

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 O 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO VIII - Nº 355

Santa Fe de Bogotá, D. C., jueves 7 de octubre de 1999

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: MANUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 120 DE 1999 CAMARA

mediante el cual se modifica el artículo 135 numeral 9º de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Son facultades de la Cámara y el Senado de la República:

Proponer moción de censura respecto de los Ministros, Jefes de Departamento Administrativo, Presidentes, Gerentes o Directores de Instituciones del orden nacional, por asuntos relacionados con las funciones propias del cargo, o por desatención a las solicitudes y citaciones de las otras ramas del poder público u organismos de control. La moción de censura, si hubiere lugar a ella, deberá proponerla por lo menos la décima parte de los miembros que componen la respectiva Cámara. La votación se hará entre el tercero y décimo días siguientes a la terminación del debate, con audiencia de los funcionarios respectivos. Su aprobación requerirá la mayoría simple de los integrantes de la Cámara proponente. Una vez aprobada, el funcionario encartado quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos.

Artículo 2º. El funcionario que fuere separado de su cargo por este motivo, no podrá volver a ejercer funciones públicas sino transcurridos cinco años contados a partir del momento de la sanción.

Artículo 3º. La moción de censura la podrán ejercer igualmente, en sus respectivas entidades territoriales, si hubiere lugar a ella, con la solicitud por lo menos del 50% de sus miembros las Asambleas Departamentales, los Concejos Distritales y Municipales, de acuerdo al mecanismo anteriormente estipulado.

Artículo 4º. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

De ustedes, señores Congresistas,

Jorge Julián Silva Meche,

Representante a la Cámara departamento del Vichada.

Hay más firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Uno de los pilares fundamentales de la democracia es el control político activo y efectivo que debe hacerse a las personas que ostentan cargos de

dirección, manejo y responsabilidad en un estado de derecho, control que debe ser diáfano y abreviado, exento de trámites engorrosos, políticamente imposibles, porque en la práctica las buenas intenciones de defensa social, persiguiendo el bien común se quedarían en letra muerta haciendo por ende nugatorio el derecho connacional que se ampara y legisla.

Por lo que los mecanismos deben ser lo menos dispendiosos posibles para que los altos funcionarios que desborden la legalidad por lo menos prevean la posibilidad cierta de que a través de un rígido control político puedan quedar separados de sus cargos y así de esta forma tomen con mayor precaución y cuidado las decisiones propias de sus carteras y despachos que ineludiblemente van a tener un fondo político técnico con repercusiones amplias en el conglomerado patrio, hay que evitar que funcionarios de estos niveles por sus malas decisiones en momentos neurálgicos del país nos conlleven a una incertidumbre mayor que la que tenemos actualmente y para colmo de males se caigan hacia arriba.

Hoy el Congreso de la República de Colombia tiene un tímido mecanismo de control sobre el ejecutivo, en tratándose obviamente de la moción de censura sobre los Ministros, moción que en la práctica no se implementará jamás puesto que su diseño jurídico está rígidamente instrumentado, dado que los mecanismos para aplicar la moción de censura son tan complejos y requieren una voluntad política imposible de concebir en un sistema congresal como el nuestro. Recogiendo este avance constitucional, proponemos fortalecer mediante este proyecto la conocida moción a través de un procedimiento mucho más práctico y expedito en donde cualquiera de las cámaras tenga la suficiente capacidad de proponerla y ejercerla, haciéndola extensiva además a otros importantes y calificados funcionarios que desarrollan tareas no menos álgidas y neurálgicas que las encomendadas a los ministros de despacho.

Lo que ha pretendido el constituyente inicialmente con este procedimiento no es otra cosa que una extensión de la defensa de los ciudadanos mediante el Congreso de la República para colocarle cortapisas y control al poder omnímodo de nuestro sistema presidencial al cual la misma Constitución lo convirtió en un superpoder. El Congreso por norma general es un foro permanente en donde se defiende el interés común y nacional por lo tanto necesita dientes para que sus apreciaciones de fondo sobre la política estatal tengan amplias connotaciones tanto en el gobierno como en las demás instancias sectoriales de la República, por lo que sus debates no pueden pasar desapercibidos o solamente como actos premonitorios y lo que es peor, como un simple registro histórico, sino que a contrario sensu sean lo suficientemente fuertes para hacer cesar

inmediatamente todo acto o política ya sea general o por sectores que esté colocando en grave riesgo la estabilidad del país.

Hoy mediante este proyecto de acto legislativo, proponemos a ustedes estimados colegas que la moción de censura sea la fuente primordial de devolverle al Congreso su misión constitucional de velar por el bien común, la justicia y la equidad en toda la geografía nacional con respecto a decisiones ejecutivas que en muchos de los casos se deciden sin haberle tomado el pulso al país trayéndole más ostracismo a las gentes que aún creen en nuestras prístinas instituciones. Por lo que este proyecto lleva un ingrediente de agilidad dado el hecho que se requiere para la toma de decisiones al respecto una votación simple de cualquiera de las cámaras y se extiende a los secretarios de la Presidencia de la República, jefes de departamento administrativo y presidentes, gerentes o directores de las entidades descentralizadas del orden nacional.

También es importante dotar de este mecanismo a las honorables Asambleas Departamentales y a los Concejos Municipales y Distritales para que en sus jurisdicciones implementen esta manera especial de ejercer el control político territorial y así los caprichos de muchos funcionarios de este nivel puedan ser rápidamente conjurados y las instituciones de esta manera salvaguardadas.

Es hora, señores congresistas que la Rama Legislativa se apersona de su verdadera dimensión y busque mecanismos que la dignifiquen y le den el estatus del cual la ha investido el pueblo colombiano, es hora que dejemos de hacer el papel de las plañideras y que obremos en concordancia al poder que nos ha otorgado el constituyente primario, para que a su vez el Congreso lidere los procesos políticos, económicos y sociales que requiere con urgencia nuestra atribulada sociedad.

De ustedes señores Congresistas,

Jorge Julián Silva Meche,
Representante a la Cámara departamento del Vichada.
Hay más firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 5 de octubre del año 1999, ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de acto legislativo número 120 con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Jorge Julián Silva Meche* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 117 DE 1999 CAMARA

por la cual se modifica la Ley 48 de septiembre 23 de 1986, en la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 1° de la Ley 48 de 1986, quedará así:

Autorízase a las Asambleas Departamentales, y al Concejo Distrital de Santa Fe de Bogotá, para emitir una estampilla como recurso para contribuir a la construcción, dotación, funcionamiento y desarrollo de programas de prevención y promoción de los Centros de Bienestar del Anciano y Centros de Vida en cada una de sus respectivas entidades territoriales.

Artículo 2°. El artículo 2° de la Ley 48 de 1986, quedará así:

La emisión de la estampilla a la cual se refiere el artículo 1° será hasta por la suma de cinco mil millones de pesos (\$5.000.000.000), en cada sección territorial.

Artículo 3°. El artículo 3° de la Ley 48 de 1986, quedará así:

Autorízase a las Asambleas Departamentales, y al Concejo de Santa Fe de Bogotá D. C., para que señale el empleo, tarifa discriminatoria y demás asuntos inherentes al uso de la estampilla "pro-construcción, dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida e Institutos de Discapacidad", en todas las operaciones que realicen en sus entidades territoriales y en sus municipios.

Parágrafo. Las Ordenanzas que expidan las Asambleas de cada uno de los departamentos, en uso de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas al conocimiento del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para lo de su competencia

Artículo 4°. Facúltase a los Concejos Municipales para que previa autorización de las Asambleas Departamentales determinen el uso de esta estampilla en los asuntos que conciernen a sus municipios.

Artículo 5°. El producido de la estampilla será aplicado en su totalidad a la construcción, dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, Centros de Vida e Institutos de Discapacidad en cada sección territorial.

Parágrafo. Las construcciones de los Centros de Bienestar del Anciano, deberán cumplir con los requisitos mínimos que para el efecto consagra el artículo 18 del Decreto 2011 de 1976, reglamentarios de la Ley 29 de 1975.

Artículo 6°. El artículo 6° de la Ley 48 de 1986, quedará así:

El control del recaudo e inversión de lo producido por esta estampilla será ejercido en los Departamentos por las Contralorías Departamentales, en el

Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá por la Contraloría Distrital y en los municipios por las Contraloría Municipales o por la entidad que ejerza sobre ellos el respectivo Control Fiscal.

Artículo 7°. El artículo 7° de la Ley 48 de 1986, quedará así:

En los Centros de Bienestar del Anciano se dispondrá de servicios mínimos de terapia ocupacional y recreativa que permita la atención de aquellos indigentes que no pernocten necesariamente en los centros, pero que reciban atención médica y alimenticia, puedan ejercer allí sus facultades creativas en los campos de pintura, artesanías, jardinería, confecciones, etc., todo de acuerdo con la reglamentación que sobre el particular establezca el Consejo Nacional de Protección al Anciano. Estos últimos serían Centros abiertos de Bienestar del Anciano.

Artículo 8°. Esta ley rige desde su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Juan de Dios Alfonso García,
Representante a la Cámara,
Departamento de Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley, es el reflejo de las necesidades de las Entidades Territoriales, de contar con recursos más realistas, que los que ofrece la Ley 48 de 1986, para poder mejorar la infraestructura y dotación de la mayoría de los Centros de Bienestar del Anciano y disponer de servicios acordes con la calidad de vida que deben tener las personas beneficiadas de los programas para la tercera edad, que en el sólo departamento de Santander son casi 5.200 de las cuales el 95% carecen de recursos perteneciendo al estrato 1 y 0, y son 65 los centros que les prestan sus servicios.

Si además tenemos en cuenta que los presupuestos Municipales no están aportando a estos programas de bienestar social, los recursos suficientes para cumplir con su objetivo, se hace necesario apoyarlos con esta iniciativa.

SOPORTE CONSTITUCIONAL:

Es una obligación del Estado, la atención de nuestros ancianos, obligación consagrada en nuestra Constitución en su artículo 46 cuando dice: "El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

Con esta iniciativa, se facilitará el acceso a unos recursos importantísimos para la permanencia de las Instituciones que prestan un importante servicio a uno de los sectores más vulnerables de la sociedad, como lo es la tercera edad, pues la magnitud de la problemática que afecta a este sector en materia de salud, nutrición, protección, vivienda, actividades educativas, recreativas, culturales y ocupacionales no ha sido posible reducirla.

Por lo anterior, pongo en consideración el presente proyecto de ley, convencido que será una solución para estos centros que cumplen una importante función social dentro de la sociedad colombiana.

