

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO VIII - Nº 342

Santa Fe de Bogotá, D. C., lunes 4 de octubre de 1999

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENA DO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 10 DE 1999 SENADO

*por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, en
materia de inhabilidades a altos funcionarios del Estado.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Adiciónase al artículo 123 de la Constitución Política Colombiana el siguiente párrafo:

Parágrafo. La renuncia a gobernador, alcalde, Contralor General de la República, Fiscal o Procurador de la Nación, constituye inhabilidad para desempeñar o aspirar a cualquier cargo de elección popular, por el resto del período para el cual fue elegido.

En todo caso, esta inhabilidad no podrá ser inferior a dos años contados a partir de la fecha de desvinculación del cargo.

Artículo 2º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

*Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.
(Hay firmas ilegibles).*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Tratándose de la elección popular de gobernadores y alcaldes, la intención del constituyente del 91 fue claramente la de comprometer a los designados con su electorado a través del voto programático. Existe actualmente en el país el sentimiento de que la voluntad del pueblo, expresada a través del sufragio, está siendo burlada por sus elegidos cuando se retiran del cargo antes de finalizar su período con el fin de proponer su nombre para nuevos cargos de elección popular.

Así las cosas, existiendo la posibilidad de que aquel que fue encargado para manejar los destinos de un departamento o ciudad renuncie a su responsabilidad, y ya que la figura del voto programático tiene como objetivo que la votación de los electores sea motivada por un programa de gobierno, se quiere asegurar que la persona escogida para desarrollarlo lo ejecute durante todo el período para el cual fue propuesto. De tal forma se garantizará la continuidad de la administración pública y se evitará caer en

la "inestabilidad crónica" en el manejo de los asuntos políticos que se quiso superar con el Proyecto de acto legislativo número 15 de 1984, impulsor de la elección popular de alcaldes.

Considerando que la renuncia al cargo de gobernador o alcalde implica el incumplimiento de la obligación adquirida al momento de su posesión, y teniendo en cuenta que "...El elegido es responsable políticamente ante la sociedad y frente a sus electores del cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura" (artículo 133 Constitución Política), es apenas obvia la necesidad de desestimular la conducta de quien falte a un compromiso adquirido frente a la Nación.

De otro lado y en aras de evitar graves trastornos en el funcionamiento del Estado, resulta igualmente indispensable procurar que quienes acepten la honrosa designación de Contralor General de la República, Fiscal o Procurador General de la Nación, ejerzan su labor con total seriedad y compromiso, desprovistos de cualquier aspiración política en el futuro inmediato que les pueda hacer caer en la tentación de utilizar las prerrogativas de su cargo para obtener ventajas electorales.

No fue simple capricho del constituyente establecer períodos de cuatro años para los señalados cargos, por el contrario, la permanencia de los funcionarios durante el período para el cual fueron designados pretende garantizar que cumplan a cabalidad con labores que por su naturaleza requieren un tiempo prudencial para ser efectivamente desarrolladas.

Por lo anterior y en atención a que las funciones de gobernador, alcalde, Contralor General de la República, Fiscal y Procurador General de la Nación constituyen gestiones de vital importancia para el país, esta inhabilidad ayudará a que el compromiso con el cargo sea absoluto.

De los honorables Congresistas,

*Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.
(Hay firmas ilegibles).*

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de acto legislativo número 10 de 1999 Senado, "por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, en materia de inhabilidades a altos funcionarios", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 1999

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

Cúmplase.

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 1999 SENADO

*por el cual se derogan los artículos 76 y 77
de la Constitución Política de Colombia.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Derógase el artículo 76 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 2º. Derógase el artículo 77 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 3º. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

*Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.
(Hay firmas ilegibles).*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Competencia

El Constituyente de 1991 previó en el artículo 375 de la Carta que esta podría ser reformada por el Congreso de la República, con la iniciativa de diez de sus miembros, los cuales, en su uso de dicha facultad y derecho constitucional presentamos la presente reforma para que sea estudiada y aprobada por este cuerpo colegiado dentro del término requerido.

Este proyecto de acto legislativo tiene la finalidad de derogar los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia en el sentido de otorgar nuevas competencias al legislador, con base en la siguiente argumentación:

La televisión como un servicio público en la Constitución de 1991

La Constitución de 1991 elevó los servicios públicos a rango constitucional (artículo 365). En este sentido, los servicios públicos se constituyen en la finalidad misma del Estado, y éste debe asegurar su prestación eficiente en todo el territorio nacional. Para ello, los servicios públicos están sujetos al régimen jurídico que fije la ley y pueden ser prestados directamente por el Estado o indirectamente por particulares o por comunidades organizadas. Del mismo modo, y para asegurar la eficiencia en su prestación el Estado se reserva la titularidad en la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios.

Dentro de este orden de ideas, la Carta misma estableció un régimen especial para el servicio público de la televisión. Tal especialidad se refleja en dos excepciones al ordenamiento jurídico general para los demás servicios públicos, a saber: lo eleva a rango constitucional y crea un ente especial para la regulación, control y vigilancia del espectro electromagnético utilizado para su prestación.

Específicamente, el Constituyente, por primera vez y acertadamente en un momento histórico determinado, consagró en el artículo 76 a la televisión como un servicio. Luego, la televisión, en términos generales, está enmarcada bajo los principios rectores del régimen jurídico de los servicios públicos.

El artículo 75 de la Constitución, en concordancia con los artículos 101 y 102, establece que el espectro electromagnético es un bien público y como tal goza de las prerrogativas especiales de ser inenajenable e imprescriptible. La misma norma faculta al legislador para que garantice el acceso de uso en igualdad de oportunidades y en condiciones de libre competencia para asegurar el pluralismo informativo a quienes pretendan prestar servicios públicos de telecomunicaciones.

En desarrollo de las facultades constitucionales, el legislador otorgó facultades a distintos entes del Estado para regular, vigilar y controlar el espectro electromagnético destinado a la prestación de servicios de telecomunicaciones como telefonía, en sus diferentes modalidades, radio, trunking, etc., a través del Ministerio de Comunicaciones, la Superintendencia de Servicios Públicos, la Superintendencia de Industria y Comercio y la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT). Estos entes tienen diferentes funciones todas encaminadas a cumplir el mandato constitucional, además de estar inscritas dentro de los principios rectores de los servicios públicos consagrados en la Constitución.

En la actualidad, existen cuatro entes que regulan, controlan y vigilan el espectro electromagnético y la prestación de los servicios de telecomunicaciones. Para mayor eficacia y eficiencia, el Estado debería encargarse de la regulación y formulación de políticas, a través de un solo ente, para que en un sistema de concurrencia privada y pública los operadores acudan a una sola instancia facilitando la gestión, el control y la vigilancia.

De otra parte, los adelantos tecnológicos del sector de las telecomunicaciones están conduciendo a la convergencia de servicios. En la práctica significa que a través de la misma red se pueden prestar servicios de diferentes naturalezas, y hoy ante la pluralidad de entes un mismo operador debe acudir ante diferentes instancias para obtener los permisos y concesiones para poder operar. A su vez, las diferentes entidades estatales ejercen las facultades de regulación, control y vigilancia exactamente sobre las mismas personas, generando duplicidad de funciones, y en consecuencia duplicidad de gastos.

En efecto, el costo económico que significa para los recursos del Estado el mantenimiento de la CNTV es de cerca de \$20.000 millones anuales en funcionamiento, mientras que la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones cuesta solamente \$4.500 millones para el mismo rubro.

Con la derogatoria de estos artículos se le otorga al legislador la competencia para establecer un nuevo régimen jurídico para la televisión y para los demás servicios de telecomunicaciones. En el ejercicio de dicha competencia puede crear un solo ente que aseguraría la coherencia en la formulación de políticas sectoriales; por oposición a la situación vigente donde son el Ministerio de Comunicaciones, la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) y la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) las tres instancias encargadas de regular.

Con esta competencia legislativa se podría construir un ambiente de neutralidad y de independencia en la formulación de políticas de regulación de este sector. Esto porque con la actual convivencia de entes de naturalezas jurídicas distintas es imposible asegurar la neutralidad en la expedición de las normas. Por un lado, está la CNTV, de creación constitucional, con una autonomía técnica, jurídica y presupuestal, cuerpo colegiado (en teoría integrado por miembros nombrados por un período fijo) y cuyas decisiones son fruto del consenso. Por otro lado, están el Ministerio de Comunicaciones, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y la

Superintendencia de Industria y Comercio quienes forman parte de la Rama Ejecutiva y, por lo tanto, su presupuesto depende directamente de las orientaciones del Presidente, sus representantes son nombrados libre y discrecionalmente por el Presidente de la República y por ende están bajo una relación de evidente subordinación. Finalmente, la CRT, unidad administrativa especial, está adscrita al Ministerio de Comunicaciones y el Ministro goza de capacidad de voto en la toma de decisiones.

En la práctica los entes reguladores no están en pie de igualdad en cuanto a su integración y en cuanto al procedimiento de decisión propiamente dicho, aunque administran el mismo recurso para la misma especie de servicios. Esta situación no conduce a una coherencia en la política del manejo del espectro electromagnético que debe garantizar el Estado, en su calidad de titular.

En este sentido, el propósito de este proyecto de acto legislativo, inspirado en motivos de eficiencia en el manejo del espectro es el de establecer el espacio jurídico para que sea un solo ente el competente para asumir la regulación y formulación de políticas del sector. Se le otorgaría al legislador ordinario la facultad para expedir unas reglas claras y seguras dentro de la era de la globalización, donde además se promulga la desregulación de los servicios, y por ello la concentración en un solo ente facilitaría su administración y control.

Honorables Congresistas invitamos a que, en nuestra calidad de constituyentes derivados, apoyemos y aprobemos esta propuesta que brindará nuevas herramientas para el control y regulación de los servicios de telecomunicaciones.

De los honorables Senadores,

Juan Fernando Cristo Bustos,
Senador de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 02 DE 1999 SENADO

por el cual se reforma la Constitución Política.

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 29 de 1999

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI
Presidenta Comisión Primera Constitucional

Honorable Senado de la República

Señora Presidente:

Cumpliendo con la responsabilidad que usted nos encargó al designarnos ponentes del Proyecto de acto legislativo número 02 de 1999, presentamos informe favorable para el estudio, trámite y aprobación respectiva, del proyecto de reforma constitucional que tuvo origen a iniciativa de distinguidos miembros del honorable Senado de la República.

Las razones que sustentan nuestro reporte de favorabilidad constan expresa y separadamente en cada uno de los artículos que componen el conjunto de la iniciativa de reforma constitucional.

El proyecto posee la cualidad de concentrarse en la reforma del Congreso Nacional, reuniendo distintas propuestas que son sin duda, necesarias para recuperar el prestigio del órgano legislativo ante la comunidad, mejorar su funcionamiento y reforzar el control político que debe cumplir frente al ejecutivo central.

De aprobarse las enmiendas contenidas en la iniciativa, el órgano insignia de la democracia nacional resultará mejorado en su composición por las nuevas inhabilidades e incompatibilidades que en ella se introducen, por la adopción de nuevas normas para garantizar la agilidad y transparencia en el trabajo legislativo y porque se ajusta y precisa la función del control político.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 1º de octubre de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de acto legislativo número 11 de 1999 Senado, "por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 1º de octubre de 1999

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

Cúmplase.

El Presidente,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General,

Manuel Enríquez Rosero.

PONENCIAS

El Acto Legislativo número 02 de 1999 radicado en el honorable Senado de la República, tienen la importancia adicional, de responder seriamente al clamor de una Nación que demanda cambios efectivos en el ejercicio de la política y en la conducta de quienes tienen, por representación del voto, responsabilidades públicas en el destino del país. En esa dirección apuntan correctamente las nuevas exigencias incluidas en el proyecto sobre el régimen de inhabilidades, las causales sobre pérdida de investidura y de inelegibilidad de los congresistas, que conviene extender a los demás miembros de los cuerpos colegiados de elección popular.

