdicción o a departamentos limítrofes; la educación tecnológica; la capacitación de los funcionarios que presten el servicio a su administración o a las administraciones municipales y la coordinación y supervisión de los servicios que preste la Nación en su territorio directamente o que corresponda prestar a los municipios y el control de la calidad y cobertura de tales servicios, control que deberá ejercerse de conformidad con las normas que fije la ley y en consecuencia con el plan de desarrollo departamental.

Los departamentos ejercen funciones de intermediación entre la nación y los municipios y tienen autonomía para administrar sus asuntos y recursos. Salvo las excepciones que determine la ley no podrán prestar servicios directamente ni hacer inversiones en obras de carácter local. Sus gastos administrativos de funcionamiento no podrán exceder a las 2/5 partes de sus ingresos corrientes propios.

La ley reglamentará estas disposiciones así como los procedimientos y plazos para su plena vigencia.

La ley categorizará a los departamentos en función de su extensión territorial, población, generación de recursos fiscales e índices de necesidades básicas insatisfechas de su población.

Parágrafo transitorio. El Congreso de la República tendrá un (1) año a partir de la aprobación del presente Acto Legislativo para expedir la ley de régimen departamental. Agotado el término anterior sin ejercer la mencionada facultad, el Gobierno Nacional la ejercerá dentro de los seis (6) meses siguientes. Mientras no se expida la ley de que trata el presente parágrafo, las Asambleas Departamentales no podrán crear nuevos municipios.

Artículo 3°. El artículo 299 de la Constitución Política quedará así:

En cada departamento habrá una corporación de elección popular que se denominará Asamblea Departamental que ejercerá el control político sobre el ejecutivo departamental, representará las regiones del departamento propendiendo por su desarrollo equilibrado y la unidad departamental y dictará las normas sobre las materias a que se refiere el artículo 300. Dicha Corporación gozará de autonomía administrativa.

Las sesiones ordinarias de las asambleas departamentales se realizarán durante los meses de abril y mayo y de septiembre y octubre. Las sesiones extraordinarias tendrán lugar cuando las convoque el gobernador por períodos que sumados en el año no excedan de treinta (30) días salvo en el primer año del período en que podrá reunirse durante 60 días más para discutir y aprobar el plan de desarrollo departamental que le presente el gobernador.

La Asamblea estará integrada por no menos de siete (7) ni más de veintiuno (21) miembros según la categoría del departamento que determine la ley. Esta última podrá disponer que los diputados sean elegidos en círculos regionales determinados por la autoridad que defina. Los municipios que tengan la categoría de distritos no formarán parte de la circunscripción departamental para efectos de la elección de la respectiva Asamblea Departamental.

Los diputados no serán funcionarios públicos; devengarán remuneración mensual durante el período de sesiones que no podrá ser superior a las 2/3 partes de la remuneración básica mensual que devenguen los congresistas y siempre según la categoría del departamento; estarán amparados por el régimen de seguridad social que establezca la ley. Su período será de cuatro (4) años y su régimen de inhabilidades e incompatibilidades será definido por la ley.

Para ser elegido diputado se requiere ser ciudadano en ejercicio, no haber sido condenado a pena privativa de la libertad, con excepción de los delitos políticos o culposos y haber residido en la respectiva circunscripción electoral durante el año inmediatamente anterior a la fecha de la elección.

No podrán ser elegidos diputados quienes se encuentren en cualquiera de las causales contempladas en el artículo 179 de la Constitución Nacional.

Los diputados no podrán ejercitar las actividades que para los congresistas prohíben los numerales 2, 3 y 4 del artículo 180 de la Constitución Nacional.

Artículo 4°. El artículo 303 de la Constitución Política quedará así:

En cada uno de los departamentos habrá un gobernador que será el jefe de la administración departamental, representante legal del departamento y principal promotor de su desarrollo.

El Gobernador será agente del presidente de la República para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general y en las labores de supervisión, vigilancia, coordinación y control de los servicios que organismos nacionales presten en su departamento, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la nación acuerde con el departamento.

Los gobernadores serán elegidos para períodos institucionales de cuatro (4) años por votación popular y podrán ser reelegidos para el período siguiente. En caso de vacancia absoluta el reemplazo actuará por el tiempo restante del período respectivo. En caso de vacancia temporal superior a 10 días o si la vacancia definitiva se produce dentro de los últimos dieciocho (18) meses del mandato, el reemplazo será nombrado por el Presidente de la República, de terna que presente el partido, movimiento, coalición, organización social o grupo significativo de ciudadanos al que pertenecía el elegido según lo determine la ley. Si la vacancia definitiva se produce durante los primeros 30 meses del período se convocará a nuevas elecciones.

La ley dictará las disposiciones necesarias para el normal desempeño del cargo.

El Presidente de la República, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderá o destituirá a los gobernadores.

Artículo 5°. El artículo 304 de la Constitución Política quedará así:

No podrá ser inscrito como candidato ni elegido como Gobernador:

1. Quien en cualquier época haya sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos, o haya perdido la investidura de congresista, diputado o concejal, o le haya sido revocado el mandato, o por causas imputables a su conducta, haya sido destituido de un cargo en el que ejerza autoridad civil, política o administrativa o declarada nula su elección.