Juan de Dios Alfonso García,
Representante a la Cámara,
Departamento de Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 117, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Juan de Dios Alfonso García*.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PROYECTO DE LEY NUMERO 118 DE 1999 CAMARA

por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992, quedará así:

“El Carácter especial del régimen de las Universidades Estatales u Oficiales, comprenderá la organización y elección de Directivas del personal docente y administrativo, el sistema de las Universidades Estatales u Oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud, de acuerdo con la presente ley.”

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Emith Montilla Echavarría,
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Es premisa fundamental el concepto de la Autonomía Universitaria, porque le otorga a la Nación la primacía y prevalencia de la Carta Política (Artículos 4° y 69 de la Constitución Nacional).

El contenido del concepto de la Autonomía Universitaria, es amplio, implica libertad en su gobierno, administración, finanzas, organización académica; es autonomía plena entendida dentro del marco axiológico y teológico de la Constitución Nacional.

La Carta entrega a la ley la reglamentación de la Autonomía Universitaria y la formulación del régimen de las universidades oficiales, siempre subordinados a los alcances y propósitos mantenidos por la Constitución al estructurar la autonomía que se encuentra consagrada en el artículo 69 de la Constitución y reglamentada en la Ley 30 de 1992 en su Título 3, Capítulo I.

La Autonomía Universitaria abarca todos los aspectos de la Administración y manejo de las universidades, incluso la Seguridad Social y el bienestar del personal vinculado, por ser un concepto integral que no puede ser restringido, porque se supeditaría al mero aspecto académico.

Las universidades oficiales, con autonomía, ley especial y funciones específicas, no pueden asimilarse a establecimientos públicos ordinarios, tal como lo reconoció la honorable Corte Constitucional, pues se trata de una categoría constitucional para la prestación de un servicio público esencial, siendo “Entes Universitarios Autónomos de Régimen Especial” orgánica, estructural y funcionalmente distintos (Ley 30 de 1992, artículo 57).

Las actividades académicas de las universidades, tienen íntima relación con el servicio de su propia seguridad social toda vez que dichos programas en sus actividades de investigación, docencia y extensión, tienen allí un amplio campo de práctica; además de las posibilidades claras de manejo de programas académicos encaminados al montaje de nuevos modelos basados en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

La necesidad de las universidades de contar con servicios propios para facilitar el entrenamiento de futuros profesionales.

Los convenios con los hospitales universitarios, en la actualidad no permiten una relación docente asistencial fluida, dadas las condiciones económicas de los mismos, lo que ocasiona serios traumatismos académicos y problemas en la formación de los estudiantes.

Al ampliarse dicha relación docente asistencial a programas preventivos y de promoción, ya no dentro del contexto de la enfermedad, sino teniendo como

eje un nuevo modelo de salud con énfasis en la prevención, se logra un manejo racional no sólo del recurso económico, sino de la salud misma de la población.

Este sería un compromiso y obligación de ley que las universidades tendrían con la sociedad.

Así las cosas, y teniendo en cuenta que las universidades como “entes universitarios autónomos”, gozan de autonomía para su manejo y demás pueden ofrecer modelos propios de salud y se propone que el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992 quede así:

“El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero de contratación y control fiscal y su propia seguridad social en salud de acuerdo con la presente ley”.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 118, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorables Representante *Emith Montilla Echavarría*.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PROYECTO DE LEY NUMERO 119 DE 1999 CAMARA

por medio de la cual se establecen condiciones para celebrar un acuerdo humanitario.

Artículo 1°. Las normas consagradas en la presente ley tienen por objeto dotar a las autoridades colombianas de instrumentos jurídicos eficaces para facilitar el proceso de paz con las organizaciones armadas al margen de la ley a las que el Gobierno nacional les reconozca carácter político y con las que adelante un proceso de negociación y, en especial, para regular algunos asuntos relativos al régimen de libertad, ejecución de la pena y de la medida de aseguramiento que debe regir para los miembros de las citadas organizaciones que a la entrada en vigencia de la presente ley se encuentren privados de la libertad.

Artículo 2°. En desarrollo del proceso de paz que actualmente se adelanta bajo la dirección del Gobierno Nacional con organizaciones armadas a las que se refiere el artículo 1°, una vez liberados, siquiera parcialmente, los civiles y los miembros de la fuerza pública privados de la libertad incluidos en la lista a la que se refiere el artículo 3° de la presente ley, el Presidente de la República o la persona en quien él delegue esta facultad, siempre que lo considere conveniente y necesario para el avance de dicho proceso, podrá solicitar a las autoridades judiciales competentes la concesión de libertad provisional o libertad condicional en favor de los miembros de las citadas organizaciones que se encuentren privados de la libertad por delitos cometidos con anterioridad a la vigencia de esta ley.

Artículo 3°. En el marco del proceso de paz, el Presidente de la República o su delegado y los miembros representantes de las organizaciones armadas citadas en el artículo 1° de esta ley, concertarán sendas listas del personal de la Fuerza Pública y de los civiles que se encuentren privados de la libertad, y de los miembros de la misma organización que se hallen detenidos o condenados a disposición de las autoridades judiciales.

Las listas deberán contener los nombres y la identidad de las personas en ellas incluidas.

En la lista de los miembros de la organización armada deberán indicarse cuáles son los procesos que se adelantan en contra de cada uno de ellos, así como las autoridades judiciales ante quienes cursen las respectivas actuaciones. Para este efecto, el Fiscal General de la Nación suministrará al Gobierno Nacional la información que fuere necesaria respecto de los procesos en los que no se encuentre ejecutoriada una resolución de acusación y los jueces competentes suministrarán la información correspondiente, si el proceso se hallare en la etapa del juicio.

El Gobierno Nacional deberá aprobar, mediante resolución, las listas a que se refiere el presente artículo, las cuales tendrán el carácter de listas únicas para los efectos previstos en la presente ley.

Artículo 4°. Las medidas judiciales de libertad provisional y libertad condicional previstas en el artículo 2° se concederán por una sola vez, por la autoridad judicial a disposición de la cual se encuentre privado de la libertad el

procesado o condenado, sin sujeción a las causales y prohibiciones establecidas en otras normas, previo el cumplimiento de los siguientes requisitos.

a) Aceptación expresa por parte del procesado o condenado de su libertad provisional o condicional;

b) Manifestación del procesado o condenado, por escrito y bajo la gravedad del juramento, de su voluntad de reincorporarse a la vida civil.

Estas medidas tendrán efecto en todos los demás procesos que se adelanten contra el procesado o condenado por delitos cometidos antes de la vigencia de la presente ley y por lo tanto no podrán hacerse efectivas órdenes de captura expedidas en su contra en tales procesos, mientras continúe la vigencia de la respectiva decisión judicial, sin necesidad de que en cada uno de ellos se dicte una providencia que así lo ordene.

Dictada la providencia en la que se ordene la libertad provisional o condicional, el funcionario judicial cancelará las órdenes de captura que se hayan producido contra el procesado o condenado, para lo cual oficiará a la Fiscalía General de la Nación, en los términos del artículo 384 del Código de Procedimiento Penal.

Artículo 5°. El Gobierno Nacional enviará a la autoridad judicial a cuya disposición se encuentre privado de la libertad el procesado o condenado, la solicitud de libertad provisional o libertad condicional, según el caso, con indicación del nombre y demás datos que permitan establecer la identidad del mismo. Esta solicitud deberá ir acompañada de los siguientes documentos:

a) Copia de la resolución por medio de la cual el Gobierno Nacional apruebe las listas de los miembros de las organizaciones armadas a las que se refiere al artículo 1° de esta ley que se encuentren privados de la libertad por disposición de autoridades judiciales;

b) Certificación, expedida por el Presidente de la República o su delegado, de que la organización armada a la que pertenece el procesado o condenado ha puesto en libertad, siquiera parcialmente, a los civiles y miembros de la fuerza pública incluidos en la lista a que se refiere el artículo 3° de la presente ley;

c) Certificación del Inpec sobre la autoridad judicial a cuya disposición se encuentra privado de la libertad el procesado o condenado.

Artículo 6°. El funcionario judicial resolverá la solicitud de libertad provisional o condicional mediante providencia interlocutoria, en el término de tres días, contados a partir de la fecha de presentación de la misma. Contra esta providencia no procede recurso.

Artículo 7°. La concesión de la libertad provisional o de la libertad condicional previstas en la presente ley no suspenderá el trámite de los procesos penales que se adelante contra el procesado o condenado, ni los procesos civiles que se hayan iniciado para ejercer la acción resarcitoria de los perjuicios, si fuere el caso.

Artículo 8°. Durante el tiempo de la vigencia de la libertad condicional se interrumpirá el término de prescripción de la pena.

Artículo 9°. Las libertades condicional o provisional a las que se refiere la presente ley serán revocadas por el respectivo funcionario judicial, en los siguientes casos:

a) Cuando el Gobierno Nacional dé por terminado el proceso de paz con la organización armada a que se refiere el artículo 1° de esta ley a la que pertenezca el liberado, a menos que proceda la libertad por otra causa;

b) Cuando el liberado provisional o condicionalmente cometa otro delito doloso.

Parágrafo. Cuando se dicte sentencia condenatoria contra un miembro de una organización armada que venía gozando de libertad provisional dentro de las condiciones establecidas en esta ley, el juez competente concederá la libertad condicional, salvo que exista alguna de las causales para la revocación de la libertad provisional prevista en este artículo.

Artículo 10. La presente ley rige a partir de su publicación.

Juan Manuel Ospina, Senador; Zulema Jattin, Roberto Camacho, Luis Fernando Velasco, Representantes a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Pocas veces los colombianos hemos coincidido de manera unánime en un mismo ideal, como cuando el 21 de junio de 1998 masivamente salimos a elegir nuevo Presidente de la República e identificamos como propuesta coincidente de los dos candidatos que llegaron a la segunda vuelta, la necesidad de encontrar una salida negociada al conflicto que desangra al país y lo imposibilita para desarrollar todo su potencial humano y natural.

Una cita audaz del entonces candidato y hoy Presidente de los colombianos rompió la incomunicación de varios años del gobierno nacional con la guerrilla más antigua del continente y permitió iniciar una aproximación directa entre el establecimiento y la insurgencia. Aun en medio de la normal desconfianza de las partes y a pesar de la circunstancia difícil que en los actuales momentos atraviesan los acercamientos, hoy gobierno y guerrilla cuentan con una agenda definida y la posibilidad de iniciar negociaciones, con el apoyo de todo el país.