La mayoría de las enmiendas a nuestra Carta Política consideradas en este proyecto formaron parte de actos legislativos malogrados en el pasado reciente. En ese sentido, el cuerpo de propuestas reúne el propósito expreso de los propios legisladores, quienes ya le dieron su respaldo en los distintos debates a que fueron sometidas la mayoría de las prescripciones retomadas en este proyecto, cuando hicieron trámite en las dos Cámaras.

Existe, pues, una clara coincidencia entre el deseo manifiesto de los ciudadanos y la voluntad política de esta iniciativa que tiene origen en el propio seno del Congreso. La reforma constitucional propuesta, es, de este modo, un acto autónomo del Congreso de la República, que demuestra su capacidad para replantearse como órgano responsable del funcionamiento adecuado de una democracia. Implica una autocorrección de varios de los vicios que han aquejado el ejercicio de la política y debilitado la imagen del Congreso.

Por todas estas consideraciones generales, la iniciativa de Acto Legislativo número 02 debe hacer su tránsito constitucional hasta lograr las modificaciones pertinentes a la Constitución Política vigente.

En desarrollo de nuestras obligaciones de ponentes, con el ánimo de contribuir al mejoramiento de la iniciativa, nos permitimos proponer algunas modificaciones, para que siendo consideradas y debatidas oportunamente por la honorable Comisión Primera Constitucional del Senado de la República formen parte del acto legislativo.

En los siguientes términos hacemos constar los comentarios y recomendaciones al proyecto:

El artículo 1º incorpora una reforma al texto constitucional actual en el párrafo segundo. Con él se quiere poner orden a la presentación de los Ministros ante el Congreso; corregir la situación actual que hace que los funcionarios permanezcan durante la semana atendiendo a citaciones de todas las células congresionales y de las plenarias, respondiendo generalmente cuestionarios repetidos.

La propuesta establece un régimen de prioridades muy útil y práctico para las citaciones y establece que “sobre los mismos hechos” no deberá citarse a los funcionarios en “una misma legislatura”.

La bondad es evidente, pues permite una mejor preparación de los funcionarios, redonda en economía de las comparecencias, obteniéndose con el mecanismo propuesto (la clasificación y acuerdo de los temarios), un mejor resultado en la función vigilante y examinadora del Congreso el ejecutivo central.

Vale la pena; sin embargo, plantear la necesidad de que avancemos hacia regímenes más ordenados y transparentes de control político que sólo son viables si, de paso, se fortalecen los partidos y movimientos con un adecuado régimen de bancadas. Es por eso que proponemos como artículo nuevo el que obliga a los congresistas elegidos por un mismo partido o movimiento político a actuar en el Congreso como bancada, con observancia de los principios de participación en la discusión y decisión de las políticas de la colectividad, resolución democrática de sus controversias internas y acatamiento de las decisiones así adoptadas. La consecuencia jurídica de la infracción a este régimen será el sometimiento al régimen ético interno de cada colectividad.

Y la decisión de expulsión decretada por esas instancias implica la pérdida de la respectiva investidura.

Así, el ordenamiento de los debates en las plenarias, y en algunos casos en las comisiones, debe corresponder a acuerdos políticos entre los voceros de las bancadas partidistas en torno a puntos como la definición del orden del día, la destinación de sesiones para labores de control político o de discusión legislativa y la racionalización de los esfuerzos dispersos y anárquicos del Congreso en materia de debates.

El artículo 2º se refiere a la moción de censura. El cambio propuesto se contrae a la modificación de la exigencia para promover la moción de censura. Del 10% de los miembros de cada Cámara vigente, se pasa a la mitad de los miembros de una Comisión Permanente. También se acorta el plazo para la votación de la moción, de 3 a 10 días de la norma actual, se pasa a 2 y 5 días en la propuesta.

Es conveniente que la moción surja de las Comisiones Permanentes y no de las plenarias, porque ellas tienen conocimiento directo de la gestión del funcionario, conservando la votación en la plenaria del Congreso. Se recomienda su aprobación.

El artículo 3º introduce como una novedad la “Moción de Observaciones”. Su consagración es recomendable; sin embargo, hay una incoherencia en la propuesta, pues mientras establece la mayoría simple para la Moción de Censura, mantiene la mayoría absoluta para la nueva moción, que es de menor entidad dentro del control político del Congreso; pues solamente busca “llamar la atención en el debido cumplimiento de la ley y de los planes y programas a cargo de los Ministros y Jefes de Departamentos Administrativos, pudiendo recomendar las acciones pertinentes...”.

Resulta necesaria la modificación de la propuesta sobre la votación, reduciéndola a la mayoría simple en cada Cámara.

El artículo 4º no tiene observaciones. Es recomendable su aprobación.

El artículo 5º se recomienda su aprobación, a excepción del inciso 4º que trata del ejercicio del control político durante las sesiones extraordinarias. No consideramos conveniente imponerle aprobación a esta parte de la iniciativa.

El artículo 6º introduce la vigencia del control político en receso del Congreso a través de las Comisiones. No consideramos pertinente esta propuesta.

El artículo 7º sin comentarios. Es conveniente su aprobación.

El artículo 8º se recomienda negar este artículo.

El artículo 9º introduce una modificación en el concepto tradicional de “Gobierno Nacional” para la iniciativa legislativa. En el proyecto se exige que la iniciativa provenga del “Consejo de Ministros” y no del Presidente de la República con el Ministerio o los Ministerios del ramo, como consta en la Carta vigente. La aprobación es recomendable, puesto que busca la coherencia y responsabilidad compartida en las iniciativas legislativas del Gobierno Central.

No consideramos recomendable la aprobación de la reforma contenida en el inciso 2º del artículo comentado, que pretende que sólo mediante el respaldo de “la décima parte” de los miembros de las Cámaras, se puedan proponer modificaciones a los proyectos legislativos del Consejo de Ministros. Limita indebidamente el papel de los ponentes y de cada uno de los miembros del Congreso.

No consideramos que deba aprobarse el último inciso del mismo artículo 9º que establece el término de 10 años durante los que se “congela” la vigencia de “Leyes Estatutarias, Códigos y de las normas relativas a la asignación de competencias a las entidades territoriales”. En materia de códigos, las realidades sociales imponen urgencias que no pueden paralizarse por la preexistencia de un término que impide su modificación. Igual sucede con las materias de competencia territorial y con las leyes estatutarias.

El artículo 10. No se debe aprobar este artículo.

En el numeral 4º que consagra el “control previo y definitivo” de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional, no es procedente políticamente que un órgano de la Rama Judicial pueda conceptualizar sobre un acto no consumado de la Rama Legislativa, sin que ello implique un abandono a fondo del concepto democrático tripartito del poder público. Por principio, el control de constitucionalidad y el de legalidad, ocurren una vez que la ley se produce a cabalidad, es decir, formalmente y no habrá ley formalmente, mientras no tenga la sanción presidencial. Todo lo que sucede antes de la sanción, es un proyecto legislativo que no es un acto de poder. El poder judicial no puede inmiscuirse ni provisionalmente en la gestión de las leyes y mucho menos ejercer control constitucional de modo previo y definitivo.

Tampoco lo hallamos pertinente para su aprobación por el último inciso del artículo 10 del proyecto que propone el trámite y discusión de los proyectos en “orden de numeración”. La naturaleza de los hechos por legislar y la urgencia de las realidades externas al seno congresional, han determinado la priorización de los proyectos, lo cual no debe cambiar.

El artículo 11 consagra la unidad de materia de los proyectos de ley. Las previsiones tomadas por el proyecto para corregir la práctica desacreditada de “los micos” son completamente recomendables para su aprobación.

No compartimos la introducción de la expresión “toda derogatoria de la ley deberá ser expresa” que aparece en el inciso 3º del artículo 11; porque puede dar lugar a interpretar que una ley cuya derogatoria no se efectuó de modo expreso, conservaría su vigencia. Parece innecesaria la exigencia a la vista de la efectividad de la derogatoria tácita y expresa acostumbrada en el país, además de que la función de la ley no es la de ordenar la codificación formal.

Se debe eliminar el párrafo del proyecto de ley, por consagrarse instancias burocráticas innecesarias que generarían un pernicioso paralelismo con las funciones propias de los miembros del Congreso.

El artículo 12 no se recomienda su aprobación.

El artículo 13 sin comentarios. Se recomienda su aprobación.

El artículo 14 ídem.

El artículo 15. No se recomienda su aprobación. No compartimos las motivaciones del proyecto en torno a la discriminación de temas susceptibles de ser materia de objeción de constitucionalidad por parte del Presidente de la República. No recomendamos su aprobación.

El artículo 16. Recomendamos su aprobación. Se propone eliminar en el numeral 2 las causas no imputables a su conducta. Sugerimos corregir la redacción del numeral 2.

El artículo 17. No recomendamos la aprobación del numeral 5 ya que se contempla en los numerales 2 y 4 del artículo 180 de la Constitución. Tampoco recomendamos la aprobación del numeral 7 que incluye el proyecto. Proponemos su exclusión. En su lugar, proponemos adicionar los artículos que fueron aprobados durante el trámite de la Reforma Política malograda en 1999 para recobrar la importancia y la transparencia de la discusión anual del presupuesto, tema esencial de consideración pública en cualquier democracia.

El artículo 18. Se recomienda su aprobación. Sugerimos en el texto del artículo, la eliminación de "...para las que se hayan convocado con el objeto de votar proyectos de acto legislativo o de ley", con el propósito de sancionar eficazmente el ausentismo de los congresistas.

El artículo 19 no requiere comentarios. Se recomienda su aprobación.

El artículo 20. No se recomienda su aprobación.

El artículo 21. Se recomienda su aprobación.

Proponemos, en consecuencia, dos nuevos artículos. Debido a que se niegan 3 artículos del Proyecto 02 de 1999 (el art. 8, art. 10, art. 15 y art. 12), el proyecto constaría de diecinueve artículos.

Artículo nuevo. Adiciónase el artículo 108 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

"Los partidos y movimientos políticos que tengan representación en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, actuarán como bancadas dentro de la respectiva corporación. Para estos efectos, los partidos y movimientos operarán de conformidad con los principios de participación, decisión por mayoría y acatamiento a las decisiones de bancada. La inobservancia de uno de los miembros a la decisión democráticamente, tomada por su partido o movimiento, será sancionada de conformidad con el Código de Ética Interno. Será causal de pérdida de investidura haber sido expulsado del partido o movimiento como consecuencia de haber incurrido en la inobservancia mencionada".

Artículo nuevo. El artículo 346 de la Constitución Nacional quedará así:

El gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y lo presentará al Congreso, dentro de los 10 primeros días de cada legislatura.

En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior, o a uno propuesto por el gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo.

La comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Previamente al primer debate, y durante el primer mes de su presentación, se reunirán conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras por cada especialidad, con el objeto de producir sendos conceptos o pliegos reformatorios respecto del proyecto de ley de presupuesto y en relación con los temas de su competencia. Los informes así producidos serán distribuidos a todos los miembros del Congreso durante el primer debate.

Durante el mismo período, los congresistas se reunirán por bancadas departamentales y de Santa Fe de Bogotá, para examinar las partidas que se asignen al respectivo departamento y al Distrito Capital, efectuando dicho estudio de manera desagregada y producirán un informe con las mismas características del mencionado en el inciso anterior, el cual tendrá el mismo trámite. La ley reglamentará la forma de participación de los senadores en la conformación de las bancadas territoriales.

El proyecto de presupuesto de rentas y la ley de apropiaciones deberá ser sometido a consideración para segundo debate en las plenarias a más tardar ocho (8) días antes del vencimiento del término para la expedición del presupuesto de que trata el artículo 349.

Parágrafo. Las modificaciones que se propongan en los informes de que tratan los incisos cuarto y quinto del presente artículo deberán corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y a los planes de inversión de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Artículo nuevo. El primer inciso del artículo 349 quedará así:

Durante los cuatro primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el Presupuesto General de Rentas y Ley de Apropiaciones.

En consecuencia, nos permitimos presentar la siguiente proposición:

"Dese primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 02 de 1999".

Luis Humberto Gómez Gallo, Rodrigo Rivera Salazar,

Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 1º. Citaciones a los Ministros. El numeral 8 del artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

8. Citar a los Ministros, para que concurren a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los ministros no concurren, sin excusa aceptada por la respectiva Cámara, ésta podrá proponer moción de censura.