2. Quien haya ejercido el cargo de gobernador y quienes dentro del año anterior a la elección hubiere ejercido como servidor público, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar en el respectivo departamento, su capital o ciudades del mismo con población mayor a cien mil (100.000) habitantes. Se exceptúan los miembros de las corporaciones públicas de elección popular y quienes aspiren a la reelección en el período inmediatamente siguiente.

3. Quien tenga vínculos por matrimonio, o unión permanente, o de parentesco hasta el tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con quienes sean miembros del Senado de la República, o miembros de la Cámara de Representantes en la misma circunscripción, de la asamblea departamental o de los concejos municipales de ciudades capitales o de ciudades del respectivo departamento con más de cien mil (100.000) habitantes o con funcionarios que ejerzan autoridad civil o política en el mismo. Si el vínculo fuere con un miembro del Senado de la República, la inhabilidad sólo existirá con quien se tenga vínculo por matrimonio, unión permanente o parentesco hasta el segundo grado de consanguinidad, primero de afinidad, o único civil.

4. Quien dentro del año anterior a la elección, y en la circunscripción electoral respectiva, haya intervenido en la gestión de asuntos o en la celebración de contratos, con entidades públicas, en interés propio o en el de terceros, o haya sido representante legal de entidades que administren tributos, tasas o contribuciones o de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social.

Parágrafo. La inhabilidad contemplada en el numeral 3 del presente artículo no se aplicará si los parientes pertenecen a partidos o movimientos políticos distintos.

Artículo 60. El artículo 312 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá una corporación elegida popularmente para períodos de cuatro años que se denominará concejo municipal, integrada por no menos de siete, ni más de veintiún miembros según lo determine la ley, de acuerdo con la categoría del respectivo municipio. Los Concejos ejercen la representación popular, el control político sobre la administración municipal y las facultades que determinen la Constitución y la ley. Los Concejos y los concejales no podrán intervenir en las labores propias de la administración pero corporativamente y en ejercicio del control político o de la función de representación podrán hacerle observaciones a la administración sobre el cumplimiento de sus funciones.

Los concejos sesionaran máximo 150 días en el año por períodos que fije la ley según la categoría del municipio.

La ley determinará las calidades, inhabilidades e incompatibilidades de los concejales. Los concejales no tendrán la calidad de empleados públicos.

La ley podrá determinar el monto de las remuneraciones y del régimen de seguridad social a que tengan derecho los concejales. La remuneración mensual por período de sesiones en ningún caso podrá ser superior a las 2/4 partes de la remuneración de los congresistas y en todo caso según la categoría del municipio.

Su aceptación de cualquier empleo público, constituye falta absoluta.

No podrán ser elegidos concejales quienes se encuentren en cualquiera de las causales contempladas en el artículo 179 de la Constitución Nacional.

Los concejales no podrán ejercitar las acciones contempladas en los numerales 2, 3 y 4 del artículo 180 de la Constitución Nacional.

Artículo 7°. El artículo 314 de la Constitución Política quedará así:

En cada municipio habrá un alcalde, jefe de la administración local y representante legal del municipio, que será elegido popularmente para períodos de cuatro años. Los alcaldes podrán ser reelegidos por una sola vez y por el período siguiente.

El Presidente y los Gobernadores, en los casos taxativamente señalados por la ley, suspenderán o destituirán a los alcaldes.

La ley establecerá las sanciones a que hubiere lugar por el ejercicio indebido de esa atribución.

No podrá ser elegido alcalde quien se encuentre en cualquiera de las causales contempladas en el artículo 304 de la Constitución Nacional con excepción de la de haber ejercido el cargo de gobernador.

Artículo 8°. Los incisos 1°, 3° y 5° del artículo 323 de la Constitución Política quedarán así:

El Concejo Distrital se compondrá de 25 concejales.

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro años. Los alcaldes locales serán designados por el Alcalde Mayor de tema enviada por la correspondiente Junta Administradora.

Los alcaldes y ediles no podrán formar parte de las juntas directivas de las entidades descentralizadas ni intervenir en los asuntos propios del ejecutivo sin perjuicio de manifestar colectivamente las observaciones de la corporación a las gestiones de la administración en ejercicio del control político.

Artículo 9°. Adiciónese el artículo 109 de la Constitución Nacional con el siguiente inciso:

La ley determinará normas y procedimientos especiales que garanticen que los recursos del Estado no podrán ser desviados hacia fines electorales especialmente para el caso de posibles reelecciones de funcionarios y podrá sancionar esas conductas incluso con la revocatoria del mandato.

Artículo 10. Agréguese al artículo 125 de la Constitución Nacional el siguiente inciso:

Exceptúase de lo dispuesto en este artículo a los empleos en órganos y entidades de departamentos o municipios que no tengan más de 100 empleos públicos de carácter administrativo y sus ingresos corrientes propios no exceden de 20.000 salarios mensuales mínimos.