Desarrollar este proceso en medio del conflicto, adoptando una actitud realista, no deja de ser una tremenda dificultad. A pesar de ello, así lo han aceptado las partes y el evidente incremento de las acciones de guerra nos ha traído nuevos elementos que exigen innovadoras salidas político-jurídicas, en un país en el que la realidad supera la ficción y por lo tanto, las normas no siempre responden a ella.

En los últimos veinte meses, más de 400 soldados y policías han sido retenidos por las FARC después de tomas a poblaciones o puestos militares. Su poder político a través de las armas no deja de alimentarse económicamente, entre otras fuentes, con el terrible negocio del secuestro que, a más de destruir familias y acabar, en muchos casos, con modestos patrimonios labrados durante años de trabajo, hace inviable la agricultura, la ganadería y el comercio en vastas regiones de Colombia.

En respuesta a demandas del gobierno, de la sociedad y, por supuesto, de las madres y familiares de los policías y soldados en poder de las Farc, el Secretariado propuso realizar una reunión, llamada "de los tres poderes", para explorar la posibilidad de celebrar un acuerdo que permitiera la liberación de estos colombianos. A la reunión asistieron por solicitud del señor Presidente de la República, los Presidentes de las comisiones de paz de Senado y Cámara, los presidentes de las comisiones primeras del Congreso y el Procurador General de la Nación, acompañados, como se ha estado en todo el proceso, por el gobierno, representado por el Alto Comisionado para la Paz.

Como resultado de esta reunión, en la que participaron por las FARC Manuel Marulanda Vélez y varios de los miembros de su secretariado, se presentaron varias iniciativas que tenían en común la búsqueda de un acuerdo humanitario para permitir la libertad de los policías y soldados retenidos, no necesariamente como resultado final del proceso de paz, pero sí en el marco de su negociación.

Posiciones diversas se plantearon en las reuniones de Caquetania; desde la necesidad de una LEY DE CANJE AUTOMÁTICA Y PERMANENTE, presentada por el Comandante de las Farc y que la comisión estatal no compartió desde su primera enunciación, hasta la búsqueda de otros mecanismos que en conformidad con el orden constitucional vigente, se pudiera desarrollar.

Dada la sensibilidad del tema, queremos resaltar la firme convicción de los miembros de la comisión de aplicar siempre las leyes penales a cualquier colombiano o extranjero que delinca en el territorio nacional, pues en Colombia sólo existe un gobierno y una institucionalidad, posición que desde la inicial propuesta de las Farc fue planteada a sus voceros.

Es bueno recordar que mientras se adelantaban estas conversaciones, en el Congreso de la República se debatía una propuesta gubernamental encaminada a reformar la Carta Política para, entre otras, revestir al Presidente de la República de amplias facultades para el desarrollo de las negociaciones de paz, incluidos los instrumentos jurídicos que hicieran posible el acuerdo en mención. La reforma política no fue aprobada y el mecanismo para lograr este acuerdo humanitario, consecuentemente, debía buscarse por otro camino,

Por esta razón, presentamos hoy a consideración del Honorable Congreso de la República un proyecto de ley para dotar al gobierno nacional de un instrumento jurídico eficaz y acorde con las normas constitucionales y así adelantar un ACUERDO HUMANITARIO para la liberación de todos los colombianos privados de la libertad por los grupos alzados en armas que hayan recibido el *estatus* político y que se encuentren participando activamente en un proceso de negociación con el gobierno nacional. Este instrumento estará a disposición del Gobierno Nacional, para que mediante una evaluación pueda ser utilizado a discreción del ejecutivo, y siempre en el marco de una negociación para encontrar la paz y no para mantener la guerra.

Para una mejor comprensión de nuestra propuesta, podríamos sistematizar el proyecto, que consta de 10 artículos, así,

1. La facultad para solicitar la libertad de los guerrilleros presos radica en el señor Presidente de la República o su delegado y en los Ministros del Interior y de Justicia y del Derecho, con amplia discrecionalidad para determinar las condiciones de liberación de los miembros de los grupos alzados en armas con

los que se desarrolle el ACUERDO HUMANITARIO y mientras se adelante una negociación de paz.

2. El texto se somete a consideración del Congreso de la República, reconociendo que va a ser objeto de una muy amplia discusión, estudio y análisis por parte de la comunidad nacional y de los voceros de los grupos armados con estatus político que estén interesados en el mismo.

3. El texto del proyecto y su filosofía se apartan de la figura del canje tal y como se define en el Derecho de Guerra, por no considerar que las condiciones de nuestro conflicto permitan la utilización de esa figura.

4. Si bien reconocemos que en la actual legislación existen posibilidades jurídicas que permiten la liberación de insurgentes detenidos en las cárceles colombianas por delitos políticos, no compartimos ese camino, por restrictivo para el universo de los acuerdos que se buscan, y porque la favorabilidad política presentada es la amnistía o el indulto, figuras propias para ser aplicadas en la finalización de un proceso de paz, y no en sus inicios.

5. La aplicación de las medidas contenidas en este proyecto se hará de forma dosificada y gradual, de acuerdo con la discrecionalidad del ejecutivo.

6. Se establece en el proyecto la posibilidad de conceder libertades provisionales o condicionales a los miembros de los grupos alzados en armas por petición expresa del señor Presidente de la República o su delegado, con el cumplimiento de unos requisitos que se relacionan no con las condiciones personales del detenido o condenado, sino con el desarrollo del proceso de paz. Contiene también el procedimiento para la concesión de las libertades, las causales de su revocatoria, la autoridad competente para

otorgarlas y el señalamiento expreso de que estas medidas no suspenden el proceso penal.

7. La concesión de las libertades condicionales o provisionales está supeditada a las consideraciones de conveniencia y necesidad determinadas por el gobierno nacional y en aras a garantizar el avance del proceso de paz.

Por último, señores Congresistas, nuestra experiencia indica que uno de los mayores obstáculos para un proceso de negociación es la profunda desconfianza que el establecimiento y la guerrilla se tienen, producto de más de 35 años de enfrentamientos y desencuentros. El proceso no podemos referirlo sólo a los últimos acontecimientos, sino al contexto de nuestro largo conflicto interno, para lo cual, si ahora tenemos la posibilidad de desarrollar un primer ACUERDO HUMANITARIO, verificable y que esté en consonancia con los avances de la negociación, bien vale la pena aprobar esta iniciativa como un primer paso hacia otros compromisos que en el marco del derecho internacional humanitario impulsen los acuerdos de paz, propósito que es mandato ciudadano de indudable legitimidad.

Juan Manuel Ospina, Senador; Zulema Jattin, Roberto Camacho, Luis Fernando Velasco, Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre del año 1999, ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 119, con su correspondiente exposición de motivos, por *Zulema Jattin* y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Gustavo Bustamante Moratto.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 1999 CAMARA

por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la Emisión de la "Estampilla de Fomento Turístico" y se dictan otras disposiciones.

Doctor

OSCAR DARIO PEREZ PINEDA

Presidente

Comisión Tercera Constitucional

Honorables Representantes

En cumplimiento de la labor encomendada por la Presidencia de la Comisión Tercera de la honorable Cámara de Representantes en relación al Proyecto de ley número 078 de 1999, me permito presentar el respectivo informe de ponencia.

El texto del proyecto de ley, cuyo estudio se me encomendó, es el siguiente:

PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 1999 CAMARA,

por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la Emisión de la "Estampilla de Fomento Turístico", y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla de Fomento Turístico, cuyo producido entrará a formar parte del patrimonio del Instituto de Turismo del Meta.

Artículo 2º. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en todas las actividades y operaciones que se deban realizar en el Departamento y sus municipios.

Parágrafo 1º. La Asamblea Departamental del Meta podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro medio, método o sistema de recaudo del gravamen sobre el acto o hecho sujeto de la estampilla, que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 2º. Dentro de los hechos, actos y actividades económicas a los que se obliga el uso de la estampilla, la Asamblea Departamental del Meta podrá incluir la distribución y venta de licores, alcoholes, cervezas, nacionales y extranjeros, y juegos de azar.

Parágrafo 3º. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del cuatro por ciento (4%) del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 4º. Facúltase a los Concejos municipales del Departamento del Meta para que, previa autorización de la Asamblea Departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que por esta ley se autoriza con destino al Instituto de Turismo del Meta.

Artículo 5º. 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 actos.

Artículo 6º. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y será administrado por el Instituto de Turismo del Meta.

Artículo 7º. La totalidad del producido de la estampilla a que se refiere esta ley será distribuido así:

1. El 90% para el Instituto de Turismo del Meta.
2. El 9% para los municipios recaudadores, que será invertido en el fomento de las actividades turísticas.
3. El 1% restante, ingresará a una cuenta especial de la Tesorería del Instituto de Turismo del Meta, y será destinado a cubrir los gastos de emisión de las estampillas a que se refiere la presente ley.

Artículo 8º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deja sin efecto todas las disposiciones que le sean contrarias.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

La modificación que nos permitimos introducir al proyecto no altera la esencia ni el propósito del mismo, tan sólo persigue el mejoramiento del proyecto y en modo alguno significa modificaciones de fondo al texto:

1. Especificar en el título del proyecto, las atribuciones constitucionales del Congreso de la República, para proferir la ley que se persigue. En consecuencia, se le fusiona al título del proyecto de ley el siguiente texto: "En uso de sus atribuciones, y especialmente las que le confieren los artículos 150, numerales 5 y 12, y 338 de la C. P."

Es importante que en el texto de la ley, se determine con precisión las facultades constitucionales que le dan fundamento legal y permiten su expedición.

2. Suprimir el parágrafo 2º del artículo 2º del proyecto de ley, conservando el resto del artículo la misma redacción.

El propósito de la supresión de este parágrafo, no es otro que el de adecuar el texto del proyecto a los postulados constitucionales. Ciertamente, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 294 de la Carta Política, la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales.

3. Suprimir el artículo 4º del proyecto de ley.

No tiene sentido facultar a los Concejos Municipales, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla en los municipios, ya que, en aplicación del principio de jerarquización de la ley, las Ordenanzas Departamentales rigen obligatoriamente en todo el territorio departamental, siendo de obligatorio cumplimiento para los funcionarios departamentales y municipales y comunidad en general acatarlas.

4. Se corregirá la numeración del articulado del proyecto.

En el proyecto de ley existe un error en la numeración de los artículos, ya que del artículo 2º pasa al artículo 4º.

En consecuencia el proyecto de ley, realizadas las modificaciones que proponemos quedaría así:

PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 1999 CAMARA,
por la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la Emisión de la "Estampilla de Fomento Turístico", y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

En uso de sus atribuciones, y especialmente las que le confieren los artículos 150, numerales 5 y 12, y 338 de la C. P.,

DECRETA:

Artículo 1º. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que ordene la emisión de la Estampilla de Fomento Turístico, cuyo producido entrará a formar parte del patrimonio del Instituto de Turismo del Meta.