Con todo los ministros no podrán ser citados para un mismo día a más de una comisión o sesión plenaria. Una vez aprobadas, las citaciones deben informarse al Presidente de cada Cámara a través de las respectivas secretarías, las cuales abrirán un registro con orden numérico y cronológico de aprobación. En caso de coincidencia, los presidentes de las comisiones, acordarán la definición de los temas a los que deba darse prelación, o acumulación de los mismos. En todo caso si se presentaren varias citaciones sobre el mismo tema, se preferirá a la plenaria sobre las comisiones. Ningún Ministro comparecerá más de una vez ante las plenarias de una misma cámara o las comisiones sobre los mismos hechos, en una misma legislatura.

Los Ministros deberán ser oídos en la sesión que corresponda, sin perjuicio de que el debate continúe en sesiones posteriores por decisión de la respectiva Cámara. En ningún caso el debate puede extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el Orden del Día de la sesión. Luego de evaluar los informes y respuestas que en el debate se hayan rendido, éste podrá terminar con moción de observaciones o de censura.

Artículo 2º. Sobre las mociones de censura. El numeral 9 del artículo 135 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 135. Son facultades de la Cámara:

Proponer moción de censura respecto de los ministros por asuntos relacionados con funciones propias del cargo. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la mitad de los miembros que componen una Comisión Permanente. La votación se hará entre el segundo y quinto días siguientes a la terminación del debate, en Congreso Pleno, con la audiencia de los ministros respectivos. Una vez aprobada, el ministro quedará separado del cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Artículo 3º. Moción de censura. El artículo 135 de la Constitución Política tendrá un nuevo numeral del siguiente tenor:

Artículo 135. Son facultades de cada Cámara:

10. Formular moción de observaciones frente a las acciones gubernamentales a efectos de llamar la atención en el debido cumplimiento de la ley y de los planes y programas de desarrollo a cargo de los ministros y jefes de departamento administrativo, pudiendo recomendar las acciones pertinentes para el efectivo logro de dichos cometidos.

Artículo 4º. Prohibiciones al Congreso y sus Cámaras. El numeral 6 del artículo 136 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 136. Se prohíbe al Congreso y cada una de sus Cámaras:

6. Autorizar viajes al exterior con dineros del erario, salvo el cumplimiento de misiones específicas por parte de los miembros de las mesas

directivas aprobadas por las tres cuartas partes de los miembros de la respectiva cámara, mediante votación nominal.

Artículo 5º. Periodos de sesiones del Congreso. El artículo 138 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 138. El Congreso, por derecho propio, se reunirá en sesiones ordinarias, durante dos períodos por año que constituirán una sola legislatura. El primer período de sesiones comenzará el 20 de julio y terminará el 16 de diciembre, salvo el correspondiente al de la primera legislatura que se suspenderá en dicha fecha debiéndose reanudar el 8 de enero hasta el 28 de febrero, período durante el cual se deberá dar prioridad al trámite del proyecto de ley correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo.

El segundo período comenzará el 16 de marzo y concluirá el 20 de junio.

Si por cualquier causa no pudiere reunirse en las fechas indicadas, lo hará tan pronto como fuere posible, dentro de los períodos respectivos.

Artículo 6º. Sesiones de las Comisiones en receso. El artículo 143 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 143. El Senado de la República y la Cámara de Representantes podrán disponer que cualquiera de sus comisiones permanentes sesione durante el receso con el fin de debatir los asuntos que hubieren quedado pendientes en el período, de realizar los estudios que la corporación respectiva determine, con el objeto de preparar los proyectos que las cámaras les encarguen.

Artículo 7º. Leyes orgánicas. El artículo 151 de la Constitución Política, quedará así:

El Congreso expedirá las leyes orgánicas a las cuales estará sujeto el ejercicio de la actividad legislativa. Por medio de ellas se establecerá el reglamento del Congreso y de cada una de las Cámaras, las normas sobre preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones y del plan general de desarrollo y las relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales.

Las leyes orgánicas y las que expiden o modifican los códigos, requieren para su aprobación la mayoría de los votos de los miembros de una y otra Cámara.

Artículo 8º. (Modificado) Iniciativa Legislativa. El artículo 154 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 154. Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a iniciativa de sus respectivos miembros, del Consejo de Ministros, 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 a iniciativa del Consejo de Ministros 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, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias en las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Los proyectos de ley relativos a tributos iniciarán trámite en la Cámara de Representantes y los que se refieren a relaciones internacionales, en el Senado.

Artículo 9º. Unidad de materia en los proyectos de ley. El artículo 158 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 158. Todo proyecto de ley deberá referirse a una misma materia. Serán inadmisibles las disposiciones y modificaciones que no se relacionen con ella. El proyecto deberá presentarse junto con la exposición de motivos, acompañado de un estudio jurídico y técnico sobre su constitucionalidad, así como la indicación precisa de las normas que modifique y derogue, su conveniencia para el país y los costos que demande su vigencia.

Durante el trámite del proyecto, el Presidente de la respectiva Cámara o Comisión, rechazará las iniciativas que no se relacionen con él o las que no hubieren sido debidamente sustentadas, pero sus decisiones serán apelables ante la misma Comisión o ante la Plenaria de la respectiva Cámara.

La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará por el Gobierno Nacional dentro del mes siguiente a su modificación, en un solo texto que incorpore los cambios aprobados.

Artículo 10. Racionalización de los debates legislativos. El artículo 160 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 160. Entre el primer y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a (8) días, y entre la aprobación del proyecto en las Cámaras y la iniciación del debate en la otra deberán transcurrir por lo menos quince (15) días.

Durante el segundo debate cada Cámara sólo podrá introducir modificaciones y supresiones al proyecto.

Al informe a la Cámara para segundo debate, la Mesa Directiva de la respectiva comisión deberá anexar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente.

Artículo 11. Comisiones de conciliación. El artículo 161 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 161. Cuando surjan discrepancias en las cámaras respecto de uno o varios artículos de un proyecto, ambas integrarán comisiones accidentales conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, definirán por mayoría cual de los dos textos aprobados será nuevamente sometido a segundo debate en la plenaria de cada cámara.

Si los integrantes de las comisiones accidentales no se pusieren de acuerdo, podrán ordenar el regreso de los textos a las respectivas comisiones para que en sesión conjunta estas propongan uno que recoja en lo esencial la materia objeto de conciliación, sin que sea posible introducir temas nuevos. El texto así definido se pondrá a consideración de las respectivas plenarias.

Si después de la repetición del segundo debate persiste la diferencia, se considerará negado el artículo.

Artículo 12. (Modificado) Causales de inelegibilidad al Congreso. El artículo 179 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 179. No podrán ser Candidatos al Congreso ni elegidos miembros de éste:

1. Quienes hayan sido condenados en cualquiera época por sentencia judicial, a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

2. Quienes hayan sido destituidos de su cargo.

3. Quienes hubieren ejercido como empleados públicos, jurisdicción o autoridad política, civil, administrativa o militar o hubieren tenido capacidad nominadora de servidores públicos o de ejecución de recursos públicos, dentro de los dieciocho (18) meses anteriores a la fecha de la elección.

4. Quienes hayan intervenido en gestión de negocios ante autoridades públicas, o en la celebración de contratos con ellas en interés propio o en el de terceros, o hayan sido representantes legales de entidades que administran tributos o contribuciones parafiscales o que presten servicios públicos domiciliarios o de seguridad social, dentro de los (12) meses anteriores a la fecha de la elección.

5. Quienes hayan perdido la investidura de congresista, diputado o concejal.

6. Quienes tengan vínculos por matrimonio vigente, o unión permanente, o de parentesco hasta de tercer grado de consanguinidad, primero de afinidad o único civil, con funcionarios que hayan ejercido dentro de los seis (6) meses anteriores a la elección autoridad civil o política o hubieren tenido capacidad nominadora de servidores públicos o de ejecución de recursos públicos, salvo que pertenezcan a movimientos o partidos distintos.

7. Quienes estén vinculados entre sí por matrimonio vigente, o unión permanente o parentesco dentro del tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil, y se inscriban como candidatos para elección de cargos, o de miembros de corporaciones públicas que deban realizarse en la misma fecha, salvo que pertenezcan a movimientos o partidos distintos.

8. Quienes tengan doble nacionalidad, exceptuando los colombianos por nacimiento.

9. Quienes hayan sido elegidos popularmente para otro cargo, si los respectivos períodos coinciden en el tiempo, así sea parcialmente.

10. Quienes hayan sido sancionados por negociación de votos o traslado indebido de electores.

11. Quienes hayan violado las normas sobre financiación de campañas políticas, mediante acciones que comprometen su responsabilidad personal.

Parágrafo 1º. Las inhabilidades previstas en los numerales 2, 4, 6 y 7 se refieren a situaciones que tengan lugar en la circunscripción en la cual deba efectuarse la respectiva elección. La ley reglamentará los demás casos de inhabilidades por parentesco con las autoridades no contempladas en estas disposiciones.

Para los fines de este artículo se considera que la circunscripción nacional coincide con cada una de las territoriales y la departamental con los municipios o distritos ubicados en él, excepto para la inhabilidad contemplada en el numeral 6.

Parágrafo 2º. Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 183, cuando en aplicación del artículo 261 un candidato sea llamado a posesionarse para suplir una vacancia, será posible demandar su elección dentro de los veinte (20) días siguientes contados a partir de su posesión por violación al régimen de inhabilidades.

Artículo 13. (Modificado) *Incompatibilidades de Congresistas*. El artículo 180 de la Constitución Política tendrá un numeral nuevo:

5. Participar en el trámite y aprobación de proyectos de ley que puedan beneficiar a contribuyentes de sus campañas, en condiciones evidentemente privilegiadas frente a las de otras personas jurídicas que ofrecen los mismos bienes o servicios, o frente a la ciudadanía en general.

Artículo 14. (Modificado) *Pérdida de investidura*. El numeral 2 del artículo 183 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 183. Los Congresistas perderán su investidura:

2. Por la inasistencia en un mismo período de sesiones, a seis reuniones plenarias o de comisión constitucional permanente.

Artículo 15. *Pérdida de la investidura de Congresista*. El artículo 183 de la Constitución Política tendrá dos nuevos numerales así:

Artículo 183. Los congresistas perderán su investidura.

6. Por negociación de votos o movilización ilegal de electores en los términos que defina la ley.

7. Por violación del Código de Ética del Congresista en los casos que expresamente se definan allí mismo.

Artículo 16. *Remuneración a Congresistas*. El artículo 187 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 187. La asignación de los miembros del Congreso se reajustará cada año en proporción igual al promedio ponderado de los cambios ocurridos en la remuneración de los servidores de la administración central, según certificación que para el efecto expida el Contralor General de la República. Su régimen prestacional será igual al de los empleados públicos.

Se introducen tres nuevos artículos.

Artículo 17. (Nuevo). *Ley anual de presupuesto*. El artículo 346 de la Constitución Política, quedará así:

Artículo 346. El Gobierno formulará anualmente el presupuesto de rentas y ley de apropiaciones que deberá corresponder al plan nacional de desarrollo y lo presentará al congreso, dentro de los diez (10) primeros días de cada legislatura.

En la ley de apropiaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a ley anterior, o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las ramas del poder público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al plan de desarrollo.

Las comisiones de asuntos económicos de las dos cámaras deliberarán en forma conjunta para dar primer debate al proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones.

Previamenete a la discusión en comisiones conjuntas de asuntos económicos de las dos cámaras, y durante el primer mes después de su presentación, se reunirán conjuntamente las comisiones constitucionales permanentes de las dos cámaras por cada especialidad, con el objeto de producir sendos conceptos o pliegos reformatorios respecto del proyecto de ley de presupuesto y en relación con los temas de su competencia. Los informes así producidos serán distribuidos a todos los miembros del Congreso y serán considerados durante el primer debate.

Durante el mismo período, los congresistas se reunirán por bancadas departamentales y de Santa Fe de Bogotá, para examinar las partidas que se asignen al respectivo departamento o al Distrito Capital, efectuando dicho estudio de manera desagregada y producirán un informe con las mismas características del mencionado en el inciso anterior, el cual tendrá el mismo trámite. La ley reglamentará la forma de participación de los Senadores en la conformación de las bancadas.