Artículo 11. El inciso 2° del artículo 127 de la Constitución Política quedará así:

A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que se desempeñen en los órganos judicial, electoral o de control les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias, políticas sin perjuicio de ejercer libremente el sufragio y de opinar y participar en eventos de carácter académico donde el partido defina sus posiciones respecto a asuntos de su competencia.

Artículo 12. El inciso 2° del artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

La de los municipios incumbe a las contralorías departamentales las cuales la ejercerán a través de firmas de auditorías legalmente reconocidas y seleccionadas previo concurso para un municipio o para grupos de municipios. Sólo podrán tener contralorías municipales los municipios cuyo presupuesto exceda los 125.000 salarios mínimos mensuales. Sólo podrán tener contralorías departamentales aquellos departamentos que tengan presupuesto que exceda los 125.000 salarios mínimos mensuales. La vigilancia fiscal de los que no llegaren a tal monto corresponderá a la Contraloría General de la Nación quien la ejercerá por medio de firmas de auditoría especialmente seleccionadas para el efecto.

En los departamentos, distritos y municipios donde existan, los Contralores serán elegidos por las Asambleas o concejos distritales o municipales respectivos dentro de los últimos 30 días del cuatrienio del período de la corporación, para un período institucional igual al del gobernador o alcalde y no podrán haber pertenecido al mismo partido, coalición o movimiento de este ni ser reelegidos.

Artículo 13. Este acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado a la Consideración de la honorable Comisión Primera del Senado por el suscrito Senador Ponente,

Carlos Holguín Sardi.

Capitolio Nacional, agosto 24 de 1999.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 09 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro-Hospital Universitario Ramón González Valencia.

Cumpliendo con la honrosa designación que me hiciera el Presidente de la Comisión Tercera Constitucional, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 09 de 1999 Senado, 120 de 1998 Cámara.

Este proyecto de ley tuvo su origen en la Cámara de Representantes y en él se propone autorizar a la Asamblea Departamental de Santander, para que ordene la emisión de la Estampilla "Pro-Hospital Universitario Ramón González Valencia".

Este tipo de proyectos crea contribuciones parafiscales y es bueno recordar que fue en Francia el país donde se habló por primera vez de parafiscalidad con el objeto de separar ciertos recursos financieros de los conceptos tradicionales de la Hacienda Pública. El origen de la palabra

parafiscal se le atribuye al ex Ministro francés Robert Schuman, quien en 1946 publicó una relación de todos los ingresos públicos del estado Francés, habiendo designado como parafiscales algunos de los ingresos por él inventariados, no obstante que provenían de la soberanía fiscal del Estado.

En España hizo carrera el término mencionado en el año 1958, cuando se aprobó por las cortes la ley de tasas y exacciones parafiscales.

En Colombia se ha establecido de tiempo atrás contribuciones parafiscales, aun cuando nunca se incorporaron en el vocablo constitucional o legal de nuestro ordenamiento jurídico o fiscal. Como ejemplos concretos tenemos: la retención cafetera, las cuotas de los seguros sociales, la cuota de fomento arrocero, etc.

El tratadista colombiano Isaac López Freyle en su obra "Principios de derecho Tributario", Lerner, Bogotá, 1962, página 301, nos define varios casos colombianos de parafiscalidad, así:

"Ejemplos típicos de gastos parafiscales son los aportes que hacen los patronos al Sena, a las Cajas de Compensación Familiar, a los Seguros Sociales, al IFI, etc; e igual sucede cuando el aporte lo hace el empleado. Todos estos gastos constituyen expensas necesarias para quienes los pagan, pues son gastos coactivos impuestos por el Estado".

Con la expedición de la Constitución de 1991, se le dio, por primera vez en Colombia categoría constitucional al concepto y al término parafiscal. En efecto, dispone el primer inciso del artículo 338 de la Carta vigente:

"En tiempo de paz, solamente el Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Distritales y Municipales, podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales".

Es oportuno precisar que en el Presupuesto General de la Nación, se clasifican sus ingresos de la siguiente manera: Ingresos Corrientes (Tributarios y no Tributarios), Recursos de Capital y Rentas Parafiscales.

La versión original del proyecto en comento consta de nueve artículos que se refieren básicamente al objetivo del proyecto; en cuanto a la expedición y monto límite de la emisión, y a la autorización delegada en cabeza de la Asamblea Departamental de Santander, para que esta a su vez ordene la emisión y la distribución del producto de la misma.

Actualmente los recursos que suministra el Gobierno Nacional a los hospitales se han visto muy limitados por la difícil situación económica que atraviesa el país, que incide, lógicamente en un muy cuidadoso uso de los recursos disponibles en inversiones del orden nacional, así como en la fuerte limitación del gasto y su crecimiento, lo que a su vez afecta notoriamente la reducción en la descentralización de productos a los entes territoriales. Esta situación conlleva a que dichos entes hagan uso de mecanismos alternos de financiación para suplir sus necesidades de inversión y desarrollo en los distintos sectores, en particular los de carácter social como lo es la salud.

Nuestra Constitución establece en su artículo 1º que Colombia es un Estado social de derecho, razón por la cual está en la obligación de proveer lo necesario para realizar la prestación de los servicios públicos a su cargo, como la protección y recuperación de la salud según lo determina el artículo 49 de la Carta Suprema.

