



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 430

Bogotá, D. C., miércoles 16 de octubre de 2002

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 100 DE 2002 SENADO

por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

CAPITULO I

Fusión de entidades u organismos nacionales

Artículo 1°. *Fusión de entidades u organismos nacionales.* El Presidente de la República, como suprema autoridad administrativa, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política, podrá disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, con objetos afines, creados, organizados o autorizados por la ley, cuando se presente al menos una de las siguientes causales:

- Cuando la institución absorbente cuente con la capacidad jurídica, técnica y operativa para desarrollar los objetivos y las funciones de la fusionada, de acuerdo con las evaluaciones técnicas;
- Cuando por razones de austeridad fiscal o de eficiencia administrativa sea necesario concentrar funciones complementarias en una sola entidad;
- Cuando los costos para el cumplimiento de los objetivos y las funciones de la entidad absorbida, de acuerdo con las evaluaciones técnicas, no justifiquen su existencia;
- Cuando exista duplicidad de funciones con otras entidades del orden nacional;
- Cuando por evaluaciones técnicas se establezca que los objetivos y las funciones de las respectivas entidades u organismos deben ser cumplidos por la entidad absorbente;
- Cuando la fusión sea aconsejable como medida preventiva para evitar la liquidación de la entidad absorbida. Cuando se trate de entidades financieras públicas, se atenderán los principios establecidos en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Parágrafo. La entidad absorbente cumplirá el objeto de la entidad absorbida, además del que le es propio. La naturaleza de la entidad fusionada, su régimen de contratación y el régimen laboral de sus servidores públicos, serán los de la absorbente.

El Presidente de la República, al ordenar la fusión armonizará los elementos de la estructura de la entidad resultante de la misma, con el objeto de hacer eficiente su funcionamiento.

CAPITULO II

Rehabilitación profesional y técnica

Artículo 2°. *Reconocimiento económico para la rehabilitación profesional y técnica.* Los empleados públicos de libre nombramiento y remoción de los niveles jerárquicos diferentes del directivo y las personas vinculadas por nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa en los organismos y entidades de la rama ejecutiva del orden nacional, que sean removidos de sus cargos en desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública, recibirán un reconocimiento económico destinado a su rehabilitación laboral, profesional y técnica.

Este reconocimiento económico consistirá en una suma de dinero equivalente a un porcentaje de la asignación básica correspondiente al cargo suprimido, el cual se pagará en mensualidades durante un plazo no mayor de doce (12) meses, en los términos y condiciones que establezca la reglamentación que expida el Gobierno Nacional.

De acuerdo con la reglamentación que para el efecto establezca el Gobierno Nacional, los ex empleados tendrán derecho a recibir el reconocimiento económico mencionado cuando acrediten una cualquiera de las siguientes circunstancias:

- Estar vinculado a un programa de formación técnica o profesional o de capacitación formal o informal, o
- Estar vinculado laboralmente a un empleador privado, en un cargo creado recientemente por tal empleador. En este caso, dicho reconocimiento será directamente entregado al nuevo empleador siempre que tal vinculación laboral sea a través de un contrato a término indefinido o un contrato a un término no inferior de dos (2) años.

El reconocimiento económico de que tratan los artículos anteriores no constituye para efecto alguno salario o factor salarial y el pago del mismo no genera relación laboral.

Artículo 3°. *Cotización a la entidad promotora de salud.* Durante el período en el cual se reciba el reconocimiento a que hace referencia el artículo anterior, el ex empleado y la entidad empleadora a la cual este estuvo vinculado, pagarán por partes iguales las mensualidades correspondientes al Sistema General de la Seguridad Social en Salud, calculadas sobre la suma mensual que se le reconozca al ex empleado.

Artículo 4°. *Condiciones para el reconocimiento.* El derecho a recibir el reconocimiento económico de que trata el artículo 2° de la presente ley se pierde en el evento en que el ex empleado no acredite mensualmente una de las dos circunstancias enumeradas en los literales a) y b) del artículo segundo de la presente ley.

Artículo 5°. *Programas para el mejoramiento de competencias laborales*. El Gobierno Nacional adoptará, con el concurso de instituciones públicas o privadas, programas para procurar el mejoramiento de las competencias laborales de los ex empleados a que se refiere esta ley.

Artículo 6°. *Protección especial*. De conformidad con la reglamentación que establezca el Gobierno Nacional, no podrán ser retirados del servicio en el desarrollo del Programa de Renovación de la Administración Pública las madres cabeza de familia sin alternativa económica, las personas con limitación física, mental, visual o auditiva, y los servidores que cumplan con la totalidad de los requisitos, edad y tiempo de servicio, para disfrutar de su pensión de jubilación en el término de tres (3) años, contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 7°. *Aplicación en el tiempo*. Las disposiciones de este capítulo se aplicarán a los empleados públicos cuyos cargos hayan sido suprimidos a partir del 1° de septiembre del año 2002, dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública del orden nacional, y hasta el vencimiento de las facultades extraordinarias que se confieren en la presente ley.

CAPITULO III Gobierno en línea

Artículo 8°. *Gobierno en línea*. El Gobierno Nacional promoverá el desarrollo de tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales relacionados con los siguientes aspectos:

- a) Desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico;
- b) Desarrollo de portales de información, prestación de servicios; y
- c) Participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

El Gobierno Nacional desarrollará y adoptará los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico y deberá realizarse bajo criterios de transparencia, de eficiencia y eficacia de la gestión pública, y de promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

CAPITULO IV Defensa judicial de la Nación

Artículo 9°. *Defensa Judicial de la Nación*. El Gobierno Nacional estudiará y adoptará propuestas técnicas que permitan la coordinación de la defensa judicial de la Nación por parte de las entidades públicas del orden nacional y la consolidación de un sistema integral de información que busque el mejoramiento de las actuaciones judiciales de la Nación.