El proyecto de presupuesto de rentas y ley de apropiaciones deberá ser sometido a consideración para segundo debate en las plenarias a más tardar ocho (8) días antes del vencimiento del término para la expedición del presupuesto de que trata el artículo 349.

Parágrafo. Las modificaciones que se propongan en los informes de que tratan los incisos cuarto y quinto del presente artículo deberán corresponder al plan de inversiones del plan nacional de desarrollo y a los planes de inversión de los planes de desarrollo de las entidades territoriales.

Artículo 18. (Nuevo). *Trámite del presupuesto*. El primer inciso del artículo 349 quedará así:

Durante los cuatro primeros meses de cada legislatura, y estrictamente de acuerdo con las reglas de la ley orgánica, el Congreso discutirá y expedirá el presupuesto general de rentas y ley de apropiaciones.

Artículo 19. (Nuevo). Adiciónase el artículo 108 de la Constitución Política con el siguiente inciso:

Los partidos y movimientos políticos que tengan representación en el Congreso de la República, las Asambleas Departamentales o los Concejos Municipales, actuarán como bancadas dentro de la respectiva Corporación. Para estos efectos, los partidos y movimientos operarán de conformidad con los principios de participación, decisión por mayoría y acatamiento a las decisiones de bancada. La inobservancia de uno de sus miembros a la decisión democráticamente tomada por su partido o movimiento, será sancionada de conformidad con el Código de Ética interno. Será causal de pérdida de investidura haber sido expulsado del partido o movimiento como consecuencia de haber incurrido en la inobservancia mencionada.

Luis Humberto Gómez Gallo, Rodrigo Rivera Salazar,

Senadores de la República.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 28 DE 1999 SENADO

por la cual se adiciona la Ley 5º de 1992.

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta Comisión Primera

Honorable Senado

Presento ante usted y los honorables Senadores de la Comisión Primera ponencia al Proyecto de ley, *por la cual se adiciona la Ley 5º de 1992*, presentado a consideración del Congreso de la República por los honorables Senadores Piedad Córdoba, Carlos Moreno de Caro, Alfonso Angarita, Jorge Gechem, Rafael Orduz, Gabriel Zapata Correa, Camilo Sánchez Ortega, Mauricio Jaramillo, José Edgar Perea y Francisco Murgueitio; que plantea la modificación de la Ley 5º de 1992 en sus artículos 56, 57 y 369 ampliando las funciones de la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias y otorgándole una nueva planta de cargos.

Análisis del articulado

En el articulado se plantea las siguientes modificaciones a la Ley 5º de 1992:

Artículo 56. Se establece claramente que habrá una sola Comisión de Derechos Humanos y Audiencias para ambas Cámaras e introduce una modificación con respecto a la conformación estableciendo que estará integrada por 10 Senadores y 9 Representantes.

Artículo 57. Numeral 1. En este numeral se suprime el informe que presentará a las plenarias de ambas Cámaras la Comisión, pero esta iniciativa es retomada en el artículo 57, numeral 6, introduciendo la periodicidad mensual de la presentación de este informe.

Artículo 57. Numeral 3 y 4. Se introduce la vigilancia y control al Programa de Protección de Testigo y Personas Amenazadas, y también a las medidas de atención, protección, consolidación y estabilización económica de los desplazados internos por la violencia. Esta adición planteada es de importancia porque define aún más el papel de la Comisión dentro de la vigilancia y el control político a los programas que se adelantan en las dos situaciones que por el conflicto interno que vive nuestro país se vienen presentando de manera reiterada.

Artículo 369. Numeral 2.6.10. Se solicita modificar la planta de cargos adscrita a la Comisión la cual cuenta hasta el momento con:

- 1 Coordinador de Comisión. Grado 06.
- 1 Transcriptor. Grado 04.
- 1 Mecanógrafa. Grado 03.

Se presenta en este proyecto de ley una modificación con respecto a la planta de cargos con que funcionaría la Comisión y que sería la siguiente:

- 1 Secretario de Comisión. Grado 12.
- 2 Asesor II Grado 08.
- 2 Secretarias Ejecutivas. Grado 05.
- 2 Mecanógrafas. Grado 03.
- 1 Conductor. Grado 03.
- 1 Mensajero. Grado 01.

Consideraciones generales

Nuestro país ha venido sufriendo desde hace más de 50 años una situación de conflicto armado en la que diferentes agentes generadores de violencia, instalados en todo el territorio nacional, desarrollan acciones violentas que por lo general afectan de manera directa a los civiles indefensos. Con el paso de los años los "actores" involucrados en el conflicto han aumentado, o se han hecho más visibles, favoreciendo perversas dinámicas de eliminación de supuestos antagonistas por fuera del escenario de guerra. Estas circunstancias en donde se propician condiciones de intolerancia, negativismo y saturación del aparato judicial favorecen la proliferación de delitos constitutivos de violaciones a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario.

El Estado colombiano suscribió y ratificó los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, los cuales fueron reafirmados por el artículo 93 de la Constitución Nacional, que le da prevalencia a los tratados internacionales sobre derechos humanos en el orden interno, y el artículo 214, que preserva la vigencia del Derecho Internacional Humanitario, aún durante los estados de excepción. Pero el acogimiento a la norma no ha generado en nuestro país un clima de respeto, por el contrario las distintas fuentes estadísticas relacionadas con violaciones de los Derechos Humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario, muestran desde todas las ópticas que el panorama de la situación humanitaria en el país es grave.

El Protocolo II, aplicable a nuestro conflicto armado interno, prohíbe: los actos de terrorismo (artículo 4º, numeral D); los atentados contra la vida, la salud y la integridad física o mental de las personas que no participen directamente en las hostilidades o que hayan dejado de participar en ellas, en particular el homicidio y la tortura (artículo 4º, numeral A); la participación de menores de 15 años en las hostilidades (artículo 4º, numeral C); ordenar que no queden supervivientes entre quienes han dejado de participar en el conflicto (artículo 4º, numeral A, concordante con el artículo 7º que protege a los heridos), atacar o aterrorizar a la población civil (artículo 13, numeral B), o forzar a los civiles a abandonar su territorio por razones relacionadas con el conflicto (artículo 17, numeral B). Igualmente, se establece el secuestro extorsivo, la tortura, el acceso carnal violento de menores de edad, y la utilización indiscriminada de minas quiebra patas como violaciones graves a los derechos humanos constitutivos en su gran

mayoría de crímenes de lesa humanidad por la enorme trascendencia de los bienes jurídicos que vulneran y el estado de indefensión de las víctimas.

Según el Programa Presidencial de Lucha contra el Secuestro, desde el inicio de 1999 y hasta el 19 de abril, solamente las autodefensas cometieron 33 de los 555 secuestros contabilizados. La guerrilla es responsable, en el mismo período, del 54% de los secuestros de tipo extorsivo económico, y del 71 % de los de carácter político. De los sindicados por la Unidad de Derechos Humanos de la Fiscalía por los delitos que constituyen violaciones de los Derechos Humanos e Infracciones del DIH, así como de vinculados a investigaciones, la mayoría pertenecen a grupos de autodefensas, seguidos de miembros de las Fuerzas Militares y de la subversión.

Ante este escenario cruel de intolerancia considero oportuno la presentación de este proyecto de ley que fortalece a la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias, la cual tiene como objetivo realizar un ejercicio de control político a las entidades gubernamentales encargadas de velar por la protección de los ciudadanos en cualquier circunstancia y también como espacio de participación ante el cual los colombianos y colombianas puedan exponer los múltiples casos de violación de los Derechos Humanos que para infotuna de todos se presentan en nuestro país día a día. Igualmente es esta la oportunidad para demostrar y ratificar ante la comunidad internacional la enorme preocupación del Congreso por la situación de los Derechos Humanos en Colombia.

En cuanto al artículo 3º del proyecto en el que se reforma el artículo 369 de la Ley 5º de 1992 y que crea una planta de cargos para la Comisión, es altamente inconveniente por la situación fiscal que atraviesa en estos momentos el país y que es de conocimiento público, pues la ejecución de esta propuesta implica un costo adicional en la planta del Congreso de la República de \$ 383.4 millones anuales, según un concepto emitido en días pasados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el cual anexo a esta ponencia. Pero ante la importante labor que vienen realizando la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias Públicas es definitivo que cuente con una planta de cargos más sólida y que le permita una gestión más eficiente, pero sin incurrir en costos adicionales para el erario público. Por tal motivo propongo que se redistribuya las plantas de cargos de las Comisiones de Ética y la Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial con el fin de fortalecer la Comisión de Derechos Humanos y Audiencias.

Por lo anterior me parece de suma importancia el buen ejercicio de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y someto a consideración y decisión de los Honorables Senadores integrantes de la Comisión Primera Constitucional el siguiente pliego de modificaciones al proyecto.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 56 de la Ley 5º de 1992, quedará así:

Artículo 56. Composición y funcionamiento. Estará conformada por diez (10) Senadores y (9) Representantes a la Cámara, quienes sesionaran conjuntamente. Se reunirán por lo menos una vez al mes.

Artículo 2º. El artículo 57 de la Ley 5º de 1992, quedará así:

Artículo 57. Funciones. La Comisión de Derechos Humanos y Audiencias tendrá las siguientes funciones:

1. La defensa de los derechos humanos, cuyas garantías sean vulneradas o desconocidas.
2. La vigilancia y control sobre toda autoridad encargada de velar por el respeto de los derechos humanos, así como la promoción de las acciones pertinentes para que, en caso de incumplimiento, se apliquen las sanciones penales y disciplinarias correspondientes.
3. La vigilancia y control al Programa Nacional de Protección de Testigos y Personas Amenazadas por sus labores en derechos humanos que realice el Gobierno Nacional.
4. La vigilancia y control a las medidas de atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia que realice el Gobierno Nacional.
5. La prestación del servicio de atención ciudadana y la celebración de audiencias especiales en las que los ciudadanos y los representantes de los

gremios, colegios de profesionales, asociaciones cívicas y sociales puedan exponer temas de interés para la sociedad y el conocimiento del Congreso.

En las audiencias, que serán públicas, se escucharán los distintos sectores de la opinión nacional sobre aspectos de la legislación existente y sobre los proyectos que cursan en las cámaras legislativas, a fin de tratar las iniciativas de carácter popular y las observaciones que por escrito hagan llegar los ciudadanos con relación a un proyecto de ley o de acto legislativo.

6. En cumplimiento de estas funciones se informará mensualmente ante las plenarias de cada Cámara los resultados alcanzados y las gestiones realizadas.

Artículo 3º. El numeral del artículo 369 de la Ley 5ª de 1992 quedará de la siguiente manera en los numerales 2.6.9, 2.6.10 y 2.6.11.

2.6.9 Comisión de Ética y Estatuto del Congresista

1 Secretario de Comisión. Grado 12.

1 Asesor I. Grado 07.

1 Secretaría Ejecutiva. Grado 05.

1 Transcriptor. Grado 04.

1 Operador de Equipo. Grado 03.

Total: 5

2.6.10 Comisión de Derechos Humanos y Audiencias

1 Coordinador de Comisión. Grado 06.

1 Asesor II. Grado 08.

1 Secretaría Ejecutiva. Grado 05.

1 Transcriptor. Grado 04.

1 Mecanógrafa. Grado 03.

Total: 5

2.6.12 Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial

1 Secretario de Comisión. Grado 12.

1 Asesor II. Grado 08.

1 Secretaría Ejecutiva. Grado 05.

1 Transcriptor. Grado 04.

1 Operador de Equipo. Grado 03.

Total: 5

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Proposición

Por lo anteriormente expuesto propongo a los honorables Senadores miembros de la Comisión Primera del Senado darle primer debate al Proyecto de ley número 28 de 1999 Senado con el pliego de modificaciones propuesto.

Margarita Londoño Vélez,
honorable Senadora.

Santa Fe de Bogotá, D. C., 7 de septiembre de 1999

Doctora

MARGARITA LONDOÑO VELEZ

Honorable Senadora de la República

Carrera 7ª número 8-68 Oficina 634B - 635B

Ciudad

Ref.: Proyecto de ley número 028 de 1999 Senado, por la cual se adiciona la Ley 5ª de 1992.