Artículo 2º. Autorízase a la Asamblea Departamental del Meta para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en todas las actividades y operaciones que se deban realizar en el Departamento y sus Municipios.

Parágrafo 1º. La Asamblea Departamental del Meta podrá autorizar la sustitución de la estampilla física por otro medio, método o sistema de recaudo del gravamen sobre el acto o hecho sujeto de la estampilla, que permita cumplir con seguridad y eficacia el objeto de lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 2º. La tarifa contemplada en esta ley no podrá exceder del cuatro por ciento (4%) del valor del hecho sujeto a gravamen.

Artículo 3º. 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 actos.

Artículo 4º. El recaudo obtenido por el uso de la estampilla se destinará a lo establecido en el artículo 1º de la presente ley y será administrado por el Instituto de Turismo del Meta.

Artículo 5º. La totalidad del producido de la estampilla a que se refiere esta ley será distribuido así:

1. El 90% para el Instituto de Turismo del Meta.
2. El 9% para los municipios recaudadores, que será invertido en el fomento de las actividades turísticas.
3. El 1% restante, ingresará a una cuenta especial de la Tesorería del Instituto de Turismo del Meta, y será destinado a cubrir los gastos de emisión de las estampillas a que se refiere la presente ley.

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deja sin efecto todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La realidad nacional, hoy demuestra un progresivo deterioro en las finanzas de las entidades territoriales, existiendo, en su mayoría, unos departamentos que tienen graves problemas en la financiación de los programas y proyectos sociales por la falta de recursos que permitan cumplir los objetivos trazados por los gobernantes departamentales. Se hace necesario entonces, otorgarles a esas entidades territoriales, instrumentos legales que les permitan captar los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades de desarrollo económico y social trazadas por el ejecutivo departamental.

A pesar de la crisis económica generalizada, el turismo ha venido consolidándose como uno de los renglones más importantes en la economía de algunos departamentos, y especialmente en el Meta. Sin embargo existen algunas situaciones que están dificultando la explotación del sector turístico en nuestras regiones, ya por razones de carácter político o por aplicación inadecuada de las normas legales pertinentes.

Tal es el caso del departamento del Meta, cuyo potencial turístico es ampliamente reconocido por diferentes entes públicos y privados a nivel nacional. Recientemente la Revista Dinero (especializada en información

económica) en su ejemplar No. 92 del 10 de septiembre de 1999, al hacer una prospección de la regionalización del desarrollo económico del país analiza el caso particular de la Orinoquia y establece que: "La Orinoquia Colombiana lo tiene todo en términos de recursos empresariales y humanos. También le falta todo cuando se trata de infraestructura para el desarrollo. Si hay inversión y se desata el nudo gordiano de la violencia, esta región tiene un potencial inmensurable", y agrega que: "Una de las oportunidades de esta región es el turismo. Hay un potencial enorme y su norte es el ecoturismo. Actualmente los esfuerzos se enfocan al turismo de haciendas, ya que cuentan con la infraestructura necesaria para desarrollar un proyecto similar al del eje cafetero".

A partir de la expedición de la Ley 300 de 1996 (Ley de Turismo), el departamento del Meta ha abordado el tema del desarrollo turístico en una forma muy seria. Con apoyo del Viceministerio de Turismo en actividades de planificación para el desarrollo turístico durante los años de 1996 y 1997, se propuso estructurar el Plan Sectorial de Turismo para el Departamento del Meta, documento que fue finalmente presentado en febrero de 1998. Dicho documento sirvió de base para definir la política y los programas sectoriales del turismo en el marco del Plan de Desarrollo del departamento del Meta, aprobado por la Asamblea Departamental a mediados del año pasado.

En dicho Plan se contempló el sector turístico como elemento vital para contribuir al logro de las políticas de desarrollo integral globalizado, generación de empleo y sostenibilidad ambiental, así como al de la consecución de la paz.

Se inició la tarea específica de adelantar un diagnóstico turístico del departamento que estableciera las limitaciones y las potencialidades del mismo, a través de acciones puntuales, como: a) La evaluación de atractivos turísticos; b) La evaluación de la infraestructura turística; c) La evaluación de la estructura turística o de planta física, y d) La evaluación de la superestructura turística, es decir, de los elementos tales como existencia de personal capacitado, tecnología y seguridad, y establecimientos de educación formal y no formal, profesional, técnica o de otra índole que tienen que ver con el desarrollo turístico.

Una vez realizado el diagnóstico se procedió a la etapa de formulación de programas y proyectos específicos, los cuales desarrollan en la actualidad a través del Instituto de Turismo del Meta, así:

1. Mercadeo y promoción turística del departamento del Meta.
2. Programa de agroturismo.
3. Programa de ecoturismo.
4. Programa de protección y adecuación de atractivos turísticos naturales.
5. Programa de capacitación a la industria turística del departamento del Meta (prestadores de servicios).
6. Programa de turismo de interés social.
7. Programa de señalización turística del departamento.
8. Programa de incentivo a la inversión turística.
9. Programa Festival de la Canción Colombiana.

Actualmente está radicado en el Viceministerio de Turismo, el proyecto denominado "**Promoción y Mercadeo Turístico del Departamento del Meta**", que contempla una inversión aproximada de \$450.000.000.00, a ser financiado por el departamento a través del Instituto de Turismo del Meta, el Sector Turístico del Departamento, y la Nación a través del Fondo Nacional de Promoción Turística.

De este proyecto se ha ejecutado únicamente la parte que le correspondía financiar al departamento a través del Instituto de Turismo del Meta. Cabe destacar que el proyecto presentado, será adoptado como modelo nacional dada su seriedad y consistencia técnicas, y su concordancia con los criterios exigidos por el Viceministerio de Turismo.

Todo lo anterior, nos lleva a concluir la importancia de estabilizar la renta que le permite al departamento financiar los distintos programas con los cuales impulsará el desarrollo del sector turístico del departamento y de paso se constituirá en el modelo a seguir por las demás regiones a nivel nacional.

Hasta la fecha, el departamento financió estos programas con los recursos provenientes de la emisión de la estampilla de Fomento Turístico y Cultural, que fue creada mediante la Ordenanza número 014 de 1963. Sin embargo, mediante una acción de nulidad, el Tribunal Administrativo del Meta decretó la nulidad de la Ordenanza modificatoria No. 088 del 27 de noviembre de 1990, en lo pertinente al cobro del impuesto relacionado con la estampilla de Fomento Turístico y Cultural. Los argumentos del fallo radican en la carencia de facultades de las Asambleas Departamentales para crear o imponer tributos o impuestos.

Durante cerca de treinta y seis años, la Asamblea Departamental del Meta expidió algunas Ordenanzas con las que reglamentó las actividades relacionadas con la actividad turística del departamento. Estas fueron:

- Ordenanza número 014 del 31 de octubre de 1963, estableció la Junta de Turismo del Meta como una entidad autónoma encargada de organizar, dirigir y explotar la industria turística en el departamento. Creó la Estampilla de Turismo.
- Ordenanza número 060 de 1965, cambió la denominación de la estampilla por la de "Estampilla de Fomento Deportivo y Turístico".
- Ordenanza número 026 de 1986, creó el Instituto de Cultura y Turismo del Departamento del Meta, como un establecimiento público de carácter descentralizado, encargado de fomentar actividades artísticas, culturales, folklóricas y de turismo especialmente.
- Ordenanza número 018 de 1987, cambió nuevamente la denominación de la estampilla por la de "Estampilla de Fomento Turístico y Cultural".
- Ordenanza número 028 de 1988, modificó algunos artículos de la 018/87.
- Ordenanza número 040 de 1989, modificó la 028/88.
- Ordenanza número 088 de 1990, modificó la 040/89.
- Ordenanza número 023 de 1991, modificó el artículo 8° de la 088/90.
- Ordenanza número 022 de 1993, modificó la 069/90 y 088/90.
- Ordenanza número 103 de 1993, estableció que corresponde al Instituto de Cultura y Turismo del Meta, emitir la Estampilla de Fomento Turístico y Cultural; y suministrarla a las entidades públicas que así lo requieran. Creó el Fondo Rotatorio de Cultura y Turismo del Meta; derogó los artículos 6°, 7°, 8° y 9° de la Ordenanza 088/90, y las Ordenanzas 040/89, 028/88, 019/88.
- Ordenanza número 104 de 1993, derogó el artículo 5° de la Ordenanza número 088/90, estableció el cobro de estampillas departamentales en las órdenes de contratos y obras públicas que celebre el departamento.
- Ordenanza número 305 de 1998, modificó la denominación del Instituto de Cultura y Turismo del Meta, por la de Instituto de Turismo del Meta.

Este último acto administrativo de la Asamblea del Meta, es decir la Ordenanza número 305 de 1998, establece en su artículo 3°, que el patrimonio del Instituto de Turismo del Meta está conformado por los recursos provenientes de la estampilla de Fomento Turístico y Cultural; los porcentajes correspondientes a la elaboración de papeleta de venta de ganado y guías de transporte y movilización de ganado; las transferencias, donaciones o aportes de cualquier índole; los saldos presupuestales del Instituto de Cultura y Turismo del Meta; y, los bienes muebles e inmuebles de propiedad o en comodato del Instituto de Cultura y Turismo del Meta.

Nótese cómo el patrimonio de la entidad encargada de la organización, dirección y explotación de la industria turística en el departamento del Meta, se ve afectado con la decisión judicial, ya que se impide la consecución de los recursos necesarios para el sostenimiento del Instituto de Turismo del Meta, conllevando la crisis del sector turístico del departamento del Meta.

Ciertamente, el departamento del Meta, que se distingue por la belleza de sus paisajes y que se vio enormemente beneficiado por la inauguración de la autopista al llano, lo que le abre grandes posibilidades de desarrollo, cuenta con un gran potencial para la explotación del turismo convencional, ecológico y agroturismo. Pero, necesariamente para poder realizar la actividad turística es indispensable que existan los recursos que permitan su funcionamiento.

El artículo 150 de la Carta Política en su numeral 5°, le permite al Congreso de la República a través de una ley, conferir atribuciones especiales a las Asambleas departamentales. Por ello, es viable el concepto favorable del trámite del presente proyecto. No se está creando nada nuevo, ni se están imponiendo nuevos gravámenes, simplemente se está legalizando una situación anómala en la emisión de la estampilla de Fomento Turístico, como es la autorización expresa del Congreso a la Asamblea del Meta.