CAPITULO V Facultades extraordinarias

Artículo 10. *Facultades extraordinarias*. De conformidad con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución Política, revístese al Presidente de la República de precisas facultades extraordinarias, por el término de seis (6) meses, contados a partir de la fecha de publicación de la presente ley, para:

- a) Suprimir y fusionar Ministerios y Departamentos Administrativos, determinar su denominación, número y orden de precedencia.

El acto mediante el cual se disponga la fusión, determinará los objetivos, la estructura orgánica y el orden de precedencia del Ministerio o Departamento Administrativo resultante de la fusión.

El acto mediante el cual se disponga la supresión, determinará el orden de precedencia de los restantes Ministerios o Departamentos Administrativos;

- b) Señalar o modificar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley;

- c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional;

- d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley;

- e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a los cuales se trasladen las funciones de las suprimidas;

- f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplan las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar;

- g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

Parágrafo. Las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República en el presente artículo para renovar la estructura de la Administración Pública Nacional, serán ejercidas con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación.

CAPITULO VI

Vigencia

Nuevo artículo 11. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Bogotá, D. C.

Señor doctor

EMILIO OTERO DAJUD

Secretario General del honorable Senado de la República

E. S. D.

Señor Secretario:

Presento a usted muy respetuosamente el proyecto de ley por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

Durante los últimos dos años, el Congreso ha expedido distintas leyes para garantizar la viabilidad futura de las entidades territoriales para afrontar una de las más difíciles crisis que estas hayan tenido en toda su historia. Sin embargo, poco se ha hecho para garantizar la viabilidad futura de la Nación, racionalizar su gasto corriente de forma tal que sea posible el desarrollo estable en el futuro. Esta es la causa y origen del proyecto de ley que el Gobierno Nacional presenta hoy ante el honorable Senado de la República.

1. Antecedentes legislativos

En la *Gaceta del Congreso* número 369 de 6 de agosto de 2001 se publicó el Proyecto de ley número 59 de 2001 Senado, por la cual se expiden disposiciones sobre la organización y funcionamiento de la administración pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, radicado el 1° de agosto de 2002 por el Gobierno del doctor Andrés Pastrana Arango y suscrito por los Ministros del Interior y de Hacienda y Crédito Público.

El 7 de mayo de 2002 en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado se rindió ponencia (*Gaceta del Congreso* N° 528 de 19 de octubre de 2001), se discutió y se aprobó dicho proyecto de ley, el cual fue debidamente publicado.

En la *Gaceta del Congreso* número 138 de 30 de abril de 2002, se rindió informe de la Subcomisión rendición de cuentas sobre el proyecto de racionalización de trámites (069/01, 071/01, 138/01 y 072/Cámara 123 Senado de 2001) y el Proyecto 059 Senado de 2001 se concluyó que dichos proyectos no son acumulables y se sugirió que su trámite continúe por separado, entre otras razones, porque ya había sido presentado el informe de ponencia para primer debate en ambos casos y, conforme al artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, en este caso no es posible la acumulación.

En la *Gaceta del Congreso* número 188 de 28 de mayo de 2002, aparece la ponencia y el pliego de modificaciones para segundo debate del Proyecto de ley número 59 de 2001. Dicha ponencia nunca fue sometida a votación de la plenaria del honorable Senado, puesto que la sesión fue aplazada.

El 8 de octubre de 2002, el nuevo Gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez, de común acuerdo con los honorables Senadores ponentes del proyecto de ley, decidió retirar el proyecto de ley radicado por su antecesor, con la finalidad de armonizar el contenido del proyecto con su Programa Gubernamental de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario. En tal sentido, se busca un mayor alcance del proyecto de ley e incluir algunos temas importantes como el reconocimiento económico para la rehabilitación laboral, profesional y técnica, el gobierno en línea y la defensa judicial de la Nación, entre otros.

2. Eficiencia de la Administración Pública

En la actualidad, existe una clara y nociva multiplicación de entidades públicas que agobian al ciudadano, causan descoordinación en la acción pública y hacen inviable cualquier presupuesto estatal. El crecimiento del Estado en su conjunto ha sido excesivo y la estructura fiscal del país no es sana.

Así por ejemplo, el crecimiento de los gastos del Gobierno Central ha estado en franco aumento a lo largo de la última década. Desde 1990 hasta hoy el gasto del sector del gobierno central, sin incluir el sector descentralizado, pasó de cerca del 9.4% al 20.8%.

Con el agrietamiento de la base fiscal por la recesión y el incremento de los gastos del Gobierno, el margen disponible para inversión se limitó y redujo notoriamente a lo largo del período 1998-2002.

Este comportamiento no es saludable, pues la drástica reducción en la inversión hace mucho más ineficiente el resto del gasto público y no permite alcanzar metas de interés público de la acción gubernamental. Una de las principales paradojas de la estructura fiscal del país, es que a pesar del enorme crecimiento del gasto público de la última década, sólo un margen cada vez más reducido y menguado se pudo destinar a inversión. Por el contrario, el crecimiento en el gasto de funcionamiento y el pago de intereses concentraron el grueso de los recursos de este período y la inversión tuvo que ceder para atender estos nuevos gastos.