En relación con su comunicación del 26 de agosto, en la cual solicita estudio de viabilidad económica y jurídica al proyecto de la referencia, me permito realizar las siguientes observaciones:

El proyecto en su artículo 4º, estaría desconociendo las facultades otorgadas al Presidente de la República en el literal e) del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Política, sobre la determinación del régimen salarial y prestacional de los empleados del Congreso de la República, ya que, en

virtud de esta norma, es al Gobierno a quien le corresponde regular el tema, con base en las normas generales que dicte el Congreso. Al respecto, la Corte Constitucional, en forma reiterada, ha manifestado:

2. La atribución de fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos corresponde al Presidente de la República, en desarrollo de leyes marco

De conformidad con el artículo 150, numeral 19, literal e), de la Constitución Política, el Congreso de la República tiene a su cargo, mediante leyes que la doctrina ha denominado "marco" o "cuadro", dictar las normas generales y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos.

(...)

Como mediante la ley marco se establecen apenas las directrices, posteriormente desarrolladas por el Gobierno a través de decretos administrativos, el Congreso no puede, al dictar una ley en las materias dichas, vaciar de contenido la atribución que la Constitución confía al Presidente de la República y, por tanto, le está vedado establecer ella misma y de modo absoluto todos los elementos de la regulación.

En efecto, lo propio del sistema constitucional en cuanto al reparto de competencias en los asuntos previstos por el artículo 150, numeral 19 de la Constitución, es la existencia de una normatividad compartida entre los órganos legislativo y ejecutivo, de tal modo que en su primera fase se establezcan reglas o pautas caracterizadas por su amplitud y con una menor mutabilidad o flexibilidad, mientras que en la segunda, dentro de tales orientaciones, se especifiquen y concreten las medidas que gobiernen, según las circunstancias y necesidades, y con gran elasticidad, la respectiva materia.

Si el Congreso, en tales temas, deja de lado su función rectora y general para entrar de lleno a establecer aquellas normas que debería plasmar el Ejecutivo con la ya anotada flexibilidad, de manera que no quede para la actuación administrativa campo alguno, en razón de haberse ocupado ya por el precepto legal, invade un ámbito que no le es propio –el del Presidente de la República– y, por tanto, vulnera no sólo el artículo 150, numeral 19, de la Constitución sino el 113, a cuyo tenor los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pese a la colaboración armónica entre ellos, que se orienta a la realización de los fines de aquél. Además, al dejar el campo de fijación de pautas generales para ingresar en forma total en el de su desarrollo específico, el Congreso infringe la prohibición contemplada en el artículo 136, numeral 1, de la Constitución Política: "Inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras autoridades".

(...)

Así, cuando en materia salarial se establecen, como ocurre en el presente caso, los grados correspondientes a determinados empleos, enumerados al detalle, señalando inclusive los niveles salariales correspondientes, la norma legal es, por definición, específica, y cubre la totalidad del campo de regulación, haciendo necesario que tales grados y niveles salariales únicamente puedan ser modificados por otra norma legal, de donde se infiere que el margen de maniobra del Gobierno es nulo, ya que, si entra a hacer adaptaciones, modifica en realidad lo dispuesto por el legislador, cuando lo que busca el régimen constitucional concebido para el efecto es la existencia de un espacio de actividad administrativa suficientemente amplio como para estipular niveles y grados diversos y cambiantes dentro de pautas generales ya consagradas en la ley.

Adicionalmente, si se tratara de una modificación a la ley marco de salarios, la Carta Política reservó la iniciativa para presentar proyectos de ley de esta estirpe al Gobierno Nacional, en su artículo 154 que consagra:

Artículo 154. 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; las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Las Cámaras podrán introducir modificaciones a los proyectos presentados por el gobierno.

De otro lado, en el artículo 5º se otorgan facultades al Director Administrativo del Senado para designar mediante concurso los empleados de la planta de personal de la comisión, sobre este punto se debe tener en cuenta que la Rama Legislativa está sometida a un régimen especial de carrera administrativa para la selección, promoción y retiro de sus funcionarios.

Hasta la fecha no ha sido expedido el régimen excepcional aplicable, motivo por el cual, el mismo Legislador mediante la Ley 443 de 1998, *por la cual se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones*, dispuso, la aplicación transitoria de las normas generales de la carrera administrativa, contenidas en dicha ley, a los empleados del Congreso.

Esta ley determinaba que, la selección del personal era competencia de cada entidad. Dicha disposición fue declarada inexistente por la Corte Constitucional en Sentencia C-372 del 26 de mayo de 1999, donde esta Corporación realizó, entre otras, las siguientes consideraciones:

(...)

Será el legislador el que determine, ya sin los condicionamientos que el artículo 14 consagra, el régimen especial aplicable a la selección de personal dentro de la carrera administrativa para los mencionados organismos, y la forma en que deben adelantarse los procesos pertinentes.

Por otra parte, aunque se aviene a la Constitución que las entidades públicas, previo concurso y agotados los requisitos de ley, y dentro de sus respectivas competencias, efectúen los nombramientos de las personas que habrán de ocupar los cargos al servicio del Estado, no desarrolla el precepto del artículo 130 de la Carta la autorización legal para llevar a cabo, cada una de ellas, los procesos de selección de personal, función que debe ser cumplida sólo por la Comisión Nacional del Servicio Civil, directamente o a través de sus delegados, según lo expuesto.

En esos términos, es la Comisión del Servicio Civil el ente competente para realizar los concursos y la selección por méritos, a su vez, la entidad quien ya no puede realizar los concursos, será la encargada de nominar basada en la selección por mérito realizada previamente por la Comisión.

En cuanto al artículo 6º, contiene una autorización al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales necesarias. En este evento el Legislador estaría trasladando una competencia de imposible desarrollo por parte del Ejecutivo, pues, la Corte Constitucional frente a este tema ha considerado:

Así, en particular, en materia de gastos, la Carta eliminó la figura de los créditos o trasladados adicionales administrativos que preveía la anterior Constitución, por lo cual se puede concluir que, tal y como esta Corte ya lo ha establecido, sólo el Congreso –como legislador ordinario– o el Ejecu-

tivo –cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción– tienen la posibilidad de modificar el presupuesto. Ha dicho con claridad al respecto esta Corporación:

Bien sabido es que la modificación del Presupuesto que supone el aumento de las apropiaciones, es decir, la apertura de créditos adicionales, sólo puede hacerla el Congreso, a partir de la vigencia de la actual Constitución. Ya no tiene el Ejecutivo la posibilidad de reformar el Presupuesto, en épocas de normalidad. La Corte aceptó la modificación por decreto legislativo, dictado durante los estados de excepción. Pero, se repite, en tiempo de normalidad la reforma del Presupuesto sólo corresponde al Congreso. Han desaparecido, pues, los créditos adicionales por decreto, en tiempo de normalidad.

La ley estatutaria que regula los estados de excepción, reconoció al Gobierno Nacional la facultad que le otorga el artículo 345, para percibir contribución o impuesto que no figure en el presupuesto de rentas, y hacer erogaciones con cargo al Tesoro que no se hallen incluidas en el de Gastos. Y te otorgó, además, la que ya la Corte le había reconocido: reformar el Presupuesto, por medio de decretos legislativos.

Mal puede, en consecuencia, la ley de presupuesto, conferir al Gobierno Nacional una facultad que la Constitución no le otorga.

En conclusión: si el Gobierno pretende aumentar las apropiaciones presupuestales con el fin previsto en el artículo 71, deberá acudir al Congreso, para que se modifique el Presupuesto, mediante la apertura de los créditos adicionales que sean necesarios (subrayas no originales)¹.

Por ello, si el Gobierno se encuentra obligado a efectuar créditos adicionales o trasladados presupuestales debe presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, tal y como lo estatuyen los artículos 79 y ss. del Decreto 111 de 1996 o Estatuto Orgánico del Presupuesto.²

Así las cosas, el legislador trasladaría una competencia al Ejecutivo que no puede realizar en debida forma por las interpretaciones que la Corte Constitucional ha realizado sobre estos temas.

Finalmente, el proyecto resulta altamente inconveniente a la luz de la situación actual de las finanzas públicas, pues, su ejecución implica un costo adicional en la planta del Congreso de la República de \$383.4 millones anuales, a precios de 1999 como se observa en el cuadro anexo.

En consecuencia, este Ministerio recomienda el archivo del proyecto, con miras a ejercer una actividad legislativa conforme con nuestras instituciones constitucionales y la situación fiscal del país.

Cordialmente,

*Juan Camilo Restrepo,
Ministro de Hacienda y Crédito Público.*

Anexo: Lo anunciado.

PROYECTO DE LEY 321/99 SENADO - COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Y ALIENCIAS

| DEPARTAMENTO DE CARGOS | Nº | Aprobación del Ejercicio | | Censo de Personal | S. de Oficio de la Carrera | Años Bás. | Presupuesto | Presupuesto Social de la Corporación | | | Presupuesto | Presupuesto | Presupuesto | Presupuesto | Presupuesto | |
|--------------------------------------|----|--------------------------|------------|-------------------|----------------------------|-----------|-------------|--------------------------------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| | | Mes | Primer Año | | | | | 2 | 3 | 4 | | | | | | |
| EMPLEADOS PÚBLICOS | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO PROFESIONAL | 1 | 1.741.245 | 12.723.428 | E | 3 | 25 | 400.155 | 985.361 | 572.582 | 1.178.324 | 15.255 | 3 | 4 | 5 | 6 | |
| Comisionados | 2 | 2.153.382 | 15.723.823 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO TÉCNICO | 3 | 295.714 | 1.546.500 | E | 5 | 8 | 318.418 | 409.417 | 561.510 | 300.324 | 59.068 | | | | | |
| Transporte | 4 | 191.241 | 1.546.500 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO SUPRESIÓN | 5 | | 1.546.500 | E | 8 | 8 | 610.418 | 211.415 | 1.201.104 | 2.100.101 | 1.032.115 | | | | | |
| TIPO RELACION | 6 | | 1.546.500 | E | 9 | 9 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | | | | | |
| TIPO DIRECTIVO | 7 | 1.000.000 | 0 | 42.721.000 | 2 | 9 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | | | | | |
| TIPO de Comisión | 8 | 1.000.000 | 0 | 42.721.000 | 4 | 4 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | | | | | |
| TIPO EJECUTIVO | 9 | | 2 | | 2 | 2 | | | | | | | | | | |
| TIPO PROFESIONAL | 10 | 1.721.123 | 16.148.072 | E | 5 | 8 | 856.015 | 1.482.212 | 1.520.384 | 2.117.205 | 1.822.215 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| TIPO TÉCNICO | 11 | 2.121.123 | 16.148.072 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO ASISTENCIAL | 12 | 867.915 | 23.000.555 | E | 5 | 5 | 672.174 | 652.172 | 1.200.261 | 2.100.261 | 1.032.115 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| TIPO de Oficina | 13 | 867.915 | 23.000.555 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO COMISIONADO | 14 | 867.915 | 23.000.555 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO TÉCNICO | 15 | 517.104 | 5.171.204 | E | 5 | 5 | 812.214 | 867.174 | 1.000.261 | 2.100.261 | 1.032.115 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| TIPO ASISTENCIAL | 16 | 1.100.364 | 1.100.364 | E | 5 | 5 | 172.206 | 186.206 | 1.121.102 | 1.121.102 | 1.121.102 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| TIPO COMISIONADO | 17 | 867.915 | 867.915 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO TÉCNICO | 18 | 867.915 | 867.915 | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO ASISTENCIAL | 19 | 439.472 | 5.171.204 | E | 5 | 5 | 457.412 | 2.100.261 | 2.100.261 | 2.100.261 | 2.100.261 | 2 | 3 | 4 | 5 | |
| TOTAL CREADOR | | | | 126.541.581 | 9 | 4 | 172.206 | 2.140.261 | 1.121.102 | 12.001.261 | 21.001.261 | 1.032.115 | 2 | 3 | 4 | 5 |
| DESPERDICIO | | | | 181.324.786 | 9 | 4 | 172.206 | 3.101.261 | 18.552.452 | 12.001.261 | 21.001.261 | 1.032.115 | 145.114.348 | 145.114.348 | 145.114.348 | 145.114.348 |
| CONCEPTO | | | | | | | | | | | | | | | | |
| SEGURO | | | | | | | | | | | | | | | | |
| EMPLEADOS PERSONAL DE OFICINA | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TIPO TÉCNICO | | | | | | | | | | | | | | | | |
| OTROS | | | | | | | | | | | | | | | | |
| COMPAÑIA BANCARIA | | | | | | | | | | | | | | | | |
| TOTAL GASTOS PERSONAL | | | | | | | | | | | | | | | | |

¹ Sentencia C-357/94, MP Jorge Arango Mejía. Consideración de la Corte 2º, k).