En conclusión, la autorización a la Asamblea Departamental del Meta, para ordenar la Emisión de la "Estampilla de Fomento Turístico" que persigue este proyecto de ley, es una necesidad sentida para la comunidad llanera. Con los recursos que se obtengan de la emisión de la estampilla, el Instituto de Turismo del Meta podrá cumplir con los objetivos de su creación, como fueron la organización, dirección y explotación de la industria turística en el departamento del Meta, lo que redundará en beneficio de todos los colombianos ya que podremos visitarla como turistas y disfrutar de la belleza de sus paisajes y de la calidez de su gente.

Proposición

Con las anteriores consideraciones proponemos se le dé primer debate en esta Comisión al Proyecto de ley en mención.

De los honorables Parlamentarios,

Heli Cala López, Ponente Coordinador; *Dilia Estrada de Gómez*; *Janith Bula Oviedo*, Ponentes.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1999 SENADO Y 098 DE 1999 CAMARA

por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

Honorable Representante

OSCAR DARIO PEREZ

Presidente

Comisión Tercera Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorable Presidente y honorables Representantes miembros de la Comisión:

Cumplimos con el honoroso encargo que nos fuera hecho por el señor Presidente de la Comisión de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de Ley 220 de 1999 Senado y 098 de 1999 Cámara, *por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones.*

I. Introducción aspectos generales

El presente proyecto que se somete a consideración de la Comisión fue presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público ante el honorable Senado de la República y, luego de surtir el respectivo trámite constitucional en la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del honorable Senado en donde fue aprobado el pasado 8 de junio y en la Plenaria del honorable Senado el día 8 de septiembre del presente año, fue remitido el día 16 de septiembre para su debate en esta Corporación.

El proyecto, como lo indica su título, tiene como propósito fundamental conceder al Gobierno Nacional autorizaciones para celebrar operaciones de crédito público y operaciones asimiladas a éstas destinadas a financiar apropiaciones presupuestales, programas y proyectos de desarrollo económico y social y para garantizar operaciones de pago de otras entidades estatales.

El proyecto presentado por el Gobierno Nacional ha sido objeto de juicioso análisis en el honorable Senado, y con los valiosos aportes al texto introducidos en los debates por los honorable Senadores, se presenta para su análisis un proyecto consistente y robustecido, cuyo marco constitucional y legal ha sido analizado en las ponencias para los debates constitucionales en el seno de honorable Senado y que corresponde al desarrollo de las facultades constitucionales conferidas al honorable Congreso por el numeral 9 del artículo 150 de la Carta Política, que determina la competencia de honorable Congreso para: "Conceder autorizaciones al gobierno para celebrar contratos, negociar empréstitos y enajenar bienes nacionales", función que el honorable Congreso ha desarrollado desde 1959 a través de autorizaciones globales limitadas cuantitativa y cualitativamente, en las leyes que se conocen con el nombre de "leyes de endeudamiento".

Solicita en esta ocasión el Gobierno Nacional ampliar las autorizaciones conferidas por la Ley 185 de 1995 y leyes de endeudamiento anteriores para celebrar operaciones de crédito interno y externo, y operaciones asimiladas a éstas, así como ampliar las autorizaciones conferidas por la Ley 344 de 1996 para otorgar garantías a obligaciones de pago de otras entidades estatales.

II. Estructura y contenido del proyecto de ley

El proyecto remitido por el honorable Senado tiene la siguiente estructura, que no ha variado desde su presentación al honorable Congreso:

1. Autorizaciones de endeudamiento y de otorgamiento de garantías.
2. Disposiciones comunes a los artículos anteriores.
3. Fondo de Inversión para la Paz.
4. Disposiciones generales.

En el Capítulo I se propone ampliar en 12.000 millones de dólares o su equivalente en otras monedas las autorizaciones de endeudamiento externo e interno para financiar apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social, así como ampliar en 4.500 millones de dólares o su equivalente en otras monedas las autorizaciones para garantizar obligaciones de pago de otras entidades.

Considera el Gobierno Nacional que de conformidad con los estimativos fiscales, para mantener un déficit fiscal compatible con las metas cambiarias, la tasa de interés y el crecimiento de la economía, las necesidades de endeudamiento del Gobierno Nacional para el cuatrienio 1999-2002 son del orden de US\$29.874 millones, de los cuales el 50.8% (US\$15.172 millones) corresponden al endeudamiento a través de los TES y el 49.2% (US\$14.702 millones) provendrán de otras formas del crédito interno y del endeudamiento externo. Adicionalmente, son requeridos US\$645 millones para operaciones de financiación del Ministerio de Defensa, para un total de endeudamiento del orden de US\$15.347 millones.

El Gobierno Nacional con cargo a las autorizaciones vigentes (Ley 185 de 1995) financiará el Plan Financiero del presente año programado inicialmente por US\$2.000 millones y US\$1.800 millones provendrán de desembolsos de créditos contratados ya contratados, con lo cual las autorizaciones requeridas serían del orden de US\$11.547 millones, ya que se encuentran utilizadas casi en su totalidad las autorizaciones vigentes y esto sin tener en cuenta las autorizaciones que se requieren para financiar los programas del Fondo de Inversión para la Paz al cual nos referiremos en el acápite correspondiente. En todo caso, tal como se ha hecho en pasadas leyes de endeudamiento, el cupo solicitado por el Gobierno Nacional asciende a US\$12.000 millones, para que la siguiente administración disponga de un monto que le permita iniciar su Plan de Gobierno.

En relación con el cupo de autorizaciones para otorgar garantías conferido al Gobierno Nacional mediante la Ley 344 de 1996, por un monto de US\$4.500 millones, se habían empleado US\$3.744 millones hasta el momento de presentación del proyecto de ley, para un saldo de US\$823.5 millones y se solicitan autorizaciones para otorgar garantías por US\$4.500 millones adicionales.

Los honorable Senadores ponentes del proyecto consideraron que los principios de la política de endeudamiento deberían ser los siguientes, y proponemos a la honorable Cámara que igualmente se adopten por la honorable Corporación:

- Que sea consistente con las metas fiscales y cambiarias previstas para el cuatrienio.
- Que contribuya al financiamiento del Plan de Desarrollo, siguiendo las metas de inversión que presente la administración.
- Que el país sea importador neto de capitales durante el cuatrienio, siguiendo una tendencia decreciente de endeudamiento.
- Que permita servir la totalidad de los compromisos de amortización de la deuda.
- Que permita aprovechar las oportunidades que brinden los mercados interno y externo.
- Que se desarrollen eficaces estrategias de manejo de deuda.

De igual manera, se debe continuar con las políticas establecidas por el Conpes en relación con el otorgamiento de garantías de la Nación, sin perder de vista la necesidad de apoyar operaciones para hacer viables proyectos de infraestructura en que exista participación privada, o que por su importancia o tamaño lo requieran.

Así mismo, coincidimos con los Senadores ponentes del proyecto ante la plenaria del honorable Senado en que se deben aplicar criterios estrictos y serios para el otorgamiento de la garantía de la Nación, tales como:

- Se trate de la financiación de proyectos considerados como social y económicamente prioritarios para el país, con plena justificación técnica, social y económica.
- Se trate de entidades públicas o mixtas con mayoría de capital público que tengan adecuada capacidad de endeudamiento y de pago, y que no tengan obligaciones pendientes con la Nación.
- Se utilicen mecanismos abiertos y competitivos en la adquisición de bienes y servicios con el fin de asegurar el cumplimiento de los principios de la contratación estatal.
- Se asegure la capacidad de gestión de ejecutor de proyecto y suficientes recursos para la operación y mantenimiento de proyecto una vez culminado el mismo
- Se aseguren contragarantías suficientes y lo más líquidas posibles para resguardar su operación

El Capítulo II del proyecto aprobado por el honorable Senado contiene un único artículo, referido a las autorizaciones de endeudamiento y garantía, que se propone fusionarlo con el Capítulo I por su relación directa con las normas que contiene, sin afectar la numeración del mismo.

El Capítulo III, que se propone ahora como Capítulo II se refiere al Fondo de Inversión para la Paz, que fue creado por el artículo 8° de la Ley 487 de 1998, y que será de capital importancia en el proceso de paz; el gobierno ha estimado que se invertirán US\$3.500 millones a lo largo del mismo, tanto en la etapa previa a las negociaciones, durante ellas y en el postconflicto. El 60% de estas inversiones será necesario financiarlas a través del crédito, en tanto que el 40% restante se espera obtenerlo como cooperación internacional no reembolsable y con recursos que no afecten el cupo de endeudamiento.

Este Fondo es el principal instrumento de financiación de programas y proyectos estructurados para la obtención de la paz y cuenta con el apoyo del país a través de la suscripción de los bonos de paz, así como requiere del apoyo del legislativo para lograr su apalancamiento financiero a través del crédito.

En el Capítulo IV que ahora se propone como Capítulo III se incluyen una serie de normas relacionadas con el endeudamiento, en general de carácter instrumental, de las cuales se destaca la referida a la necesidad de informar al honorable Congreso sobre el empleo de las autorizaciones en los meses de septiembre y marzo por intermedio de la honorable Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, que encuentra su fundamento en el numeral 9 del artículo 150 de la Constitución Política al señalar que: "el Gobierno rendirá periódicamente informes al Congreso sobre el ejercicio de estas autorizaciones".

Así mismo, respaldamos la iniciativa de fortalecer la fuente de información sobre deuda pública, que permitirá al Estado y a los particulares contar finalmente con una base de datos confiable y completa sobre la deuda pública.

Se destaca la precisión que se propone sobre la definición de títulos de deuda pública, que incluye elementos de plazo y cubre los títulos de entidades públicas con participación del Estado superior al 50%, en tanto que la Ley 51 de 1990 exceptuaba de esta definición las sociedades de economía mixta con participación estatal inferior al 90%.

La propuesta de articulado contenida en el párrafo de este artículo permitirá a las entidades estatales administrar eficientemente y a través de firmas profesionales los títulos de deuda pública que tengan en sus portafolios de inversión, lo cual se podrá evitar abusos y pérdidas para las entidades, que hoy están obligadas a administrarlos directamente asumiendo riesgos financieros que no están muchas veces en capacidad de minimizarlos.

Para dotar a las entidades de un mecanismo realmente eficaz, se propone a la Comisión introducir ajustes en la redacción, que permitan una verdadera administración profesional de estos portafolios a costos razonables, de tal manera que varias entidades puedan participar en los fondos ya constituidos, que pueden tener la naturaleza de patrimonios autónomos. Para garantizar el cabal desarrollo de estos instrumentos, se requiere que las entidades puedan transferir la propiedad de los títulos para convertir estas inversiones en participaciones que constituyan fuente de seguridad, rentabilidad y liquidez, sin entorpecer el funcionamiento de las tesorerías que requieren de flexibilidad y agilidad en su funcionamiento. Este importante instrumento requiere de reglas claras para la administración de estos portafolios, que no pueden ser estáticas, sino que deben seguir el dinamismo del mercado, de conformidad con un reglamento que establezca bases claras, que corresponderá expedirlo al Gobierno en desarrollo de su facultad reglamentaria.