No es saludable entonces para la economía y para la sociedad que con un tamaño del Estado en franco crecimiento, su vocación productiva sea tan limitada y decreciente. Para reencausar el desarrollo del país es urgente devolver al Estado a una senda de estabilidad macroeconómica y de inversión productiva, de manera que el sector público, más que una pesada y amenazante carga para el país, recobre su papel fundamental de contribuir al desarrollo nacional, dentro de claros principios de austeridad y productividad de los recursos públicos.

Para corregir estas tendencias se requieren decididas reformas en varios frentes concurrentes y todos complementarios, tales como la renovación del Estado, el sistema pensional y el de endeudamiento, así como la eficiencia en las regalías y transferencias de la Nación.

El Programa Gubernamental de "Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario" contribuye con estos propósitos, imprimiendo criterios de productividad en el uso de los recursos y austeridad en el gasto, y un agresivo fortalecimiento de las instituciones y su estructura orgánica.

La reforma es imperativa no sólo porque de ello depende la consolidación del Estado social de derecho, sino porque de no producirse el proceso de ajuste, los gobiernos futuros tendrán que afrontar una crisis fiscal que paralizará la inversión social y pondrá en grave riesgo la estabilidad macroeconómica del país. El Estado es hoy permisivo con la corrupción, gigante en politiquería y avaro con lo social¹, por lo que se requiere adoptar medidas que reviertan esta situación.

3. Programa de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario

3.1 Presentación

El Programa de "Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario" es un ambicioso proceso que busca restaurar la estructura de la administración pública colombiana, mediante el logro de tres objetivos principales:

3.1.1 Estado Comunitario: Con el programa se pretende focalizar la administración pública en la provisión de los bienes y servicios fundamentales que deben estar a cargo del Estado Comunitario. Dicha noción implica un Estado cercano al ciudadano, eficiente, gerencial, austero y social de derecho:

a) Un Estado cercano al ciudadano: Partiendo de la base que el objetivo filosófico implícito dentro del programa de Renovación de la Administración Pública es el de construir (y no destruir) Nación, la reducción del tamaño de la administración pública del orden nacional, necesariamente debe tener como consecuencia el fortalecimiento del orden territorial. En efecto, un Estado comunitario trae consigo un Estado más comprometido con la construcción de ciudadanía, con vocación y acento social dentro de un claro espíritu no centralista, pero exigiendo austeridad, buena gerencia y administración a las colectividades locales;

b) Un Estado eficiente: El Estado que se requiere es más participativo, estratégico, inteligente y catalítico, que verdaderamente ayude a concertar y afirmar la ciudadanía y a alcanzar metas de interés general. Se requiere un Estado analítico y aplicado en el diseño de buenas políticas públicas, con flexibilidad para su desarrollo y riguroso en el cumplimiento de los objetivos propuestos. Lo anterior, a través de:

- **Pertinencia:** La pertinencia indaga por la validez de los postulados que le dan sustento a una actividad estatal o pública y trata de examinar hasta qué punto se logra el objetivo ambicionado. En consecuencia, todo organismo, entidad o programa debe ser de alta relevancia para la sociedad y no tener opciones sustitutas más atractivas.

- **Transparencia:** Se valoriza la gestión pública, deliberadamente se le hace más visible, y se permite el control y seguimiento por parte de todos los interesados. Se resalta la gestión que es amiga de la rendición de cuentas a la comunidad.

- **Racionalización y orden:** Un Estado grande no es necesariamente más efectivo en su misión. En efecto, un Estado desordenado y que no tiene control de sus gastos, termina socializando con alto costo su ineficiencia. Nadie confía en un Estado incumplido o que cumple tímidamente con funciones indelegables o en un Estado débil, que deslegitima y marchita su función, y socializa costosamente la pérdida de confianza que genera. El Estado eficiente, evita la colisión y la duplicidad de competencias entre las diferentes entidades.

- **Productividad:** En el Estado Comunitario es perfectamente válido arbitrar recursos públicos de frentes de baja productividad a actividades de más alta proyección social y eficacia pública;

c) Un Estado gerencial: La mejor utilización de los recursos públicos exige poner en práctica enfoques gerenciales y administrativos, que faciliten el cabal cumplimiento de obligantes y desafiantes tareas públicas, cumpliendo con un uso muy económico de los recursos públicos y dentro de altos estándares de calidad. Esto exige profundizar una gestión por resultados.

Igualmente, un Estado gerencial valora la iniciativa del director de programa que apuntan a mejorar la gestión pública. Se distingue a los gerentes que tienen habilidad para enriquecer la función pública y llevarla a nuevos terrenos de alto valor para la sociedad.

Igualmente, resulta importante hacer uso de todos los mecanismos administrativo-gerenciales planteados en la legislación vigente, tales como el ejercicio de funciones administrativas por parte de particulares, terceros, agentes, universidades, así como externalizar algunas funciones, sistemas administrativos nacionales, comisiones intersectoriales, entre otros;

d) Un Estado austero: Se devuelve la confianza en lo público, realizando una gestión pública austera, sin derroches, buscando en todo momento moderar y limitar los recursos que exige para el ejercicio de las funciones públicas.