² Corte Constitucional, Sentencia 685 del 5 de diciembre de 1996 M.P. Alejandro Martínez Cabalero. Ver además Corte Constitucional, Sentencia 581/97 M.P. Vladimiro Naranjo.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 37 DE 1999 SENADO**

por medio del cual se crea el Fondo Nacional Especial para la reubicación de asentamientos humanos subnormales localizados en sectores de alto riesgo de jurisdicciones territoriales metropolitanas, distritales y municipales y se dictan otras disposiciones.

Cumpliendo con la honrosa designación que nos hiciera el Presidente de la Comisión Tercera Constitucional del Senado de la República, rendimos ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 37 de 1999 Senado, *por medio del cual se crea el Fondo Nacional Especial para la reubicación de asentamientos humanos subnormales localizados en sectores de alto riesgo de jurisdicciones territoriales metropolitanas, distritales y municipales y se dictan otras disposiciones.*

Colombia es un país que por su ubicación geográfica es altamente propenso a los desastres naturales y dado que casi todas las poblaciones fueron fundadas en zonas montañosas o a orilla de los ríos y que es coincidente la existencia de asentamientos humanos con las zonas altamente vulnerables de esta misma población, es decir, se hallan bajo amenazas de inundación, deslizamientos y en general riesgos por fenómenos naturales o antrópicos, es importante crear opciones de prevención para estos núcleos de población. Adicionalmente, las condiciones climáticas que caracterizan el trópico, tales como vientos, lluvias y cambios frecuentes de temperatura hacen que nuestro país sea expuesto a la acción de eventos severos de inundaciones, erosión, deslizamiento de tierras y sequías.

La atención precaria que han tenido los asentamientos por parte de instancias gubernamentales y la ocurrencia de fenómenos climáticos recurrentes que producen periódicamente víctimas y damnificados por la falta de prevención, señalan la urgencia de establecer políticas para mejorar la calidad de vida en los asentamientos humanos, evitando así el deterioro de condiciones de vida, que en la mayoría de los casos han alcanzado dimensiones críticas, prestando atención prioritaria a la tendencia a una concentración excesiva de la población en lugares de alto riesgo; combatiendo el aumento de la pobreza; el desempleo; la exclusión social; la inestabilidad de la familia; la insuficiencia de recursos; la falta de infraestructura y servicios básicos; la ausencia de una planificación adecuada; el aumento de la inseguridad y de la violencia; la degradación del medio ambiente y el aumento de la vulnerabilidad ante los desastres, razones suficientes para impulsar un mecanismo de apoyo para atender esta población con un grado alto de vulnerabilidad.

A raíz de la tragedia del Nevado del Ruiz, en 1986 se creó la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de desastres (ONAD) en el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República; en 1988 el Congreso aprobó la Ley 46, con la cual se creó el "Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres" y en mayo de 1989, a través del Decreto-ley 919, se expedieron normas con las cuales se reglamentó este Sistema Nacional, definiendo para las instituciones que lo componen sus funciones y responsabilidades a nivel nacional, regional y local.

Actualmente el sistema es coordinado por la Dirección Nacional (antigua Oficina Nacional, ONAD), del Ministerio del Interior, hecho que se decretó en julio de 1991 y que se materializó en agosto de 1992 sin causar cambio alguno a la organización institucional. Lo componen entidades del sector público y privado relacionadas con el tema, las cuales deben llevar a cabo en forma organizada y descentralizada, a través de Comités Regionales y Locales, actividades de prevención y atención de desastres, no solamente desde el punto de vista operativo o de respuesta a emergencias, sino también desde el punto de vista técnico, científico y de planificación de acuerdo con el ámbito de su competencia.

Dentro de la estructura de este sistema, a nivel nacional se instituyó un Comité Técnico, encargado de definir los programas de mitigación de riesgos y las actividades preventivas que deben promoverse a través de los Comités Regionales y Locales, y un Comité Operativo encargado de promover a nivel nacional, regional y local los operativos y la coordinación para la atención en caso de desastres.

Además de estos comités, técnico y operativo, que cuentan con servicios nacionales y comisiones técnicas que los asesoran, la estructura del sistema está compuesta por un Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, presidido por el Ministro del Interior, por Comités Regionales, presididos por los Gobernadores de cada Departamento y por Comités Locales, presididos por los Alcaldes de cada Municipio.

Al revisar las funciones de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, nos damos cuenta que existen unas que identifican la existencia de estos asentamientos, es decir, el ámbito técnico y otras que operan a través de Comités del Sistema para la atención de damnificados, pero no hay claridad sobre el ámbito económico para el financiamiento de la prevención de Desastres. Luego, es importante instituir elementos de apoyo financiero a la ejecución de políticas, planes y programas de mitigación y/o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo, que busque prevenir desastres que han sido anunciados o identificados, causados por la naturaleza o por la mano del hombre; para la mitigación de riesgos eliminando las amenazas que los causan e igualmente para la reubicación de los asentamientos que deban ser relocalizados en lugares seguros, mediante acción del Gobierno Nacional, departamental, distrital, municipal y la comunidad.

Dentro de la estructura relacionada no existe una Unidad Especial que atienda estos asentamientos, como lo propone el Proyecto de ley número 37 de 1999. Existe el Fondo de Calamidades administrado por la Dirección Nacional para la prevención y Atención de Desastres y el Fondo de Reconstrucción del Eje Cafetero, Forec creado para atender a los damnificados por el sismo en enero del presente año.

Complementariamente, analizando el informe sobre: "Inventario de Viviendas en Zonas Subnormales", realizado por el Inurbé-Habitat en 1991, mostró esta problemática con el registro de 453.281 viviendas precarias para 52 ciudades ubicadas en 18 departamentos, 5 regiones, 5 áreas metropolitanas y 16 capitales de departamento.

Al considerar los mayores niveles o resultados de los problemas analizados por el inventario de cada una de las seis variables (número de viviendas, porcentaje de subnormalidad, servicios públicos, viviendas en riesgo, equipamiento comunal y población aproximada), para establecer dentro de un rango de uno a diez las ciudades que presentan una mayor problemática, se obtuvieron tres niveles a saber: Alto con 25 ciudades, Medio con 14 ciudades y Bajo con 13 ciudades.

Las cuatro primeras ciudades en el rango con mayor problemática correspondieron según orden descendente: Tumaco, Villa del Rosario, Apartadó y Puerto Colombia. Que aunque no tienen el carácter de ser grandes centros urbanos, precisamente con relación a su escala el problema es de gran magnitud. Le siguen Santa Fe de Bogotá, Cúcuta, Ocaña, Yumbo, Cali, Popayán y Pereira entre otras.

En cuanto a valores absolutos encontramos que: Cali aparece con 78.640 viviendas (377.472 personas) es la ciudad con mayor número de asentamientos precarios, le siguen Bogotá con 74.856 viviendas (359.308 personas), Barranquilla con 66.608 viviendas, Cartagena con 29.293 y Buenaventura con 24.546 como las más altas.

Las ciudades con mayor índice de "Subnormalidad" frente al número total de viviendas, fueron Soacha con el 51,55%, Ocaña con el 48,71%, Buenaventura con el 48,37%, Quibdó con el 42,10% y el más bajo fue Floridablanca con el 0,49%.

Frente a los servicios públicos básicos, Santa Fe de Bogotá ocupa el primer lugar con viviendas sin acceso legal, Barranquilla, Cartagena y Cali de igual manera le siguen con índices altos. Estas ciudades suman en total 344.774 habitantes sin acueducto, 597.595 sin alcantarillado y 314.851 sin servicio de electricidad, es decir entre las cuatro suman el 62,15% del total nacional de las viviendas inventariadas.

Las 16 Capitales Departamentales corresponden al 72,77% del total de viviendas precarias del país con 1.583.376 personas; de las cuales 271.906

están en zonas inundables y 286.267 en zonas erosionables y, 1.348.996 carecen de algún servicio comunitario como salud o educación, aspecto contradictorio si se tiene en cuenta que son estos dos aspectos los que pretenden encontrar los migrantes cuando llegan a la ciudad, siendo esta la que ofrece las mejores alternativas.

Según se observa, de los 18 departamentos encuestados por el Inurbe en 1991, la principal carencia de servicios básicos la constituye el alcantarillado con el 42,76%, el acueducto con el 28,26% y la electricidad con el 21,95%, cifras que corresponden a la misma lógica de las posibilidades constructivas, técnicas y de materiales, ya que resulta más fácil acceder ilegal o legalmente a la energía instalando postes de madera y cables de conducción momentáneos, que excavar, introducir la tubería y hacer las conexiones de alcantarillado y agua potable.

Siendo el alcantarillado el de más baja cobertura y asociado a esto se hallan la obtención, calidad y carencia de agua potable con las precarias condiciones de las viviendas como también el entorno urbano en el cual están, las enfermedades ambientales que se presentan como: enteritis y otras enfermedades diarréicas, de la piel y tejido subcutáneo, infecciones respiratorias agudas, bronquitis, enfisema, asma y enfermedades infecciosas y parasitarias, afectando principalmente a la niñez.

El equipamiento urbano para la prestación de servicios de educación y salud, presenta un déficit del 39,51% y 59,83% respectivamente, no permitiendo con ello implementar con las comunidades programas de educación y salud en 52 ciudades relacionadas con el medio ambiente.

Estos asentamientos carecen de espacios públicos como parques, plazas, plazoletas, calles peatonales, mobiliario urbano, áreas deportivas y arborización donde se permita el esparcimiento, la recreación y el aprovechamiento del tiempo libre.

Al sumar los datos de los municipios que conforman las 6 áreas metropolitanas, estas solo corresponden al 25,81% de las viviendas precarias, de las cuales el 20% están en zonas de erosión y el 16% en áreas inundables.

Los datos anteriores dan a conocer la magnitud de la problemática de los asentamientos humanos en nuestro país y conducen a la imperiosa necesidad de adoptar correctivos que conlleven a subsanar dicha problemática, toda vez que la reubicación de los asentamientos humanos en sectores de alto riesgo es un propósito loable que merece toda consideración, sin desconocer que el Inurbe, la Red de Solidaridad y la Unidad Administrativa Especial para la prevención y Atención de desastres tienen dentro de sus propósitos causas muy similares, con el común denominador de aliviar las tragedias humanas.

Por lo expuesto compartimos la exposición de motivos citada por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro, pero creemos necesario involucrar en el proyecto algunas modificaciones relacionadas con la viabilidad de la creación del Fondo Nacional Especial para la Reubicación de Asentamientos Humanos Informales localizados en Sectores de Alto Riesgo.

En primera instancia, se hace necesario contemplar un cambio semántico para referirse a los asentamientos humanos subnormales que se consolidan irregularmente, su característica especial de surgir bajo condiciones que los alejan de toda formalidad de servicios, no implica que necesariamente sean subnormales, en consecuencia para referirse a ellos se ha oficializado el término "Asentamientos Humanos Informales".

En el título del proyecto se modifica Asentamientos Humanos Subnormales por Asentamientos Humanos Informales.

El artículo 1º quedaría así:

Artículo 1º. Reubíquense los Asentamientos Humanos Informales localizados en sectores de Alto Riesgo de Jurisdicciones Territoriales Metropolitanas, Distritales y Municipales y aquellas ocupaciones de hecho o asentamientos ilegales en los cuales, de conformidad con los reglamentos de usos del suelo, o las condiciones físicas del terreno, no está permitido

adelantar construcciones, no sean aptas para ello o de alguna forma presentan riesgos para la seguridad, la tranquilidad o la salubridad de la comunidad.