Finalmente, se propone modificar el orden de los artículos décimo quinto que fue introducido en el debate de la sesión Plenaria del honorable Senado y el artículo décimo quinto, para que el último artículo corresponda al de vigencia y derogatorias.

III. Propuesta modificatoria del articulado

Por las razones indicadas anteriormente, se propone a la honorable Comisión introducir las siguientes modificaciones al texto aprobado por el honorable Senado de la República:

1. Suprimir el título del capítulo II y adicionar el artículo 3° al capítulo I.
2. Modificar la numeración de los capítulos, a partir del artículo 3°.
3. Modificar el artículo 10 eliminando la expresión "capital social" habida cuenta que el patrimonio de las entidades estatales no siempre está representado en acciones o participaciones sociales.
4. Modificar el párrafo del artículo 10 con el propósito de dotar a las entidades estatales de mecanismos idóneos para la administración de los portafolios de deuda pública.

5. Invertir los artículos 14 y 15, para que el artículo final sea el de vigencias y derogatorias.

IV. Proposición

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, se propone a la honorable Comisión: Dar primer debate al Proyecto de ley 220 de 1999 Senado y 098 de 1999 Cámara, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones, con base en el texto que se adjunta que incluye la propuesta de articulado para debate en la honorable Comisión.

De los honorables Representantes, con toda atención,

Fernando Tamayo Tamayo, Luis Felipe Villegas, José Francisco Zúñiga G., Oscar González, Oscar Darío Pérez,

Representantes a la Cámara.

TEXTO PROPUESTO POR LOS PONENTES PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 220 DE 1998 SENADO, 98 DE 1999 CAMARA

En la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes por el cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPITULO I

Autorizaciones de endeudamiento y de otorgamiento de garantías

Artículo primero. Ampliase en doce mil millones de dólares (US\$12.000.000.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por los artículos 1° y 4° de la Ley 185 de 1995 y leyes anteriores, diversas a las expresamente autorizadas por otras normas, para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores, destinadas al financiamiento de apropiaciones presupuestales y programas y proyectos de desarrollo económico y social.

Artículo segundo. Ampliase en cuatro mil quinientos millones de dólares (US\$4.500.000.000) de los Estados Unidos de América o su equivalente en otras monedas, las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional por el artículo 38 de la Ley 344 de 1996, diversas a las expresamente autorizadas, por otras normas, para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales conforme a la ley.

Artículo tercero. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público - Dirección General de Crédito Público afectará las autorizaciones conferidas por los artículos 1° y 2° de la presente ley, en la fecha en que se apruebe la respectiva minuta de contrato por la Dirección General de Crédito Público, sin embargo, cuando se trate de emisión y colocación de títulos de deuda pública, las autorizaciones conferidas se afectarán en la fecha de colocación de los mismos.

CAPITULO II

Fondo de Inversión para la Paz

Artículo cuarto. Autorízase a la Nación para celebrar operaciones de crédito público externo, operaciones de crédito público interno, o ambas, así como operaciones asimiladas a las anteriores hasta por la suma de dos mil millones de dólares (US\$2.000.000.000) para financiar los programas del Fondo de Inversión para la Paz.

Los contratos que se suscriban en desarrollo de esta autorización requerirán para su celebración y perfeccionamiento de los mismos requisitos que exijan las normas aplicables para la contratación de las operaciones que se celebren en desarrollo de las autorizaciones conferidas por los artículos primero y segundo de la presente ley.

CAPITULO III

Disposiciones generales

Artículo quinto. El Gobierno Nacional informará al Congreso de la República, por intermedio de la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público, en los

meses de septiembre y marzo sobre la utilización de las autorizaciones conferidas por la presente ley durante los meses de enero a junio y julio a diciembre, respectivamente.

Artículo sexto. Las operaciones de crédito público o asimiladas que celebre la Nación o las garantías que otorgue, con plazo igual o inferior a un año, así como las operaciones de manejo de deuda que realice, no afectarán los cupos de las autorizaciones conferidas. En cualquier caso, las operaciones de crédito público o asimiladas que celebre la Nación o las garantías que otorgue, inicialmente con plazo igual o inferior a un año y que por cualquier motivo se extiendan a un plazo mayor, afectarán los cupos de endeudamiento o de garantía autorizados.

Artículo séptimo. Las autorizaciones de endeudamiento y garantía conferidas por la ley a la Nación se entenderán agotadas una vez utilizadas, sin embargo, los montos que se afecten y no se contraten o los que se contraten y se cancelen por no utilización, así como los que se reembolsen en el curso normal de la operación, incrementarán en igual cuantía la disponibilidad del cupo legal afectado y, para su nueva utilización se someterán a lo dispuesto en la presente ley y en el Decreto 2681 de 1993 y demás reglamentos.

Cuando en los Estados de Excepción de que tratan los artículos 212, 213 y 215 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional cambie la destinación de los empréstitos contratados en desarrollo de las autorizaciones conferidas por la presente ley, deberá informar sobre el redireccionamiento de los respectivos empréstitos a la Comisión Interparlamentaria de Crédito Público.

Artículo octavo. Las operaciones de crédito público y las operaciones asimiladas que celebre la Nación, así como las garantías que otorgue en desarrollo de las autorizaciones conferidas por los artículos primero y segundo de la presente ley, sólo requerirán para su celebración, validez y perfeccionamiento del cumplimiento de los requisitos establecidos en el Decreto 2681 de 1993, las Leyes 185 de 1995 y 344 de 1996 demás normas pertinentes.

Artículo noveno. El artículo 13 de la Ley 185 de 1995 quedará, así:

“Artículo 13. Las modificaciones o los acuerdos modificatorios de contrato que versen sobre operaciones de crédito público y sus asimiladas, operaciones de manejo de deuda y conexas a las anteriores se rigen por la ley vigente al momento de su firma.

“Las modificaciones de los contratos relativos a las operaciones de crédito público, asimiladas, de manejo de deuda y conexas a las anteriores, celebradas por las entidades estatales y que hayan sido aprobadas y/o autorizadas por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, requerirán de la aprobación de la Dirección General de Crédito Público.

“En todo caso, las modificaciones que impliquen adiciones al monto contratado se deberán tramitar conforme a lo dispuesto en las normas legales vigentes para la contratación de nuevas operaciones”.

Artículo décimo. El artículo 30 de la Ley 51 de 1990 quedará así:

“Artículo 30. Son títulos de deuda pública los documentos y títulos valores de contenido crediticio y con plazo para su redención que emitan las entidades estatales así como aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento con independencia de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan.

“No se consideran títulos de deuda pública los documentos y títulos valores de contenido crediticio y con plazo para su redención que emitan los establecimientos de crédito, las compañías de seguros y las demás entidades financieras de carácter estatal, que correspondan al giro ordinario de las actividades propias de su objeto social, excepto los que ofrezcan dichas entidades en los mercados de capitales internacionales con plazo mayor a un año, caso en el cual requerirán de la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para su emisión, suscripción y colocación y podrán contar con la garantía de la Nación”.

“Parágrafo. Sin perjuicio del cumplimiento de lo previsto en el Estatuto Orgánico del Presupuesto General de la Nación y sus decretos reglamentarios, las entidades estatales podrán celebrar en forma directa, individual o conjunta con otras entidades estatales contratos con entidades sometidas a la vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de la Superintendencia de Valores para el correcto manejo, administración y realización de sus portafolios de títulos de deuda pública emitidos por la Nación o garantizados por ésta, a través de fondos comunes especiales o de valores, o cualquier otra modalidad similar, pudiendo sustituir dichos títulos por participaciones en los mencionados fondos, que por su naturaleza podrán ser patrimonios autónomos. El Gobierno reglamentará la materia.

Artículo undécimo. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Ley 142 de 1994 para otros actos y contratos, la gestión y celebración de

los actos y contratos de que trata el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes por parte de las empresas de servicios públicos domiciliarios oficiales y mixtas, así como de aquellas con participación directa o indirecta del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, se sujetarán a las normas sobre crédito público aplicables a las entidades descentralizadas del orden al cual se puedan asimilar.

Artículo duodécimo. La celebración de los contratos relacionados con crédito público y de las titularizaciones, por parte de las entidades estatales, así como por parte de aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza y del orden al cual pertenezcan, que no tengan trámite previsto en las leyes vigentes y en el Decreto 2681 de 1993 y demás normas concordantes, requerirá la autorización del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, la cual podrá otorgarse en forma general o individual dependiendo de la cuantía, modalidad de la operación y entidad que la celebre.

Artículo décimo tercero. El artículo 16 de la Ley 185 de 1995, quedará así:
 “Artículo 16. Se deberán incluir en la base única de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público las operaciones de crédito público, sus asimiladas y las operaciones de manejo de deuda, que celebren las entidades estatales con plazo superior a un año, aquellas contratadas con plazo inferior y que por efectos de la celebración de operaciones de manejo superen dicho plazo y, aquellas que incluyan derivados, en este último caso independientemente del plazo.”

“La información referente a saldos y movimientos de dichas operaciones se deberá suministrar mensualmente dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes siguiente al mes que se reporte, de acuerdo con las instrucciones que para tal efecto imparta la Dirección General de Crédito Público.

“Sin perjuicio de lo previsto en los incisos anteriores, cuando se trate de operaciones de crédito público interno de las entidades descentralizadas del orden nacional, las territoriales y sus descentralizadas, la inclusión en la base única de datos será requisito para el primer desembolso.”

Parágrafo 1º. Lo dispuesto en el presente artículo será aplicable también a aquellas entidades con participación del Estado superior al cincuenta por ciento en su capital social, independientemente de su naturaleza.

Parágrafo 2º. La inclusión en la base única de datos del Ministerio de Hacienda y Crédito Público – Dirección General de Crédito Público se efectuará en la forma, plazos y condiciones que reglamente el Gobierno Nacional.

Artículo décimo cuarto. La Comisión Interparlamentaria de Crédito Público se reunirá por convocatoria del Gobierno Nacional o de la mayoría de sus miembros. Podrá citar a los Ministros del Despacho, Directores de Departamentos Administrativos y, además a funcionarios de la más alta jerarquía de las entidades estatales, para que rindan los informes sobre el estado de los créditos en sus respectivas dependencias, y poder así realizar el seguimiento de los mismos.