No hace bien un Estado dilapidador de recursos económicos, tan valiosos e indispensables para una sociedad en gestación. El derroche, desaprovechamiento o uso no prioritario erosiona el contrato social, destruye el propósito de equidad, impide llegar a los pobres y no permite potenciar principios de solidaridad y universalidad en el acceso a servicios básicos;

e) Estado social de derecho: El Estado Comunitario tiene una voluntad de fortalecer lo social y de ayudar a construir un mayor capital humano, y mayor capital social al servicio del bienestar colectivo.

3.1.2 Rediseño de la organización institucional pública: El programa de renovación de la administración pública, busca racionalizar la estructura de la administración pública a lo necesario para desarrollar sus funciones dentro de un marco de austeridad y eficiencia. Lo anterior, con miras a la sostenibilidad fiscal. En este sentido, son entonces objetivos fundamentales:

- Racionalizar la planta de personal: Como resultado de una mayor concentración en las actividades misionales, se espera un incremento en el grado de profesionalización de los servidores públicos, así como la disminución de las llamadas "nóminas paralelas".

- Reducir los gastos de funcionamiento y liberar recursos para reasignarlos a las actividades misionales al servicio del ciudadano. Los

recursos ahorrados en el primer año de ejecución del programa, estarán destinados primordialmente a financiar los gastos de retiro, indemnización y reubicación de servidores, de tal manera que el proceso de renovación no implique erogaciones netas de caja para el tesoro público en el primer año de vigencia.

Los recursos liberados, una vez cubiertos los gastos de retiro, indemnización y reubicación, serán destinados, en proporciones que determinará oportunamente el gobierno, a cubrir parcialmente el déficit fiscal y a incrementar la tasa de inversión. Una vez cubierto el déficit fiscal, la totalidad de los recursos liberados será destinada a incrementar los niveles de cobertura y calidad en la provisión de los bienes o prestación de los servicios públicos.

3.1.3 Rescatar la legitimidad del Estado ante el ciudadano, mediante la recuperación de su capacidad de proveer eficaz y eficientemente los bienes y servicios a su cargo, permitiendo así que los recursos públicos tengan la máxima productividad social. Este objetivo implica una nueva cultura de servicio al ciudadano, dentro de la cual queden proscritas la corrupción y la politiquería y se interiorice la rendición de cuentas como una práctica corriente en todos los niveles de la Administración.

3.2 Desafíos inmediatos

En este orden de ideas y para la renovación del Estado, algunas tareas importantes son entonces:

a) Eliminar y suprimir las instituciones, programas, procesos o trámites que erosionan valiosos recursos públicos; y que no tienen ninguna vocación de defensa del interés público;

b) Fortalecer instituciones y programas que efectivamente contribuyen a alcanzar objetivos valiosos. Estudiar formas de profundizar, ampliar o refinar estas instituciones o programas públicos más destacados;

c) Exigir más a los administradores de entidades públicas indispensables pero que no alcanzan los resultados esperados, encontrar, impulsar y apoyar los cambios correspondientes;

d) Conducir las reformas en las instituciones valiosas pero que no logran los resultados deseados, para hacerlas más vigorosas y garantes de los intereses ciudadanos;

e) Establecer parámetros muy altos sobre toda la actuación estatal en el campo público;

f) Procurar un conjunto de reformas transversales, comunes a todas las entidades, que facilite el ejercicio de la función pública, la actuación particular de cada entidad y de cada servidor público;

g) Poner en vigencia principios que, como el concepto de Estado Comunitario, engloban toda una transformación cultural del Estado y de la participación comunitaria al servicio del interés público.

3.3 Tipos de reforma

La renovación busca que la administración pública realmente se ponga al servicio del ciudadano, mejorando la pertinencia y calidad de los bienes y servicios provistos por el Estado, así como la eficacia y eficiencia de su actividad.

3.3.1 Reformas verticales: Para el mejoramiento de la pertinencia y calidad de los bienes y servicios públicos provistos por el Estado, es indispensable que los sectores de la administración revisen críticamente su desempeño en esta materia y, si es del caso, redefinan la canasta de bienes y servicios que deberán proveer, así como los parámetros de eficacia y eficiencia que deberán cumplir.

Este análisis es el que se denomina “vertical”. Su ámbito es el “sector” como un todo, es decir, considerando tanto el organismo cabeza de sector (Ministerio o Departamento Administrativo) como las entidades adscritas y vinculadas.

Como resultado de este trabajo se espera contar en un plazo muy breve con una estructura orgánica básica para el organismo cabeza de sector, un nuevo “mapa” institucional para el sector y una estimación de los recursos humanos necesarios (en cuanto a perfil y número) para la operación del nuevo esquema.

3.3.2 Reformas transversales: Para lograr el mejoramiento de la eficacia y eficiencia de la administración pública, en adición a las acciones anteriores de tipo “vertical”, es imprescindible contemplar acciones de tipo “transversal”, que pretenden atacar problemas estructurales, y referidas no a sectores sino a procesos básicos comunes a éstos. Estos procesos básicos

(por ejemplo, presupuestación, empleo público, control interno, gobierno electrónico, etc.) son clave para la operación y adecuado funcionamiento de la administración, por lo cual son de particular interés en el proceso general de renovación.

3.4 Cronograma

Desde el punto de vista de su cronograma general, el programa contempla tres fases principales, así:

Fase I: “Diseño”. A partir de una reflexión sobre sus objetivos misionales, los Ministerios y demás entidades cabeza de sector ajustan su estructura y estiman su planta de personal, haciendo lo propio para la red institucional adscrita y vinculada. Así mismo, en esta primera fase se identifican e inician los trabajos de mejoramiento de los procesos transversales.