Artículo 2º. Créese el Fondo Nacional Especial para la Reubicación de los Asentamientos Humanos Subnormales ubicados en sectores de Alto Riesgo de Jurisdicciones Territoriales Metropolitanas, Distritales y Municipales, en adelante Foner, como un organismo descentralizado adscrito al Ministerio del Interior, fiscalizado por la Contraloría General de la República, con personería jurídica, patrimonio independiente, con autonomía administrativa y jurisdicción en todo el territorio nacional.

Comentario al artículo 2º.

Es importante considerar que la ley tiene definidos los espacios, instituciones y mecanismos mediante los cuales se deberán desarrollar las políticas de vivienda, la implementación de nuevas instituciones conduce obviamente a la creación de cargos en la nómina nacional, lo que va en contravía al régimen fiscal en que se encuentra el país, crea paralelismo en las acciones y conflictos de competencias en el desarrollo de las políticas.

Además, dada la actual situación fiscal por la que atraviesa el país, antes que crear un nuevo ente autónomo con todo lo que ello implica, será más viable y económico que el Fondo que propone el honorable Senador Moreno de Caro sea manejado por alguna de las oficinas del Inurbe, la Red de Solidaridad o la Unidad Administrativa Especial para la Prevención y Atención de desastres, fortaleciendo su infraestructura y cumpliendo también con los fines propuestos.

La Red de Solidaridad Social y el Inurbe, conjuntamente, poseen las capacidades técnicas y operativas para desarrollar procesos sociales que conlleven a la identificación y priorización de las inversiones en sectores informales, e igualmente pueden brindar la asistencia técnica necesaria a las comunidades para la formulación de los proyectos que conduzcan al mejoramiento de su hábitat.

Consideramos que la Red de Solidaridad Social es el organismo competente debido a que las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, están orientadas por ley exclusivamente al sector urbano.

Se propone modificar el artículo 2º, así:

Artículo 2º. Créase una Unidad Especial en la Red de Solidaridad Social, la cual tendrá como función única la Reubicación de los Asentamientos Humanos Informales ubicados en sectores de Alto Riesgo de Jurisdicciones Territoriales Metropolitanas, Distritales y Municipales, con patrimonio independiente y jurisdicción en todo el territorio nacional.

El artículo 3º se modifica así:

Artículo 3º. La Unidad Especial tendrá un sistema especial de manejo separado de cuentas, la cual se dedicará a la organización y conformación de todos los elementos necesarios para ayudar a los habitantes y familias ubicadas en las áreas informales de alto riesgo, brindando los beneficios de bienestar y protección social contemplados en el numeral 3 del artículo 2º de la Ley 09 de 1989 (Ley de Reforma Urbana).

Parágrafo 1º. La Unidad Especial será un instrumento financiero de apoyo a la ejecución de políticas, planes y programas de reubicación, prestación de beneficios de bienestar y protección social a los asentamientos humanos informales de alto riesgo localizados en áreas territoriales metropolitanas, distritales y municipales.

Parágrafo 2º. La Red de Solidaridad prestará a la Unidad Especial el apoyo en los requerimientos relacionados con recursos económicos para la reubicación de los asentamientos humanos informales de áreas territoriales metropolitanas, distritales y municipales.

Se propone eliminar el artículo 4º del proyecto.

El artículo 5º del proyecto se modifica, así:

Artículo 4º. Dirección y Administración de la Unidad Especial. Será dirigida por un Director Ejecutivo, de libre nombramiento y remoción quien tendrá el carácter de empleado público.

La Unidad Especial contará con el personal profesional, técnico y administrativo, necesario para el cumplimiento de sus funciones.

Parágrafo. La estructura básica y las funciones de la Unidad Especial serán establecidas por el Director de la Red de Solidaridad Social.

El artículo 6º, quedará así:

Artículo 5º. Las políticas de acción, los planes y programas de reubicación de asentamientos humanos informales de zonas de alto riesgo que ejecute la Unidad Especial, serán concordantes con la planificación del desarrollo municipal reglado en los numerales 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 y 8 del artículo 2º y del espacio público estipulado en el artículo 5º de la Ley 09 de 1989 (ley de la Reforma Urbana). También serán concordantes con el ordenamiento ambiental territorial preceptuado en el artículo 7º de la Ley 99 de 1993 (Ley del Medio Ambiente) y con Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

El artículo 7º del proyecto, quedará así:

Artículo 6º. Los moradores de los asentamientos humanos informales reubicados en vivienda de interés social, tendrán derecho a la legalización de los títulos de propiedad y obtener todos los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, energía eléctrica, gas, recolección de basuras y teléfono para su vivienda; también los servicios médicos y hospitalarios, educación básica y recreación para su protección social.

El artículo 8º del proyecto sigue igual:

Artículo 7º. También recibirán el mismo tratamiento que contempla el artículo anterior, los asentamientos humanos informales señalados en el artículo 48 de la Ley 09 de 1989. También será aplicable en esta ley el procedimiento reglado en el artículo 56 de la Ley 09 de 1989 (Reforma Urbana).

Se elimina el artículo 9º del proyecto.

El artículo 10 se modifica en los siguientes términos:

Artículo 8º. Créese para la Unidad Especial transferencias del Presupuesto Nacional y establecense transferencias del Sector Eléctrico de que trata el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, en los montos que esta ley establece y con un arreglo a las normas preexistentes.

El artículo 11 del proyecto, quedará así:

Artículo 9º. De las transferencias del Sector Eléctrico para la Unidad Especial. Las empresas generadoras de energía hidroeléctrica transferirán a la Unidad Especial el 3% y las Centrales Térmicas el 3%, de cuya potencia nominal total instalada supere los 10.000 kilovatios. Dicho monto corresponde a las ventas brutas de energía por generación propia, de acuerdo con la tarifa que para ventas en bloque señala la Comisión de Regulación Energética.

Se eliminan los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del proyecto.

Artículo 10. Autorización. Para dar cumplimiento a la presente ley, facúltese al Presidente de la República, para dictar las disposiciones reglamentarias en el término de seis (6) meses.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Con fundamento en lo expuesto, solicitamos a la Comisión Tercera del Senado, se le dé primer debate al Proyecto de ley número 37 de 1999 Senado, *por medio del cual se crea la Unidad Especial para la Reubicación de Asentamientos Humanos Informales localizados en sectores de alto riesgo de jurisdicciones territoriales metropolitanas, distritales y municipales y se dictan otras disposiciones.*

De la honorable Comisión Tercera.

Atentamente,

Omar Yépes Alzate, Gabriel Zapata Correa,
Senadores de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999)

En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 37 de 1999 Senado, *por medio de la cual se crea la Unidad Especial para la Reubicación de Asentamientos Humanos Informales localizados en sectores de alto riesgo de jurisdicciones territoriales metropolitanas, distritales y municipales y se dictan otras disposiciones,* con pliego de modificaciones. Consta de nueve (9) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 1999 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-Desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones.

Cumpliendo con la honrosa designación que me hiciera el Presidente de la Comisión Tercera Constitucional del Senado, me permito rendir Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 75 de 1999 Senado.

1. Objetivo

El proyecto de ley tuvo su origen en la honorable Cámara de Representantes, allí se le dio el trámite correspondiente luego fue enviado al honorable Senado para lo de su gobierno.

Según la disposición contenida en el inciso 4º del artículo 154 en concordancia con el artículo 156 y 298 de la Constitución Nacional, en el presente caso se propone autorizar a la Asamblea Departamental que sesiona en la ciudad de Pasto (Nariño), para que ordene la emisión de la "Estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño" hasta por un monto de: cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) destinados totalmente al desarrollo de la mencionada Universidad.

2. Contenido

El proyecto de ley consta de ocho artículos que se refieren básicamente a explicar juiciosamente el objetivo de la ley, motivo de la expedición, monto y límite de la emisión y básicamente la autorización que se delega a la Asamblea Departamental de Nariño, que sesiona regularmente en la ciudad de Pasto, para que esta a su vez ordene la emisión y la obligatoriedad a los municipios del departamento para que debidamente facultados hagan uso de la estampilla que se autoriza por la presente ley.

Opino que la distribución del dinero producido por la venta de la estampilla quedaría en cabeza del Consejo Superior de la Universidad de Nariño, con el fin de que no se devíen los recursos obtenidos y destinados exclusivamente al proyecto de la inversión.

No sobra advertir que los recursos económicos provenientes de la presente ley deberán ser destinados únicamente a la dotación de materiales y equipos para uso exclusivo de la Universidad de Nariño y no a gastos de funcionamiento de la misma Universidad.

Para nadie es un secreto que las finanzas públicas atraviesan por una etapa de deterioro que ha llegado a magnitudes que tienen muy pocos antecedentes en la historia reciente del país.

Las decisiones adoptadas en los años anteriores, contrario a lo que se buscaba, propiciaron un crecimiento acelerado del gasto público que no se ha visto acompañado por uno similar en los ingresos corrientes de la Nación.

Como si no fuera suficiente durante los últimos años se ha ido perdiendo de manera creciente la capacidad de decidir sobre el tamaño y la composición del gasto, tanto del de funcionamiento como también el gasto de inversión. Diversos fenómenos, unos relacionados con el orden público y la crisis de la justicia y otros resultantes de la aplicación y la nueva Constitución Política o de la aprobación de leyes que amarran ingresos y gastos, se han combinado para explicar el deterioro de la situación fiscal.

Ejemplo sencillo de las inflexibilidades presupuestales, pero no el único, lo constituye el caso de las transferencias, en especial las relacionadas con materias como la descentralización fiscal, reforma de la seguridad social, asunción de pasivos laborales generados en la liquidación de algunas empresas industriales y comerciales del Estado, para no mencionar otros que en conjunto, han contribuido de manera apreciable a reducir los grados de libertad para el manejo fiscal.

El artículo 150 de la Carta Política otorga al Congreso Nacional dentro de sus funciones legislativas, las de conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales, para decretar tributos y contribuciones necesarias para el cumplimiento de las funciones departamentales y determinar inversiones y medidas necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento dentro del marco del artículo 300 de la Carta Política.

En los últimos tres años hemos recurrido a crear y autorizar contribuciones parafiscales a los departamentos y otras entidades para solucionar parcialmente las debilidades presupuestales debido fundamentalmente a la depresión económica en que se halla el país por el continuo deterioro de sus ingresos.

Propongo que el monto de la emisión de la estampilla sea hasta cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) asimismo, considero, honorables Senadores que este proyecto es de grandes repercusiones sociales, a la vez que estoy completamente seguro, será una salida inteligente para dotar a la Universidad de Nariño, situada en la ciudad de Pasto y mejorar sus programas de inversión, cuyo control debe ejercerlo la Contraloría Departamental de Nariño.

Debe tener cuidado la Asamblea Departamental de Nariño para que las autorizaciones que expida libremente para la emisión de estampillas Pro-Desarrollo departamental sumadas no superen la cuarta parte del presupuesto seccional de la respectiva vigencia fiscal.

En caso contrario es necesaria una autorización legal, no solo porque el monto de la financiación supera este límite sino porque los fines son de mayor cobertura (artículo número 170 Decreto-ley 1222 de 1986).

Así las cosas y con fundamento en las anteriores consideraciones me permito proponer "dese primer debate al Proyecto de ley número 75 de 1999 Senado, por la cual se autoriza la Emisión de la Estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones, conforme los términos del articulado adjunto".

José Leonel Torres Cortés,

Senador de la República.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 75 DE 1999 SENADO

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental de Nariño para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño, cuyo producido se destinará en su totalidad al presupuesto de la Universidad.

Artículo 2º. La emisión de la Estampilla cuya creación se autoriza Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño, será hasta por la suma de cien mil millones de pesos (\$100.000.000.000) a precios constantes de 1999.

Artículo 3º. Autorízase de conformidad con el numeral 5 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia a la Asamblea Departamental de Nariño, para que determine las características, tarifas y hechos generadores, y sujetos a pasivos, y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la Estampilla dentro de la circunscripción territorial del departamento y en sus Municipios. La ordenanza que expide la Asamblea del Departamento de Nariño en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a

conocer al Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y el de Comunicaciones.