Artículo décimo quinto. Esta ley deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias y en especial el artículo 7º de la Ley 51 de 1990 y rige a partir de la fecha de su promulgación.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 250 DE 1999 CAMARA,
 64 DE 1998 SENADO**

*por medio de la cual se regula la publicación
 de las encuestas electorales.*

Doctor

ALFONSO LOPEZ COSSIO

Presidente

Honorable Comisión Sexta Constitucional

Cámara de Representantes

E. S. D.

Ref.: Proyecto de ley número 250 de 1999 Cámara, 64 de 1998 Senado, *por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales.*

Con mi acostumbrado respeto y como ponente del proyecto de ley referenciado, me permito exponer algunos aspectos de orden constitucional que me llevan a discrepar con el trámite que se le ha dado hasta el momento a dicha iniciativa y que desbordaría en motivos de inconstitucionalidad de seguirse con el estudio y debate de dicho proyecto.

Por lo tanto expondré detalladamente los motivos de orden constitucional que me llevan a disentir de la iniciativa:

El Proyecto de ley número 250 de 1999 Cámara, 64 de 1998 Senado, *por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales*, toca precisamente, con una materia regulada en el artículo 152 de la Constitución Política, cuyo trámite debe corresponder al de una ley estatutaria por cuanto se refiere a funciones electorales.

En forma similar y como antecedentes próximos de este tema, encontramos la Ley 84 de 1993, *por la cual se expiden algunas disposiciones en materia electoral*, la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-145 de 1994, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero.

El fundamento de la Corte para declarar la inconstitucionalidad de la referida ley, fue que ella, por tratar aspectos propios de la función electoral, debió tramitarse como ley estatutaria, artículos 152, literal c) y 153 de la Constitución Política. Así las cosas, el Proyecto de ley 64 de 1998 Senado y 250 de 1999 Senado, busca regular algunos aspectos propios de la dinámica electoral, como: resultados de encuestas electorales, divulgación de éstas por los medios de comunicación, competencia del Consejo Electoral para reglamentar las condiciones técnicas a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política y electoral, preferencias políticas, etc., y sobre todo en la vigencia del proyecto, es decir, en el artículo 9º, se deroga el artículo 30 de la Ley 130 de 1994 “Estatutaria de los Partidos y Movimientos Políticos”, temas estos que por lo mismo deben ser regulados a través de una ley de carácter estatutario, que ha debido cursar en las Comisiones Primeras del Congreso, conforme lo establece el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992.

Además, el artículo 6º del proyecto de ley de la referencia, recoge casi en forma similar apartes del artículo 24 de la Ley 84 de 1993 –declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-145 de 1994–, y a manera de ilustración me permitiré transcribir:

“Artículo 24. *Encuestas y sondeos.* Además de lo establecido en la Ley 58 de 1985 y en el ‘Estatuto Básico de los Partidos y Movimientos Políticos’, el Consejo Nacional Electoral reglamentará la materia y las condiciones técnicas necesarias a las que deberán acogerse las firmas o personas encuestadoras de opinión política o electoral. Todo con el fin de asegurar el mayor profesionalismo en las investigaciones y la transparencia en la información.

El Consejo Nacional abrirá un registro de firmas y personas naturales que ejecutan encuestas sobre preferencias políticas o electorales.

Queda prohibida la divulgación de encuestas o sondeos electorales sobre preferencias políticas o electorales que llevan a cabo, directamente, al aire, sin el cumplimiento de las normas establecidas para el efecto por el Consejo Electoral, los medios de radiodifusión”. (Hasta aquí la norma transcrita).

Esta norma al igual que el proyecto de ley en cuestión, reguladora de las encuestas y sondeos sobre preferencias políticas o electorales, corresponde y hace parte de la ley estatutaria de partidos y movimientos políticos, razón por la cual el incluirla en la ley ordinaria materia de examen, constituye una clara violación de la Constitución por ser materia de reserva estatutaria. (En igual sentido se pronunció la Corte Constitucional en la Sentencia C-145 de 1994).

Otro aspecto que no se puede ignorar es que, la Carta Política en su artículo 153 prevé que:

“La aprobación, modificación a derogación de leyes estatutarias exigirá la mayoría absoluta de los miembros del Congreso y deberá efectuarse dentro de una sola legislatura”. Como se puede apreciar del texto del Proyecto de ley número 64 de 1998 Senado y 250 de 1999 Cámara, se está derogando una norma de contenido estatutario, en este caso, el artículo 30 de la Ley 130 de 1994, como también se desprende de los antecedentes del mismo, puesto que fue radicado en la Secretaría del Senado el día 25 de agosto de 1998, y por tratarse de un proyecto de ley con características estatutarias, debía tramitarse en una sola legislatura, la cual conforme al artículo 138 de la Constitución, comprende dos periodos por año que van del 20 de julio y termina el 16 de diciembre y del 16 de marzo al 20 de junio. De tal forma que se estaría violando flagrantemente la norma constitucional anotada.

Ahora bien, la Constitución estableció que una de las materias que debe ser regulada por medio de leyes estatutarias es el relativo a las funciones electorales (C. P., artículo 152 literal c), punto central para este análisis puesto que el proyecto de ley cuestionado regula disposiciones electorales. Por lo tanto entraré a determinar cual es el alcance de las funciones electorales mediante

algunos parámetros fijados por la Corte Constitucional, a fin de precisar los aspectos electorales que sólo pueden ser desarrollados por medio de leyes estatutarias.

La Corte ha dicho: "...Para comprender el sentido de la noción de funciones electorales establecidas por el artículo 152, es necesario tener en cuenta que éstas desbordan el campo del desarrollo del derecho al voto y a la participación ciudadana consagrados por la Constitución [C. P., artículos 40 y 258]. En efecto, si las funciones electorales que deben ser desarrolladas mediante ley estatutaria fueran sólo aquellas directamente ligadas a los derechos, mecanismos e instituciones de participación ciudadana, la expresión '*funciones electorales*' del artículo 152 superior carecerían de todo sentido y eficacia normativa puesto que, conforme a los literales a) y d) de ese mismo artículo constitucional, esas materias ya son objeto de reserva de la ley estatutaria. Por consiguiente, conforme al principio hermenéutico del efecto útil de las normas constitucionales, según el cual siempre debe preferirse aquella interpretación que confiere pleno efecto a las cláusulas de la Carta, puesto que no debe suponerse que las disposiciones constitucionales son superfluas o no obedecen a un designio del constituyente, resulta claro para la Corte Constitucional que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana [C. P., artículo 152 literal d)] o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección [C. P., artículo 142 literal a)]..."

Es obvio que estas funciones electorales tienen lazos muy estrechos con los mecanismos y derechos de participación, así como con el régimen de los partidos y movimientos políticos y el estatuto de la oposición, materias todas ellas que son también objeto de reserva de ley estatutaria por la Constitución. Pero lo que es importante señalar es que el contenido de las funciones electorales no se disuelve en las temáticas anteriormente señaladas, sino que tiene una sustancia propia. Una cosa son entonces los derechos de participación, otra los mecanismos e instituciones de participación y otra diversa aun cuando muy relacionada con las anteriores, las funciones electorales, por lo cual es necesario no confundir esos diversos fenómenos jurídico-constitucionales.

Esta diferenciación es importante, ya que si bien es cierto que en materia de derechos fundamentales se impone una interpretación restrictiva de la reserva de ley estatutaria, por cuanto una interpretación diversa vaciaría de contenido la actividad del legislador ordinario, en materia electoral la situación es diversa. En este caso la regulación de la ley estatutaria debe ser mucho más exhaustiva por las siguientes razones:

a) Porque, de un lado es la propia Constitución la que ordena regular las funciones electorales mediante ley estatutaria y no solamente los aspectos esenciales de la misma;

b) Porque una definición restrictiva de la noción de funciones electorales haría perder su especificidad normativa al mandato constitucional del artículo 152 literal c), ya que las funciones electorales se disolverían en los mecanismos y derechos de participación;

c) No se puede aducir que una reglamentación exhaustiva de las funciones electorales vacía al legislador ordinario de su competencia —como si sucede en el uso de los derechos fundamentales—, puesto que las funciones electorales son un campo jurídico delimitado.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones de orden constitucional, me permito proponer como ponente del Proyecto de ley número 64 de 1998 Senado, 250 de 1999 Cámara, una excepción de inconstitucionalidad consagrada en el artículo 4º de la Carta Política, por cuanto no comparto el trámite que se le dio a dicho proyecto, el cual debía cursar por las Comisiones Primeras del Congreso, situación que lo colocaría en un Vicio de Procedimiento, por contener materias que deben ser reguladas por medio de ley estatutaria.

Si lo considera pertinente, le rogaría muy respetuosamente al señor Presidente, se devuelva la iniciativa el autor del proyecto para que se proceda a su nueva radicación, por cuanto si se hace a la Comisión Primera, se entendería agotada una legislatura, que es la requerida para ello, y además se debía proceder de conformidad con los artículos 153 inciso 2º y 241 numeral 8 de la Constitución Política, por cuanto le corresponde a la Corte Constitucional la revisión previa de este tipo de iniciativas.

En los anteriores términos rindo ponencia negativa por razones de inconstitucionalidad al Proyecto de ley número 250 de 1999 Cámara, 64 de 1998 Senado, teniendo en cuenta que es mi posición personal y unilateral como ponente del referido proyecto.

Cordialmente,

Luis Carlos Ordozgoitia Santana,
Representante a la Cámara.

C. C. Representante: Plinio Olano Becerra

Senadores: Juan Fernando Cristo

Camilo Sánchez Ortega

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 64 DE 1994 SENADO
Y 250 DE 1999 CAMARA**

por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales.

Santa Fe de Bogotá, D. C., septiembre 24 de 1999

Doctor

ALFONSO LOPEZ COSSIO

Presidente de la Comisión Sexta

Cámara de Representantes

Respetado doctor:

De conformidad con lo establecido en el reglamento del Congreso y dentro de la oportunidad señalada, presento a su consideración y por su conducto a la de los miembros de la Comisión la Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 64 de 1994 y 250 de 1999 Cámara, *por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales.*

El proyecto de ley del cual me propongo presentar esta ponencia ha sido analizado desde dos puntos de vista: desde su contenido mismo y el trámite legislativo que se le ha dado al proyecto hasta ahora, llegando a la conclusión que dicho proyecto está viciado de inconstitucional y por tanto se propone su archivo.