Fase II: “Desarrollo”. Esta fase está dirigida a poner en operación los resultados de las actividades de diseño hechas en la fase anterior, de tal manera que los ajustes organizacionales y sectoriales alcancen operatividad. En esta segunda fase se da gran impulso a los trabajos de mejoramiento de los procesos transversales.

Fase III: “Institucionalización”. En esta fase se busca el afianzamiento y apropiación de los principios y valores rectores del proceso de renovación. La renovación se hace propia y se concibe como una actividad permanente del Estado, dejando en funcionamiento las estructuras orgánicas centrales encargadas de liderar y coordinar el perfeccionamiento continuo del proceso de renovación. Se profundiza el montaje de los procesos transversales mejorados.

En este contexto, se prevén tres grandes grupos de acciones institucionales, así:

a) Acciones de “Corto Plazo”. En este grupo están comprendidas todas las acciones de “diseño”, asociadas a los “análisis verticales” ya mencionados;

b) Acciones de “Medio Plazo”. Aquí se incluyen todas las acciones de mejoramiento de los procesos de tipo transversal.

El componente “transversal” contempla en principio los siguientes temas:

- Organización de la administración nacional.
- Empleo público.
- Gobierno electrónico.
- Sistemas de compras y contratación estatal.
- Organismos de control interno.
- Sistema presupuestal y gestión por resultados.
- Gestión de activos fijos.
- Defensa judicial de la Nación.
- Funciones de regulación y supervisión.

c) Acciones de “Largo Plazo”. Este grupo de acciones comprende todos aquellos casos en los cuales la implantación efectiva de la decisión de “diseño” requiera iniciativas de carácter constitucional.

4. Contexto jurídico

Conforme a lo establecido en el artículo 89 numerales 15 y 16 de la Constitución Política, corresponde al Presidente de la República, en ejercicio de facultades constitucionales propias, “15. Suprimir o fusionar entidades u organismos administrativos nacionales de conformidad con la ley” y “16. Modificar la estructura de los Ministerios, Departamentos Administrativos y demás entidades u organismos administrativos nacionales, con sujeción a los principios y reglas generales que defina la ley”.

El Congreso de la República ejerció la facultad que le atribuye el artículo 150-7 de la Constitución Política de “Determinar la estructura de la administración nacional...”, por medio de la expedición de la Ley 489 de 1998, “por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

El alcance de estos preceptos constitucionales fue señalado por la honorable Corte Constitucional en la Sentencia C-702 de 1999².

² Corte Constitucional C-702/99 del 20 de septiembre de 1999, M. P.: Fabio Morón Díaz.

Del contenido de dicha normatividad y de los pronunciamientos jurisdiccionales en la materia, se desprende que el Presidente de la República tiene facultades constitucionales propias para *suprimir entidades u organismos administrativos del orden nacional y modificar su estructura*, de conformidad con lo establecido en los artículos 52 y 54 de la Ley 489 de 1998. También puede el Presidente *fusionar entidades u organismos administrativos del orden nacional*, según lo establecido en el artículo 189-15 de la C.P. Sin embargo, el inconveniente de esta última competencia, radica en que la Corte declaró inexecutable el artículo 51 de la Ley 489 de 1998 que autorizaba y reglamentaba dicha facultad presidencial, tal y como lo exige la Constitución Política (C-702/99). Por lo tanto, técnicamente el Presidente no puede ejercer esta atribución, hasta tanto una ley de autorización lo habilite específica o genéricamente para el efecto.

En cuanto a la posibilidad de suprimir o fusionar *Ministerios y Departamentos Administrativos*, los artículos 206 de la Constitución Política y 57 de la Ley 489 de 1998, establecen que el número, denominación y orden de precedencia de los ministerios y departamentos administrativos, debe ser determinado por la ley.

5. Presentación del proyecto de ley

5.1 Capítulo I: Fusión de entidades u organismos nacionales

La finalidad del proyecto en su **artículo 1°** es buscar que el Legislativo establezca los principios, objetivos y límites para el ejercicio permanente de las facultades Constitucionales del Presidente de fusionar entidades administrativas del orden nacional, de acuerdo con la interpretación de la Corte Constitucional sobre el alcance del artículo 189 numeral 15 de la Constitución Política (C 702/99).

En consecuencia, el proyecto de ley que se pone a consideración del Congreso de la República busca que el cuerpo legislativo determine los principios de carácter general, los objetivos y los límites que demarcan la competencia funcional que se le asigna al Presidente de la República. Igualmente, en el artículo 1° se establecen las precisas causales con fundamento en las cuales el Presidente puede disponer la fusión de entidades u organismos administrativos del orden nacional, cuando éstos tengan objetos afines. Se incluyen en el texto muy precisas causales de fusión que comprenden las hipótesis que van desde la prevención de futuras liquidaciones, hasta la desaparición de las razones que dieron origen a la entidad o la conveniencia de que sus funciones sean realizadas por otra entidad pública afín.

Finalmente, en el parágrafo de dicho artículo, se determina el objeto, la naturaleza, el régimen de contratación y el régimen laboral aplicable a la entidad resultante de la absorción.

Mediante el mecanismo de fusión se dotará al Presidente de instrumentos permanentes para evitar la existencia de entidades que pierden su vigor histórico, cuyas funciones pueden ser, desarrolladas por otras entidades existentes, sin detrimento del servicio público.