Recordemos que la Corte Constitucional mediante sentencia T-484 del 11 de agosto de 1992 y con ponencia del Magistrado Fabio Morón Díaz, expreso:

"La salud es uno de aquellos bienes que por su carácter inherente a la existencia digna de los hombres, se encuentra protegido, especialmente en las personas que por su condición económica, física o mental se hallan en circunstancias de debilidad manifiesta. Este derecho, así entendido, busca el aseguramiento del fundamental derecho a la vida, por lo cual, su naturaleza asistencial impone un tratamiento prioritario y preferencial por parte del poder público y legislador, con miras a su protección efectiva. Este tratamiento favorable permite establecer las condiciones de igualdad a grupos o personas que se encuentren en situaciones desfavorables como resultado de sus circunstancias de debilidad..."

Los aportes parafiscales son un método moderno de contribución ciudadana, causas sociales que tienen un límite en su recaudo y cuyo costo es mínimo para el ciudadano. El Congreso de Colombia ha impartido aprobación a muchos proyectos similares cuyos orígenes fueron la Cámara o el Senado, porque ellos son beneficiosos para los fines de fortalecimiento y consolidación que persiguen las entidades hospitalarias y centros de educación superior.

Para armonizar el proyecto con lo establecido en el Decreto-ley 1222 de 1986 debe cambiarse en su artículo 6º la tarifa del 3% al 2% de los hechos a grabar.

Con fundamento en lo anterior, solicito a la Comisión Tercera del Senado, se le dé primer debate al Proyecto de ley número 09 de 1999 Senado, *por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Hospital Universitario Ramón González Valencia.*

Atentamente,

Piedad Zuccardi,
Senadora de la República,
Comisión Tercera.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., diecinueve (19) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999). En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 09 de 1999 Senado, "por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro-Hospital Universitario Ramón González Valencia", con pliego de modificaciones consta tres (3) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 25 DE 1999 SENADO

por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.

Autor: honorable Senadora Piedad Córdoba Ruiz

Honorables Senadores

Comisión Primera Constitucional

Por decisión de la honorable Presidente de la Comisión Primera Constitucional he sido designada como ponente del Proyecto de ley número 25 de 1999, *por medio del cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política.*

Antecedentes

La convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente de 1991, fue el resultado de la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas colombianas, acompañada de la incapacidad de estas instituciones de representar efectivamente los intereses ciudadanos. Fue por estas razones que la Constitución Política de 1991 introdujo reformas con el fin de propiciar cambios en la composición del Congreso de la República y en su capacidad de representación.

Uno de los cambios introducidos con el fin de hacerle frente a estas deficiencias, fue la separación del origen de la representación del Senado y de la Cámara de Representantes, estableciendo para el primero la circunscripción nacional, y ratificando para el segundo una base territorial (departamental), además de introducir las circunscripciones especiales, con el fin de otorgarle mayor participación efectiva a las minorías políticas, religiosas, étnicas y raciales¹.

Dentro de este orden de ideas, la Constitución Política de 1991 introdujo en su artículo 176 las circunscripciones especiales al señalar:

¹ UNGAR, Elisabeth y RUIZ, Germán. ¿Hacia la recuperación del Congreso? en *Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998*, Santa Fe de Bogotá, Universidad de los Andes, Fundación Social, Veeduría Ciudadana a la Elección Presidencial, 1998, pp. 194, 195.

Artículo 176. “La Cámara de Representantes se elegirá en circunscripciones territoriales y circunscripciones especiales.

Habrán dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil.

Para la elección de representantes a la Cámara, cada departamento y el distrito capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías y de los colombianos residentes en el exterior. Mediante esta circunscripción se podrá elegir hasta cinco representantes”.

Posteriormente, mediante la Ley 70 de 1993 se dispuso en su artículo 66 llevar a cabo este mandato constitucional:

“De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Nacional establécese la circunscripción especial para elegir dos miembros de las comunidades negras del país asegurando así su participación en la Cámara de Representantes.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará todo lo relacionado con esta elección”.

La norma anteriormente señalada fue demandada ante la Corte Constitucional, la cual mediante la sentencia número C-484 del 26 de septiembre de 1996 la declaró inexecutable por encontrar vicios en su trámite.

En la Legislatura 1996-1997 la honorable Senadora Piedad Córdoba presentó el Proyecto de ley 177 que buscaba hacer posible el artículo 66 de la Ley 70 de 1993. Sin embargo, el proyecto en cuestión sólo alcanzó a recibir ponencia favorable para el primer debate.

En un nuevo intento realizado por la honorable Senadora Piedad Córdoba en la legislatura 1997-1998, se buscó reglamentar el artículo 176 de nuestra Carta Política en su totalidad, pero infortunadamente no fue respaldado en su trámite final en la Cámara de Representantes.

Finalmente, en la legislatura pasada fue presentada nuevamente esta iniciativa en los Proyectos de ley 53 de 1998 y 75 del mismo año, los cuales tuvieron origen en el Senado de la República y fueron presentados por los honorables Senadores Piedad Córdoba, Juan Fernando Cristo y la honorable Representante Leonor González Mina. En este caso, los proyectos antes mencionados fueron acumulados y se presentó ponencia favorable por parte del honorable Senador Miguel Pinedo Vidal, pero no fue posible cumplir con la totalidad de su trámite.