Su contenido

El proyecto pretende regular las encuestas que adelantan las diferentes empresas públicas, privadas, mixtas y que buscan reflejar las preferencias electorales a cualquier cargo de elección popular, del orden nacional, regional o local. Se establece una limitación a los medios de comunicación, consistente en permitirles la difusión de los resultados de las encuestas hasta quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la elección de que se trate.

Al respecto la Corte Constitucional se ha pronunciado en diversas oportunidades declarando inexecutable artículos de varias disposiciones legales que han contemplado esta clase de limitaciones.

Entre otras la C-488 de octubre de 1993, cuando procedió a analizar la constitucionalidad del inciso 2º del artículo 23 de la Ley 58 de 1985, que establecía la prohibición a los medios de comunicación de difundir las encuestas de opinión, que mostrarán el grado de apoyo de los ciudadanos a los candidatos o previeran el resultado de la elección, durante los treinta (30) días anteriores a la realización de ésta.

En esa oportunidad la Corte Constitucional, concluyó que esa disposición, vulneraba el derecho a la información, el derecho de informar y constituía un atentado contra la libertad de expresión consagrados en el artículo veinte (20) de la Constitución Política.

Una vez analizado el estudio que la Alta Corte realizó en la sentencia citada de cada uno de los derechos mencionados anteriormente, considero que no hay fundamentación válida para prohibir que se exprese la opinión de los encuestados en un asunto que es netamente público; dada la naturaleza de la democracia participativa, la divulgación de encuestas electorales es asunto de interés general, por tanto esta información es debida y esta restricción absoluta por el término de quince (15) días calendario anteriores a la fecha de la elección, se torna en injusta, inoportuna e inconveniente.

El prohibir la difusión de las encuestas se está impidiendo que a la opinión pública se le informe de algo que le interesa legítimamente y a su vez a los medios de comunicación se les está impidiendo ejercer su derecho a informar.

La difusión de estas encuestas no es contraria a derecho y por el contrario si es de interés general, además que contribuye a la ampliación del conocimiento requerido para la toma de una decisión.

Ha manifestado la Corte que un Régimen de Democracia Participativa, conlleva a asumir una serie de riesgos, que no se deben tratar de evitar a través de prohibiciones al ejercicio de derechos y libertades públicas fundamentales como son el derecho a la información, la libertad de expresión entre otros so pena de desvirtuar la esencia misma del régimen que se pretende defender y consolidar.

Es importante resaltar que en la difusión de encuestas debe existir y se debe exigir un alto grado de responsabilidad por parte de los medios de comunicación. Se advierte que estas encuestas no pueden ser manejadas al arbitrio absoluto de las personas o empresas que las realizan, ni ser interpretadas tendenciosamente por los medios de comunicación, porque se incurriría en la violación del núcleo esencial del derecho a la información que es la información veraz e imparcial. Por ello y para evitar el riesgo de manipulación existen disposiciones legales (artículo 23 Ley 58 de 1985) a través de las cuales se han adoptado las medidas preventivas para la adecuada realización de una encuesta.

La Corte ha sostenido en varios de sus fallos, que el día de las elecciones, por ser un día donde la democracia alcanza su más alta expresión al permitir al pueblo elegir a sus representantes sin más condicionamientos que su propia conciencia, deben tomarse las medidas necesarias para que el elector no se vea constreñido al momento de tomar su decisión, por ello se han declarado exequibles disposiciones que contemplan restricciones para el día de las elecciones, como el suministro de datos provenientes de los medios de comunicación, tales como encuestas o muestreos sobre el comportamiento electoral, por considerar que ellas si podrán interferir en el desarrollo normal y espontáneo del respectivo certamen y dar lugar a equívocos o informaciones que desorienten o desalienten a los votantes. Es así que las restricciones consagradas para el mismo día de las elecciones son procedentes, convenientes y oportunas y que con ellas se busca proteger la plena libertad y autonomía que deben acompañar al ciudadano al momento de ejercer su derecho al sufragio. Restricciones estas que como ya se dijo anteriormente, no son procedentes, ni legales en ningún otro tiempo diferente al día de la respectiva elección.

Reiterando su posición la Corte Constitucional declaró inconstitucional la disposición de la Ley 84 de 1993 a través de la cual se establecían diversas prohibiciones durante las veinticuatro (24) horas anteriores al acto electoral (propaganda móvil o sonora, camisetas, banderas, manifestaciones, entrevistas radiales, de prensa escrita y televisada, etc.) por cuanto estas prohibiciones desbordan el marco del mismo día de las elecciones.

Partiendo entonces de la base que estas limitaciones a los medios de comunicaciones, en la difusión de encuestas electorales, contenidas en normas diferentes, han sido objeto de pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional en diversas ocasiones y que su inconstitucionalidad ha sido reiterada, no es procedente continuar insistiendo sobre esta materia, que como ya se citó anteriormente, la Corte ya se ha pronunciado al respecto.

Trámite legislativo

Nuestro Ordenamiento Constitucional consagra en su artículo 152 las materias que deben ser reguladas a través de las leyes estatutarias y establece en su literal c) como materia competencia de esta clase de leyes:

“Organización y régimen de los partidos y movimientos políticos; estatuto de la Oposición y funciones electorales”.

Según la interpretación de la Corte Constitucional dada al contenido de este literal, la noción de *“funciones electorales”* desbordan el campo del desarrollo del derecho al voto y a la participación ciudadana, consagrados en la Constitución.

En efecto, si las funciones electorales que deben ser desarrolladas mediante ley estatutaria fueran sólo aquellas directamente ligadas a los derechos, mecanismos e instituciones de participación ciudadana, la expresión, *“funciones electorales”* carecería de todo sentido y eficacia normativa puesto que, conforme a los literales a) y d) del artículo 152 esas materias ya son objeto de reserva de ley estatutaria. Por tanto, resulta claro que las funciones electorales que deben ser objeto de regulación mediante ley estatutaria van más allá de las instituciones y mecanismos de participación ciudadana [literal d) artículo 152] o de la regulación de los derechos de participación de las personas y de los procedimientos y recursos para su protección [C. P. artículo 152, literal a)].

Es así que, como lo han demostrado múltiples analistas, los temas electorales cuando no han sido el fruto de amplios acuerdos políticos, sino instrumentos utilizados por ciertos sectores para excluir a sus oponentes, han generado recurrentes fenómenos de violencia en numerosos países. Ello explica entonces que sea constitucionalmente legítimo someter la adopción, reforma o derogatoria de las reglas electorales a requisitos de trámite más fuertes que los propios de leyes ordinarias y ello es lo que explica que el constituyente de 1991 haya ordenado que las funciones electorales sean reguladas mediante ley estatutaria.

Al respecto la Corte Constitucional en sentencia C-45 de 1994 manifestó que:

“...En el caso de las funciones electorales, la ley estatutaria debe regular no sólo los elementos esenciales de las mismas sino todos aquellos aspectos permanentes para el ejercicio adecuado de tales funciones por los ciudadanos,

lo cual incluye asuntos que podrían en apariencia ser considerados potestades menores o aspectos puramente técnicos, pero que tienen efectos determinantes en la dinámica electoral...”. *“...Por su propia naturaleza, la ley estatutaria de funciones electorales es entonces de contenido detallado”.*

De acuerdo con lo anterior, no cabe duda entonces que el proyecto de ley, por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales, es materia de reserva exclusiva de las leyes estatutarias.

Ahora bien, las leyes estatutarias se caracterizan, por procedimientos especiales de adopción, derogatoria o reforma. De un lado se exige para su aprobación la mayoría absoluta de los miembros del Congreso; de otro lado requieren revisión previa de la Corte Constitucional a fin de garantizar su adecuación al texto fundamental. Además de ello, estas clases de leyes deben ser tramitadas en una sola legislatura, tal y como lo dispone el artículo 153 de la Constitución Política.

El Proyecto de ley número 64 de 1994 Senado y 250 de 1999 Cámara, objeto de estudio, contiene materia exclusiva de las leyes estatutarias, y si analizamos el trámite que hasta hoy se le ha dado ha sido el trámite, de una ley ordinaria.

El trámite surtido en el Senado correspondió a la legislatura comprendida entre el 20 de julio de 1998 y el 19 de julio de 1999. Aprobado en primer debate el 15 de diciembre de 1998 y en Plenaria de Senado se le dio segundo debate el 16 de junio de 1999. Por tanto no es constitucional dar en esta legislatura el trámite ante la Cámara, por ser como se dijo anteriormente materia de ley estatutaria.

No es procedente por tanto que a este proyecto de ley que está regulando materias reservadas a las leyes estatutarias se le pretenda surtir en esta legislatura el trámite en la Cámara, vulnerando la norma constitucional antes citada.

Muy respetuosamente solicito a usted señor Presidente, y a los demás miembros integrantes de la Comisión, considerar el archivo definitivo del Proyecto de ley número 64 de 1994 Senado y 250 de 1999 Cámara, por medio de la cual se regula las publicaciones de las encuestas electorales, por las razones anteriormente expuestas.

Cordial saludo,

Plinio Olano Becerra,
Representante a la Cámara.

CONTENIDO

Gaceta número 355 - Jueves 7 de octubre de 1999

**CAMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO**

	Págs.
Proyecto de Acto legislativo número 120 de 1999 Cámara, mediante el cual se modifica el artículo 135 numeral 9º de la Constitución Nacional, y se dictan otras disposiciones	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 117 de 1999 Cámara, por la cual se modifica la Ley 48 de septiembre 23 de 1986, en la cual se autoriza la emisión de una estampilla pro-construcción, dotación y funcionamiento de los Centros de Bienestar del Anciano, se establece su destinación y se dictan otras disposiciones	2
Proyecto de ley número 118 de 1999 Cámara, por la cual se modifica el inciso tercero del artículo 57 de la Ley 30 de 1992	3
Proyecto de ley número 119 de 1999 Cámara, por medio de la cual se establecen condiciones para celebrar un acuerdo humanitario	3
PONENCIAS	
Informe de Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 078 de 1999 Cámara, por medio de la cual se autoriza a la Asamblea Departamental del Meta para ordenar la emisión de la “Estampilla de Fomento Turístico” y se dictan otras disposiciones	5
Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 220 de 1999 Senado y 098 de 1999 Cámara, por la cual se amplían las autorizaciones conferidas al Gobierno Nacional para celebrar operaciones de crédito público externo e interno y operaciones asimiladas a las anteriores, así como para garantizar obligaciones de pago de otras entidades estatales y se dictan otras disposiciones	7
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 250 de 1999 Cámara, 64 de 1998 Senado, por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales.	10
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 64 de 1994 Senado y 250 de 1999 Cámara, por medio de la cual se regula la publicación de las encuestas electorales. ...	11