5.2 Capítulo II: Rehabilitación profesional y técnica

Dentro de los postulados del Estado Social de Derecho y como un desarrollo de la política social del actual Gobierno, con el capítulo II del proyecto de ley, relativo a la rehabilitación profesional y técnica, se pretende dar una clara aplicación del precepto constitucional consagrado en el artículo 54 de la Constitución Política de 1991, según el cual es "*obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y capacitación profesional y técnica a quienes lo requieran (...)*"; en el mismo orden de ideas, la Constitución señala que el Estado debe "*propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar*".

En efecto, en el proyecto de ley presentado, el Gobierno ha considerado necesario introducir una serie de medidas de orden social, jurídico y económico que complementen los efectos que necesariamente comportan las decisiones de renovación del sector público. Dichas medidas, integran y expresan el interés y la responsabilidad del Gobierno Nacional en reducir el impacto que en la economía produce la reducción del empleo público directo, pues se trata de conservar la capacidad de demanda de bienes y servicios de los ex empleados públicos.

En ese orden de ideas y en desarrollo del programa de Gobierno de Renovación de la Administración Pública: Hacia un Estado Comunitario, se propone en el capítulo II del presente proyecto lo siguiente:

Conceder un reconocimiento económico (**artículo 2°**) para promover la rehabilitación laboral, profesional y técnica, dirigido a los empleados

públicos de libre nombramiento y remoción, excluyendo el nivel directivo, de los organismos y entidades de la rama Ejecutiva del orden nacional, y a los empleados públicos vinculados a estas mismas entidades con nombramiento provisional en cargos de carrera administrativa, cuyos empleos sean suprimidos dentro del programa de renovación de la Administración Pública.

El propósito y la finalidad de este reconocimiento es, en primer término, la creación excepcional y transitoria de un reconocimiento pecuniario para que dichos servidores puedan mantenerse económicamente activos, mientras se procuran una capacitación que les permita mejorar sus condiciones técnicas o profesionales con miras a una vinculación definitiva en el mercado laboral.

En segundo lugar, se busca estimular en el sector privado la apertura de nuevos puestos de trabajo; y para ello, se propone que cuando una empresa privada vincule en un empleo nuevo a un ex empleado público, ésta reciba directamente el reconocimiento económico a que se refiere la propuesta.

Por ello, conforme lo expresa el texto del proyecto, se trata de dos condiciones distintas, no concurrentes, esto es, dada la una o dada la otra, se causa el reconocimiento propuesto.

Vale la pena aclarar que dicho reconocimiento económico no constituye ni bonificación ni indemnización alguna, puesto que sobre este particular se ha estudiado y respetado la jurisprudencia constitucional en la materia.

Habida consideración de la finalidad de las propuestas, de la normatividad vigente y de la realidad que deriva de la supresión de un cargo en el sector público, en el sentido de que esta supresión es causal obvia de retiro del servicio, es pertinente dejar en evidencia la naturaleza y fines del reconocimiento propuesto, de manera que no haya lugar ni a equívocos, ni a falsas expectativas, ni a conductas que desnaturalicen la propuesta y sus alcances. Para el efecto, el último inciso del artículo 2° del proyecto hace explícito lo obvio: que dicho reconocimiento y el apoyo a la protección en salud, no son ni pueden llegar a constituir relación laboral ni factor salarial para ningún efecto.

Los fines esenciales de un Estado Social de Derecho, justifican y explican la propuesta contenida en el **artículo 3°** del proyecto; propuesta complementaria del reconocimiento económico establecido en el artículo 2°. En este sentido, se propone que la salud de los destinatarios de la norma pueda continuar siendo asegurada. Se prevé así que, el ex empleado y la entidad oficial a la que estuvo vinculado (o la entidad que la sustituya por razón de los procesos de reestructuración) o el empleador privado que lo vincula en un empleo nuevo, concurren por iguales partes al pago de los aportes al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Con la previsión establecida en el **artículo 5°** del proyecto de ley radicado, se busca igualmente propiciar el interés de los sectores público y privado en participar de las soluciones que requiere la rehabilitación laboral de los ex empleados públicos, con miras a mejorar efectivamente sus competencias profesionales. Propósito que a su vez redundará en la elevación de la capacidad de la economía y de los procesos de desarrollo que requiere el país en todos los campos.

El **artículo 6°** consagra una protección especial para unos sectores de la población que desde los textos constitucionales están reconocidos como de especial responsabilidad del Estado, atendidas sus particulares condiciones de vulnerabilidad. Pero haciendo evidente también las posibilidades que todos ellos tienen de participar activamente en el desarrollo de las funciones públicas. Con base en estos dos aspectos, la propuesta pretende que la causal de supresión del empleo no les sea aplicada.

Esta disposición está a tono con el espíritu y el texto de cánones tan explícitos como los establecidos en el artículo 43 de la Carta Política, según el cual es obligación del Estado apoyar a la mujer cabeza de familia, y lo propio frente a los disminuidos físicos sensoriales y psíquicos.

El **artículo 7°**, finalmente, establece una vigencia precisa para la aplicación de las disposiciones de este capítulo II, teniendo en cuenta que la razón de las mismas está directamente relacionada con los propósitos del Programa Gubernamental de Renovación de la Administración Pública del orden nacional.

5.3 Capítulo III: Gobierno en línea

La reforma del sector público, orientada a lograr una mayor eficiencia en los servicios públicos, una mayor transparencia en la gestión y un fortalecimiento de la democracia, debe hacerse en un marco de moderniza-

ción, es decir, de aprovechamiento de los adelantos científicos, técnicos y administrativos en favor de los ciudadanos.