Consideraciones

La demanda en contra de la Ley 70 de 1993 instaurada ante la Corte Constitucional nos ofrece un antecedente fundamental para el análisis jurídico y político del Proyecto de ley en cuestión, dado que aunque la Corte Constitucional declaró inexecutable esta norma, su motivación obedeció a que no fue sometida a la revisión previa de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional en cumplimiento del artículo 153 de nuestra Carta Política, el cual se refiere al trámite que deben seguir las leyes estatutarias, y no por el argumento sustancial de la demanda, que hacía referencia a la vulneración del “artículo 13 de la Constitución Política y del artículo 1° de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por las Naciones Unidas en 1965 y ratificada por Colombia en 1981”.

Por ello es esencial tener en cuenta la Aclaración de Voto de dicha sentencia realizada por el Magistrado Ponente doctor Eduardo Cifuentes Muñoz, al señalar que:

“En el presente caso, constituía una razón objetiva para la expedición de las normas que establecieran una desigualdad jurídica el propósito de lograr con ellas contrarrestar las desigualdades que se presentan en la sociedad. La búsqueda del alivio de las desigualdades fácticas justifica la existencia de medidas de diferen-

ciación positiva, es decir de normas que coloquen a grupos determinados en condiciones más ventajosas que aquellas que rigen para la generalidad de las personas, como forma de facilitarle a esos grupos bien sea su supervivencia como colectividad o bien superar las desfavorables condiciones (materiales y sociales) en las que se encuentran.

Entre estas medidas cabe mencionar las relacionadas con los asuntos electorales, como forma de garantizarle a conglomerados específicas condiciones para el acceso a las corporaciones de representación política, con lo cual se asegura a los grupos en cuestión la posibilidad de expresar y defender de mejor manera sus intereses. Si bien la instauración de los sistemas electorales proporcionales buscaba precisamente concederles a las minorías la posibilidad de obtener una adecuada representación política, los métodos proporcionales han resultado insuficientes para garantizar a diversas minorías esa representación, razón por la cual en algunos países se han generado otros procedimientos para posibilitar una representación política mínima”³.

Colombia se ha declarado en la Constitución Política de 1991 como un Estado multiétnico y pluricultural, al señalar en su artículo 7° que el “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana”. Además, en su artículo 13 se comprometió al Estado a promover “... las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva...” y a adoptar “...medidas a favor de grupos discriminados o marginados”. Sin embargo, la representación política de las minorías étnicas continúa siendo limitada. Las poblaciones de origen indígena y africano han sido y aún continúan siendo discriminadas explícita o implícitamente de su representación en el Estado colombiano por razones que se remontan a la legislación colonial y aún a la republicana. Como resultado, dichas comunidades cuentan con los índices más bajos en términos de salud, educación y nivel de vida.

Además de su actual estado de marginación, en la mayoría de los casos estas comunidades ocupan áreas del territorio nacional que contienen la mayor riqueza ambiental del país, razón por la cual la preservación de su cultura y el mejoramiento de sus niveles de vida es fundamental para la preservación de la diversidad ambiental. La conservación de sus propias comunidades es fundamental en términos de la riqueza y diversidad cultural colombiana tanto en lo que respecta a lenguajes, tradiciones y costumbres populares⁴.

Con relación a las minorías políticas, los cambios orientados a modificar la composición y capacidad de representación del Congreso de la República introducidos en la Constitución de 1991, que ya han sido puestos en práctica, no han sido suficientes para asegurar este objetivo, puesto que el proceso electoral ha demostrado el predominio de prácticas nocivas para la democracia en detrimento de la capacidad de representación de las minorías políticas, como se explica a continuación:

“El predominio de congresistas pertenecientes a los partidos tradicionales es un reflejo de la prevalencia de prácticas políticas tradicionales como el clientelismo, mediante el cual los votos son transados por prebendas burocráticas y presupuestales, y que les ha permitido a las maquinarias mantener su predominio electoral en muchas regiones del país. Sin embargo, también es el resultado de la multiplicidad de opciones que se presentan como alternativas a la política tradicional, y que acaban disputándose una franja del electorado que dispersa su voto entre un gran número de candidatos que no logran obtener los votos requeridos para salir elegidos. Mientras la dispersión de listas, coloquialmente conocida como

² Corte Constitucional, Sentencia número C-484/96; M. P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz.

³ Ibid.

⁴ LANGEBAEK, Carl H., “Indígenas de hoy y de ayer. Procesos de cambio”, en: *Nueva historia de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Planeta, 1989 y FRIEDEMANN, Nina S., “Negros, negritudes, afrocolombianos”, en: *Nueva historia de Colombia*, Santa Fe de Bogotá, Editorial Planeta, 1989.

'operación avispa', ha favorecido a los políticos y a los partidos que tienen candidatos más o menos fijos o 'amarrados', no ha tenido el mismo efecto sobre los 'independientes'. Por lo general estos apelan a una franja de electores conocida como 'de opinión', caracterizada por su independencia frente a los partidos tradicionales...'⁵.