Artículo 4º. Facúltase a los Concejos Municipales del departamento de Nariño para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la Estampilla que se autoriza en la presente ley.

Artículo 5º. Autorízase al departamento de Nariño para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño en las actividades que se deben realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 6º. La obligación de adherir y anular la Estampilla a que se refiere esta ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos.

Artículo 7º. La vigencia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estarán a cargo de la Contraloría General del departamento de Nariño y de las Contralorías Municipales.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santa Fe de Bogotá, D. C., veintiocho (28) de septiembre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

En la fecha se recibió en esta Secretaría, ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 75 de 1999 Senado, *por la cual se autoriza la emisión de la estampilla Pro-desarrollo de la Universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones*, con pliego de modificaciones. Consta de seis (6) folios.

El Secretario General,

Rubén Darío Henao Orozco.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 80 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se expide el estatuto del soldado profesional.

Honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo de rendir informe ante la Comisión Segunda Constitucional permanente, me permito presentar a consideración la ponencia para primer debate al proyecto de ley de la referencia.

El proyecto de iniciativa parlamentaria, presentado por el honorable Senador Germán Vargas Lleras, a la Secretaría General del Senado el 23 de agosto de 1999, cuenta con la concertación del Gobierno Nacional en las instancias interesadas. El presente proyecto exalta la importante labor que cumplen los soldados profesionales para la salvaguardia del país, teniendo en cuenta su compleja y peligrosa actividad y la necesidad que tiene el país de contar con un estatuto que consagre un sistema mínimo de seguridad social, ofreciéndoles la protección mínima requerida, especialmente para las eventualidades que se derivan en combate.

Permitiéndonos lograr un sistema prestacional óptimo, se motivará al cuerpo de soldados y se facilitará la conformación de nuevas unidades especializadas para la lucha antisubversiva.

Es de gran relevancia y conveniencia para nuestro país contar con la profesionalización del soldado y así no ser ajeno a las necesidades apremiantes en beneficio de la Patria, la Democracia y la Paz.

En mérito a lo anterior me permito presentar ante la Comisión Segunda del Senado la siguiente

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 80 de 1999 Senado, *por medio del cual se expide el estatuto del soldado profesional.*

De los honorables Senadores,

Carlos Alberto Castro Maya,
Senador Ponente.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY 121 DE 1999 SENADO**

por medio del cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom.

Por instrucciones de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado, me permito presentar ponencia para segundo debate al citado proyecto de ley.

1. Trámite del proyecto en primer debate

El proyecto fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta del Senado, el día 29 de septiembre de 1999. A excepción del artículo quinto, el articulado del proyecto de ley fue aprobado de conformidad con el texto presentado en la ponencia para primer debate. La propuesta de modificación de este artículo fue presentada por el Senador Ramiro Halima Peña y su contenido fue ajustado a solicitud de la autora del proyecto de ley, la señora Ministra de Comunicaciones.

2. Importancia del proyecto

Este proyecto de ley tiene una importancia singular. A través del mismo se le garantizará la viabilidad empresarial a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom y se le asegurará a sus actuales y futuros pensionados el pago de sus mesadas pensionales.

La Empresa Nacional de Telecomunicaciones fue creada hace más de cincuenta años. Hasta hoy, la administración y el pago de las mesadas pensionales lo ha venido haciendo Caprecom, de recursos que mensualmente le gira la Empresa. Con la expedición de la Ley 314 de 1996 se le estableció a Telecom el compromiso de apropiar el valor de sus obligaciones pensionales en un plazo de diez años. Ya han pasado tres años y a la fecha solo se han reservado en Telecom una cifra cercana a los ochocientos mil millones de pesos, a pesar de que el valor del cálculo actuarial del valor de estas pensiones se acerca a los tres billones ochocientos mil millones de pesos. O sea que en la actualidad tan solo se ha aportado un poco más del veinte por ciento de la obligación.

No se ha podido aportar la totalidad del dinero por dos razones. La primera, la Empresa, por no haber apropiado los recursos, tiene que causarlos anualmente en su Estado de Pérdidas y Ganancias. Para 1999 Telecom tendrá que causar quinientos cuarenta mil millones de pesos y pagar doscientos mil millones de pesos en mesadas pensionales. Esto quiere decir que del total de sus ingresos operacionales, la Empresa tendrá que dedicar alrededor del cincuenta por ciento para cubrir contablemente la deuda. Este enorme gasto no le facilita generar recursos efectivos adicionales para aumentar lo disponible para pensiones. Como segunda razón, las disposiciones actuales tan solo le permiten a la estatal de telecomunicaciones aportar para aumentar el fondo de pensiones, recursos en efectivo. Telecom a pesar de tener participaciones en distintas empresas no puede utilizar esas inversiones para crecer el patrimonio representativo del cálculo actuarial. De seguir estas condiciones, Telecom incurrirá en seiscientos mil millones de pesos de pérdidas operacionales durante 1999, lo que llevará a que la Superintendencia de Servicios Públicos intervenga la empresa.

Como solución a este problema, el proyecto de ley autoriza a Telecom para constituir un patrimonio autónomo que tendrá como propósito exclusivo el de servir como fuente de pago del cálculo actuarial de las pensiones. Este patrimonio autónomo se compondrá de los activos que la Empresa destine para su conformación, siempre y cuando el aporte de los mismos no afecte la viabilidad operacional de la empresa. De igual manera el patrimonio podrá aumentarse con los recursos del presupuesto nacional, u otros que aporte la Nación, así como de los excedentes producidos por Telecom.

La fórmula propuesta surge de una Mesa de Concertación que la Administración de Telecom integró con los miembros de los distintos sindicatos de la empresa. Esta permite solucionar el problema sin tener que privatizar o vender parte de sus activos.

Una vez aprobada esta reglamentación, la ley le permitirá a la Nación seguir siendo la propietaria de una empresa sólida desde un punto de vista financiero, lo que le permitirá continuar prestando el importante papel social que hoy desempeña, pero sin las premuras económicas que se le presentarían al final del año por culpa de la causación de las pensiones.

3. Pliego de Modificaciones

Mi única modificación para segundo debate es una de redacción en el artículo 1o. del proyecto de ley, el cuál quedará así:

“Artículo Primero: Autorízase a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un Patrimonio Autónomo con el propósito exclusivo de servir como fuente de pago del cálculo actuarial de las pensiones de sus trabajadores que, por virtud de la Ley y otras normas reglamentarias adquirieron el derecho de pensión o lo adquirirán en el futuro dentro del régimen de excepción a lo dispuesto por la Ley 100 de 1993”.

4. Texto Propuesto para segundo debate del Proyecto de ley número 121 de 1999 Senado, “por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom”.

Artículo Primero. Autorízase a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un Patrimonio Autónomo con el propósito exclusivo de servir como fuente de pago del cálculo actuarial de las pensiones de sus trabajadores que, por virtud de la Ley y otras normas reglamentarias adquirieron el derecho de pensión o lo adquirirán en el futuro dentro del régimen de excepción a lo dispuesto por la Ley 100 de 1993.

Artículo Segundo. Para la constitución del patrimonio autónomo prevista en el artículo anterior, Telecom podrá destinar cualquier tipo de activo que posea en el momento en que se produzca dicha constitución, siempre que con la segregación de los mismos no se afecte la viabilidad operacional de la empresa. Para el efecto, la Junta Directiva de Telecom determinará en cada caso la conveniencia o no de los traslados de activos propuestos por la administración.

Parágrafo. Adicionalmente se autoriza a Telecom de manera permanente, para suscribir a favor del Patrimonio Autónomo títulos valores de contenido crediticio, con el fin de completar el valor del cálculo actuarial de pensiones a una determinada fecha..

Artículo Tercero. El patrimonio Autónomo estará vigente hasta aquella fecha en que su valor sea igual o superior al valor del cálculo actuarial de las pensiones de los trabajadores indicados en el artículo primero de esta ley y sus activos sean admisibles como inversiones de un Fondo de pensiones, de acuerdo con las normas que en su momento rijan la materia. Una vez cumplidas estas condiciones el valor del patrimonio se trasladará a un Administrador de Fondos de Pensiones del régimen de prima media con prestación definida o a cualquiera otra entidad autorizada por la ley para tal efecto y que haga sus veces. En todo caso, con la constitución del patrimonio autónomo Telecom quedará eximido desde dicho momento de efectuar cualquier tipo de causación por concepto del cálculo actuarial.

Durante el período en que el patrimonio autónomo se encuentre vigente, éste podrá aumentarse con recursos provenientes del Presupuesto Nacional o a través de cualquier otro mecanismo dispuesto por la Nación para tal efecto, así mismo con excedentes producidos por Telecom, en sus ejercicios anuales. En estos casos, si con anterioridad a este tipo de aportes Telecom hubiere completado el valor del cálculo actuarial mediante la suscripción de títulos valores de contenido crediticio a favor del Patrimonio Autónomo, los aportes se tendrán como amortización corriente y/o anticipada de dichas obligaciones.

También serán ingresos del patrimonio autónomo las cotizaciones para pensión que mensualmente realicen tanto Telecom como sus trabajadores activos sujetos al régimen pensional a que se refiere esta ley.

Parágrafo 1º. En todo caso, la duración máxima del patrimonio autónomo será de veinte (20) años, contados a partir de la fecha de su constitución.

Parágrafo 2º. La Empresa Nacional de Telecomunicaciones queda autorizada desde ahora, con sujeción a las determinaciones de su Junta

directiva, para realizar todos los contratos, actos y demás operaciones que se requieran con el fin de hacer efectivo el procedimiento de constitución y fortalecimiento del patrimonio autónomo a que se refiere esta ley.

Parágrafo 3º. Una vez que el valor de los activos del patrimonio autónomo sea igual o superior al del cálculo actuarial para pensiones y mientras se opera el traslado a un Fondo de Pensiones, el Patrimonio Autónomo podrá actuar como pagador directo de quienes hayan adquirido la calidad de pensionados.

Artículo Cuarto. Durante la vigencia del Patrimonio Autónomo, éste deberá ser administrado por una entidad legalmente constituida y habilitada para tal fin, para lo cual Telecom realizará una convocatoria pública con el fin de seleccionarla. Los costos de administración resultantes estarán a cargo del propio patrimonio autónomo.

Artículo Quinto. Facúltase al Gobierno Nacional para que dentro de los seis meses siguientes reglamente cualquier aspecto no previsto en esta ley para asegurar la efectividad del mecanismo establecido y proteger los derechos de los beneficiarios del régimen pensional mencionado.

Artículo Sexto. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Señores Senadores, por la importancia que tiene para Colombia y sus áreas más marginadas, solicito a la plenaria del honorable Senado de la República, dar aprobación en segundo debate al Proyecto de ley 121 de 1999, "por medio de la cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom".

Guillermo Chávez Cristancho,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 342 - Lunes 4 de octubre de 1999

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

Proyecto de acto legislativo número 10 de 1999 Senado, por el cual se adiciona la Constitución Política de Colombia, en materia de inhabilidades a altos funcionarios del Estado. 1

Proyecto de acto legislativo número 11 de 1999 Senado, por el cual se derogan los artículos 76 y 77 de la Constitución Política de Colombia. 2

PONENCIAS

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de acto legislativo número 02 de 1999 Senado, por el cual se reforma la Constitución Política. 3

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley numero 28 de 1999 Senado, por la cual se adiciona la Ley 5º de 1992. 7

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 37 de 1999 Senado, por medio del cual se crea el Fondo Nacional Especial para la reubicación de asentamientos humanos subnormales localizados en sectores de alto riesgo de jurisdicciones territoriales metropolitanas, distritales y municipales y se dictan otras disposiciones. 11

Ponencia para primer debate y Texto al Proyecto de ley número 75 de 1999 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-desarrollo de la universidad de Nariño y se dictan otras disposiciones. 13

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 80 de 1999 Senado, por medio de la cual se expide el estatuto del soldado profesional. 14

Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 121 de 1999 Senado, por medio del cual se autoriza la constitución de un patrimonio autónomo 15

Págs.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 1999