El mundo ha desarrollado recientemente nuevas tecnologías que están facilitando cambios sustanciales en la producción, el comercio, las finanzas y las comunicaciones, y tienen enorme impacto en el mejoramiento de la calidad de vida. Esas tecnologías comienzan ya a estimular cambios en el gobierno de algunos países y es el momento de ponerlas al servicio de la reforma del sector público colombiano.

Las tecnologías *no producen cambios por sí mismas* pero crean facilidades que los posibilitan. El *cambio del sector público nace de transformaciones institucionales*, es decir, de acuerdos sobre nuevas reglas del juego en la gestión gubernamental y compromisos colectivos para lograr mejores resultados en beneficio de todos los ciudadanos. En este contexto, las nuevas tecnologías hacen posible la interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos, su pleno acceso a información y servicios, y óptimas facilidades de vigilancia y participación. De este modo se puede contrarrestar la tendencia a la separación entre gobierno y población que tiene la gestión pública tradicional.

Colombia ha venido realizando avances en diferentes áreas de gestión gubernamental con apoyo tecnológico moderno³, pero su desarrollo ha sido descoordinado y puede llegar a ser caótico; de allí la importancia de que exista una política única en la materia y un mecanismo de coordinación.

En este sentido, se propone entonces el **artículo 8°** del proyecto de ley, según el cual, el Gobierno Nacional promoverá y desarrollará en las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional las tecnologías y procedimientos denominados gobierno electrónico o en línea y, en consecuencia, impulsará y realizará los cambios administrativos, tecnológicos e institucionales necesarios. En especial, aquellos relacionados con el desarrollo de la contratación pública con soporte electrónico, el desarrollo de portales de información y prestación de servicios, y la participación ciudadana y desarrollo de sistemas intragubernamentales de flujo de información.

Se establecen además, los criterios conforme a los cuales la implantación de los adelantos científicos, técnicos y administrativos del gobierno electrónico deberá realizarse, a saber: transparencia, eficiencia y eficacia de la gestión pública, y promoción del desarrollo social, económica y territorialmente equilibrado.

5.4 Capítulo IV: Defensa judicial de la Nación

Uno de los grandes temas estructurales de la administración pública, sintomático de gran ineficiencia y falta de responsabilidad en el manejo de los recursos públicos, es el de la defensa judicial de la Nación.

En efecto, el diagnóstico de la situación es revelador:

- Hoy en día la Nación debe asumir costos exorbitantes que lesionan el patrimonio público por falta de una adecuada y oportuna actuación jurídica o por la inacción y fallas en la defensa judicial de la Nación.

- Existe una clara asimetría entre la capacidad de defensa judicial de la Nación y la de los particulares, lo cual pone a la Nación en situación de inferioridad frente a empresas y organizaciones que resultan más cuidadosas y sofisticadas en la defensa de sus propios intereses económicos.

- La falta de información para tomar decisiones cuidadosas encaminadas a una mejor defensa judicial de la Nación, es evidente, al igual que la ausencia de una memoria institucional sobre los resultados de sus acciones y estrategias judiciales.

- El desconocimiento del pasivo contingente de la Nación por litigios pendientes y la concomitante ausencia de planeación, orientación y definición estratégica sobre la mejor manera para defenderla con recursos limitados, es una realidad en todos los sectores de la Administración Pública.

- Se evidencia un vacío institucional para coordinar las actuaciones de la Nación en esta materia y se requiere de una instancia de alto nivel encargada del establecimiento de una política en la materia, así como del asesoramiento y del estudio de temas críticos y recurrentes.

- Se requiere contar con una instancia con autoridad, liderazgo y responsabilidad de asumir la coordinación y establecer las políticas y procedimientos que deben observarse en las diferentes entidades de la rama ejecutiva del orden nacional para la defensa judicial de sus intereses.

- Evidente descoordinación de la función de defensa al interior del gobierno. Multiplicidad de servicios jurídicos en ministerios y entidades,

pero sin unidad de criterio y con inconsistencias al interior de la propia administración pública.

- Falta de un mecanismo permanente de rendición de cuentas sobre las actuaciones en la defensa judicial de la Nación.

Para superar estos inconvenientes, es indispensable la creación de un servicio que formule la política del Gobierno en cuanto a la defensa judicial de la Nación; que examine permanentemente las decisiones judiciales relacionadas con la Administración Pública; que dé lineamientos preventivos del daño antijurídico relacionados con la Nación; que coordine y apoye las actuaciones de los abogados y oficinas jurídicas de las entidades públicas y asegure el intercambio de experiencias y de información entre éstas; que garantice la capacitación de sus miembros; que cuente con un sistema único de información de los procesos de la rama ejecutiva; que promueva una base de datos jurisprudenciales; y que coordine las alianzas con proveedores de información y con centros de investigación, universidades y otros observatorios.

En este sentido, se propone el **artículo 9°** del proyecto, con la finalidad de que el Gobierno estudie y adopte propuestas técnicas, de reestructuración administrativa y de reasignación de recursos para mejorar la defensa judicial de la Nación. Para el efecto, el Gobierno deberá organizar la política gubernamental de defensa judicial de la Nación y la coordinación del sistema que apoye a todas las entidades públicas del orden nacional en dicha materia. Igualmente, se debe buscar la consolidación de un sistema integral de información, planeación, orientación y mejoramiento de las actuaciones jurídicas del Estado, así como una orientación estratégica en la materia.