Desde esta perspectiva, la puesta en práctica del artículo 176 de nuestra Carta Política implicaría dar un paso adelante en el fortalecimiento de nuestro sistema democrático y de una sociedad más pluralista, al permitir a las minorías políticas obtener la representación que tanto reclaman, dado que en las condiciones reales de la contienda política, contaminada de prácticas clientelistas, no es posible obtenerla.

Con relación a la forma de determinar cuáles son las minorías políticas que se beneficiarán de la circunscripción especial nos acogemos al mecanismo del cociente electoral recomendado por la autora del Proyecto de ley, el cual además de asegurar la representación de todos los grupos políticos en las corporaciones públicas en forma proporcional, es garantía para la representación de las minorías, como lo señala el Consejo de Estado:

"Por el sistema de la representación proporcional se otorga a cada partido o grupo político un número de Representantes que guarde relación con los votos obtenidos en elecciones exentas de fraude y de violencia y su propósito es que el parlamento o corporación pública sea una imagen del cuerpo electoral, un cuadro que represente a todos los elementos que integran la estructura del país en sus debidas proporciones.

Verificadas las elecciones, hecho el escrutinio de los votos y adjudicados los puestos a cada partido en proporción a las veces que el cociente quepa en el respectivo número de votos válidos obtenidos en cada lista, queda definido el concepto de mayoría y minoría, pues como dice Maurice Duverger la representación proporcional supone el escrutinio de lista, el único que permite atribuir escaños tanto a la mayoría como a la minoría (Instituciones Políticas y Derecho Constitucional, pág. 106). Esa minoría que es cualquier parte menor de los representantes que integran la corporación y cuya plataforma de acción gubernamental es distinta de las que sustentan la mayoría, debe encontrarse en igualdad de condiciones con ésta para exponer sus ideas, criticar las de sus oponentes y controlar en cierta medida los actos de los gobernantes ..."

Frente a este concepto de minoría, es importante preguntarse como lo hizo la honorable Senadora Piedad Córdoba en el Proyecto de ley número 53 de 1998 Senado⁷, el cual antecedió a esta nueva iniciativa, ¿a cuáles minorías se refiere el artículo 176 de nuestra Carta Política, si estas tienen asegurada su representación por medio del cociente electoral? Y cuya respuesta, con el fin de hacer más práctica la interpretación del precepto, es que pueden ser definidas como los partidos y movimientos políticos, los movimientos sociales y grupos significativos de ciudadanos que habiendo participado en los comicios electorales, no obtuvieron representación en las Cámaras.

Sin embargo, me parece pertinente incluir que las minorías que opten a esta circunscripción deben pertenecer a partidos o movimientos políticos con personería jurídica vigente, que acrediten poseer dirigentes y organización política actuante en la mayoría de las circunscripciones departamentales, pero que no hayan obtenido representación en el Congreso, con el fin de evitar prácticas deshonestas como las adelantadas en las últimas elecciones mediante la denominada "Operación Avispa".

De igual forma, considero que para las minorías políticas deben ser asignadas dos curules en la circunscripción especial, puesto que ellas representan una mayor franja poblacional que los colombianos residentes en el exterior, para los cuales en el Proyecto de ley en cuestión les asigna dos curules, mientras que para las minorías políticas sólo una.

No cabe duda de que este Proyecto de ley, además de hacer realidad la voluntad de la Constitución Política de 1991 en su artículo 176, contribuirá a aumentar la participación política desde una perspectiva más pluralista, y por consiguiente, a fortalecer la democracia colombiana. Por las anteriores razones me permito presentar a los honorables senadores la siguiente proposición:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 25 de 1999 Senado, "por la cual se reglamenta el artículo 176 de la constitución política".

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1°. De conformidad con el artículo 176 de la Constitución Política habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior.

Esta circunscripción especial contará con cinco (5) curules distribuidas así: Una (1) para las comunidades indígenas, una (1) para las comunidades negras, dos (2) para las minorías políticas y una (1) para los colombianos residentes en el exterior.

Artículo 2°. El mismo del Proyecto.

Artículo 3°. El mismo del Proyecto.

Artículo 4°. Candidatos de las minorías políticas. **Los partidos o movimientos con personería jurídica vigente, que acrediten poseer dirigentes y organización política actuante en la mayoría de las circunscripciones departamentales y que no hayan obtenido representación en el Congreso, podrán acumular los votos obtenidos por sus candidatos en todas las circunscripciones para Cámara de Representantes. A la votación así acumulada en esta nueva circunscripción para minorías, se le aplicará el mismo sistema electoral vigente para elecciones al Congreso de la República. Las listas de los movimientos o partidos para esta nueva circunscripción para minorías quedarán conformadas por los primeros renglones de las listas departamentales y del Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá, en el orden que corresponda a la votación.**

Artículo 5°. El mismo del Proyecto.

Artículo 6°. El mismo del Proyecto.

Artículo 7°. El mismo del Proyecto.

Artículo 8°. El mismo del Proyecto.

Artículo 9°. Tarjetas electorales. Los candidatos a la Cámara de Representantes que aspiren por esta circunscripción, **en el marco de lo establecido en los artículos 2, 3 y 5**, aparecerán en una tarjeta electoral de circulación nacional donde se distinguirán con claridad los candidatos de las comunidades indígenas, los candidatos de las comunidades negras y los candidatos de las minorías políticas.

Los candidatos a la Cámara de Representantes de los colombianos residentes en el exterior aparecerán en una tarjeta electoral distinta a la anterior de circulación exclusiva en los consulados y embajadas de Colombia en el exterior.

Artículo 10. El mismo del Proyecto.

Artículo 11. El mismo del Proyecto.

Artículo 12. El mismo del Proyecto.

Artículo 13. El mismo del Proyecto.

Artículo 14. El mismo del Proyecto.

Ingrid Betancourt Pulecio.
Senadora de la República.

⁵ UNGAR, Elisabeth y RUIZ, Germán. *Hacia la recuperación del Congreso? en Elecciones y Democracia en Colombia 1997-1998. Op. cit., p. 202.*

⁶ Consejo de Estado, Sentencia del 3 de febrero de 1994, M. P. Dr. Gustavo Salazar

⁷ Publicado en la Gaceta del Congreso número 150, jueves 13 de agosto de 1998.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 58 DE 1999 SENADO

por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer.

Honorables Senadores

Comisión Primera

Rindo ponencia sobre el Proyecto de ley número 58 de 1999, *por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer.*

1. Origen del proyecto

Este proyecto fue presentado ante la Secretaría General del Senado de la República, por el honorable Senador Luis Humberto Gómez Gallo, el 4 de agosto de 1999, y repartido en esta misma fecha, por el señor Presidente del Senado de la República a la Comisión Primera Constitucional. La Presidencia de esta comisión me designó ponente el 11 de agosto de 1999 en compañía de la honorable Senadora Ingrid Betancourt.

2. Objeto del proyecto

El proyecto tiene por objeto, según el artículo 1º, "crear el Instituto Nacional de la Mujer, como establecimiento público del Estado, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República".

3. Consideraciones del ponente

3.1 En relación con la creación de establecimientos públicos el artículo 154 de la Constitución Política dice:

"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.

No obstante, sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e) del numeral 19 del artículo 150; ...".

3.2 A su vez, el numeral 150 de la Constitución dice:

"Corresponde al Congreso hacer las leyes, por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

Numeral 7. Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, **establecimientos públicos** y otras entidades de orden nacional señalando sus objetivos y estructura orgánica...".

3.3 Por consiguiente, el Congreso por mandato expreso de las normas constitucionales transcritas, sólo tiene competencia para tramitar y aprobar proyectos de leyes por medio de las cuales se crean establecimientos públicos que sean de **iniciativa del gobierno**.

3.4 El presente Proyecto de ley número 58 de 1999, *por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer como establecimiento público del Estado, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República*, proviene de la **iniciativa de uno de los miembros del Senado**, del honorable Senador Luis Humberto Gómez Gallo.

3.5 De entrada, se observa que la propuesta de este proyecto se arroga la iniciativa del Gobierno Nacional, invade su competencia y viola en consecuencia el artículo 154, inciso 2º de la Constitución Política.

3.6 Lo anterior vicia de inconstitucionalidad todo el trámite y la aprobación de este proyecto de ley.

Proposición

Por lo expuesto y como quiera que el artículo 136 numeral 1 de la Constitución Política, prohíbe al Congreso y a cada una de las Cámaras: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de **leyes** en asuntos de competencia de otras autoridades", propongo a los honorables Senadores de la Comisión Primera archivar el Proyecto de ley número 58 de 1999 Senado, *por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer.*

Honorables Senadores,

Darío Martínez Betancourt,
Senador.

Agosto 23 de 1999.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 221 DE 1999 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones:

Senador

MIGUEL PINEDO VIDAL

Presidente

Senado de la República

Demás colegas

Plenaria del Senado

Respetuosamente respondo el encargo encomendado honrosamente para rendir Ponencia para **segundo debate** ante la Plenaria de la Corporación del Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones*, la cual fue aprobada en primer debate por la Plenaria de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado, el día 15 de junio de 1999; en consecuencia, rindo ponencia en los siguientes términos:

El ancestro histórico de nuestras comunidades indígenas, no sólo se ha mantenido a pesar del marginamiento crónico por parte de los Gobiernos, sino que hoy, por su propia iniciativa han cobrado un gran protagonismo nacional, de un lado para defender sus derechos naturales y legales, y de otro para articularse al conjunto de la sociedad colombiana para comprometerse en las transformaciones democráticas que con urgencia reclama nuestra Nación.

Los Cabildos, además de su significado institucional histórico, como forma de organización socioeconómica, son ahora unos órganos culturales, a través de los cuales se realiza la comunicación, la información, la educación y la formación de las comunidades indígenas. En consecuencia, han aumentado considerablemente sus compromisos comunitarios y la complejidad de los servicios que prestan, todo lo cual implica un fortalecimiento de sus instrumentos infraestructurales.

El espíritu y los compromisos constitucionales son los de fortalecer el tejido social, cultural, y organizativo, de nuestra diversidad étnica y el Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, está contextualizado en este objetivo. Así se refleja claramente en la exposición de motivos que lo justifica, por parte de su autor, el honorable Senador Jesús Enrique Piñacué Achicué. Este espíritu lo compartimos todos los colombianos y colombianas, que nos identificamos raizalmente con nuestro pasado indoamericano.

A fin de ampliar el contenido social del presente proyecto de ley, es importante incluir las siguientes **modificaciones**: en el artículo 1º del proyecto de ley se incluirá el departamento del Putumayo, por cuanto es uno de los departamentos de más población indígena en el país, el cual quedaría así:

"Artículo 1º. Autorízase a las Asambleas Departamentales de Cauca, Nariño, Valle, Tolima, Caldas, Antioquia, Huila y **Putumayo**, para que ordenen la emisión de la Estampilla "Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años".

Igualmente, en el Artículo Tercero, en la parte pertinente al inciso segundo, se incluirá el departamento del Putumayo; por consiguiente, quedará así:

"Artículo 3º. La emisión de la estampilla que se autoriza será hasta por la suma equivalente a:

– 5.000 salarios mínimos legales mensuales en cada uno de los departamentos de Cauca, Nariño y **Putumayo**...".

Por tanto, y sin más consideraciones, me permito rendir **ponencia favorable** para que se le dé **segundo debate** al Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la*

estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones propuestas.

Respetuosamente,

Jaime Dussán Calderón,
Senador de República.

SENADO DE LA REPUBLICA.

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., cinco (5) de agosto de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones*, con pliego de modificaciones.

Consta de tres (3) folios.

El Secretario General Comisión Tercera Senado de la República,
Rubén Darío Henao Orozco.

TEXTO DEFINITIVO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 221 DE 1999 SENADO

Aprobado en sesión de la Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República del día 15 de junio de 1999, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízanse a las Asambleas Departamentales de Cauca, Nariño, Valle, Tolima, Caldas, Antioquia y Huila para que ordenen la emisión de la estampilla "Casas de Cabildos Indígenas Juan Tama 300 años".

Artículo 2°. El valor correspondiente al recaudo de que trata el artículo 1° de la presente ley, se distribuirá así:

1. El 75% se destinará para inversión en infraestructura física y diseños de las Casas de Cabildo de las comunidades indígenas.

2. El 25% restante, se destinará para inversión en dotación.

Artículo 3°. La emisión de la estampilla que se autoriza será hasta por la suma equivalente a:

– 5.000 salarios mínimos legales mensuales en cada uno de los departamentos de Cauca y Nariño.

– 3.000 salarios mínimos legales mensuales en cada uno de los departamentos de Tolima, Caldas y Antioquia.

– 2.000 salarios mínimos legales mensuales en cada uno de los departamentos de Valle y Huila.

Artículo 4°. Autorízanse a las Asambleas Departamentales de Cauca, Nariño, Valle, Tolima, Caldas, Antioquia y Huila para que determinen las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que deben realizarse en los departamentos autorizados en la presente ley.

Parágrafo 1°. Las Asambleas Departamentales autorizadas en el presente artículo podrán autorizar la sustitución de la estampilla física por otro sistema de recaudo del gravamen que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de esta ley.

Parágrafo 2°. Los gobiernos departamentales autorizados en el presente artículo coordinarán con las organizaciones regionales más

representativas de cada uno de ellos, los requisitos para que los Cabildos Indígenas puedan acceder a estos recursos y los mecanismos para la ejecución de los recursos recaudados.

Artículo 5°. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder el 1% del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 6°. La vigencia del recaudo, el control, el traslado, distribución, al igual que la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley, estarán bajo la vigilancia de las Contralorías Departamentales respectivas.

Artículo 7°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, las Asambleas Departamentales respectivas, podrán incluir contratos, licores, alcoholes, cerveza y juegos de azar. En todo caso, el valor de la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 8°. La programación y ejecución de los recursos recaudados se realizarán por los Cabildos Indígenas de los departamentos autorizados, previa suscripción de convenios interadministrativos.

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

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Asuntos Económicos

Santa Fe de Bogotá, D. C., quince (15) de junio de mil novecientos noventa y nueve (1999). En sesión de la fecha y en los términos anteriores, la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República **aprobó** en primer debate el Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones.*

El Presidente,

Omar Yepes Alzate.

El Vicepresidente,

Camilo Sánchez Ortega.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

CONTENIDO

Gaceta número 277 - Jueves 26 de agosto de 1999	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PONENCIAS	
	Págs.
Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones a los Proyectos de Acto legislativo números 01, 03 y 04 de 1999 Senado	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 09 de 1999 Senado, por medio de la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro-Hospital Universitario Ramón González Valencia	7
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 25 de 1999 Senado, por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política	8
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 58 de 1999 Senado, por la cual se crea el Instituto Nacional de la Mujer ..	11
Ponencia para segundo debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 221 de 1999 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Casas de Cabildos de Indígenas Juan Tama 300 años y se dictan otras disposiciones	11