5.5 Capítulo: Atribución de facultades extraordinarias

En el **artículo 10** del proyecto, se solicita la atribución de facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de seis (6) meses, con el propósito de racionalizar la organización y funcionamiento de la Administración Pública o con el objeto de garantizar la sostenibilidad financiera de la Nación. El preciso objeto de las facultades es el siguiente:

a) Suprimir y fusionar Ministerios y Departamentos Administrativos, determinando su denominación, número y orden de precedencia.

Atendiendo la jurisprudencia sobre la materia, el Gobierno entiende que esta facultad no se encuentra dentro de la facultad general a la que se refiere el numeral 15 del artículo 189 de la Constitución Política. Una interpretación armónica de las distintas normas constitucionales conduce a deducir que, de acuerdo con la facultad del Congreso, contenida en el artículo 206 de la Constitución, la facultad de determinar el número y orden de precedencia de los Ministerios y Departamentos Administrativos, es propia del cuerpo legislativo. En consecuencia, la supresión o fusión de Ministerios y Departamentos Administrativos, sólo es posible mediante normas con fuerza de ley.

Revisada la estructura, organización y funcionamiento de los actuales Ministerios, se considera necesario que algunos de ellos se fusionen o se supriman y sus funciones sean atribuidas a otros;

b) Señalar o modificar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades y organismos administrativos del orden nacional, creados o autorizados por la ley.

Dentro de las facultades atribuidas al Congreso de la República se encuentra la de determinar la estructura de la administración pública y, con fundamento en la jurisprudencia, es claro que esa atribución se refiere a la estructura orgánica de la entidad, mientras que el Presidente debe determinar la organización interna de los órganos administrativos.

En el contexto de la renovación de la administración que es imperativo adelantar, resultará necesario modificar aspectos de la estructura orgánica de las entidades. Por esa razón se requiere de las facultades extraordinarias solicitadas, las cuales se ejercerán en los términos y con la finalidad señalada en el mismo proyecto;

c) Reasignar funciones y competencias orgánicas entre las entidades y organismos de la administración pública nacional.

Dentro del proceso de optimización de la actividad pública, es necesario redistribuir algunas funciones que fueron asignadas a determinada entidad

³ Entre estos avances, realizados tanto en el ámbito nacional como en algunas entidades territoriales, se destacan los relativos a control de la contratación pública, creación de centros de compra, promoción de subastas por Internet para contratación gubernamental, apertura de portales de información de entidades públicas, contratación directa por sorteo y revisión de la legislación presupuestal.

por su ley de creación, pero que corresponden más a la naturaleza de otra entidad que realiza actividades complementarias y pueden ser desarrolladas con mayor eficiencia por esa.

Como quiera que las funciones orgánicas son dadas por ley, su modificación sólo puede hacerse por normas con dicho nivel jerárquico, razón por la cual son necesarias las facultades solicitadas;

d) Escindir entidades u organismos administrativos del orden nacional creados o autorizados por la ley.

Cuando una entidad tiene gran cantidad de funciones que aunque complementarias son diferentes y ocupan equipos administrativos y logísticos distintos, se hace necesario escindir la organización para lograr mayor eficiencia en la prestación del servicio. Por ese motivo se solicita la facultad de escisión como un mecanismo necesario para racionalizar la operación de algunas entidades estatales y buscar la mejor atención de los requerimientos de la ciudadanía;

e) Señalar, modificar y determinar los objetivos y la estructura orgánica de las entidades u organismos resultantes de las fusiones o escisiones y los de aquellas entidades u organismos a las cuales se trasladen las funciones de las suprimidas.

Es una facultad que se requiere en el contexto de operaciones estructurales complejas como las fusiones o escisiones. Esta clase de operaciones por seguridad jurídica, requieren la mayor precisión posible en su fundamento legal, por lo cual es necesario contar con una facultad clara, que evite en el futuro problemas de interpretación en las cortes sobre el alcance de las facultades;

f) Crear las entidades u organismos que se requieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se supriman, escindan, fusionen o transformen, cuando a ello haya lugar.

Como resultado de la escisión, fusión o transformación de algunas entidades nacionales, se requiere la facultad para crear entidades nuevas que asuman las atribuciones originalmente otorgadas a las entidades objeto de la operación administrativa respectiva.

En la medida en que la facultad de crear entidades nacionales es una atribución propia del Congreso de la República, es indispensable que para hacer armónica la adecuación global de la administración se le otorguen facultades al Presidente con dicho propósito;

g) Determinar la adscripción o la vinculación de las entidades públicas nacionales descentralizadas.

La redistribución de funciones y competencias implican el desplazamiento de la gestión de políticas entre sectores. Por ese motivo es necesario que los organismos descentralizados responsables de la ejecución de políticas sectoriales queden adscritos o vinculados a aquellas entidades a las cuales se les ha trasladado la función de planeación y diseño de las estrategias que les corresponde realizar, es necesario entonces disponer de la capacidad jurídica para armonizar los aspectos funcionales con los operativos, mediante la adscripción y la vinculación de las entidades descentralizadas a las entidades que en desarrollo de la modernización institucional de la Nación han asumido las funciones rectoras.

El proyecto que se pone a consideración, dota al Presidente de la República de los instrumentos jurídicos necesarios para tomar las medidas que se requieren para modernizar la estructura de la Administración Pública, racionalizar el ejercicio de la función pública y estabilizar las finanzas nacionales, mediante el ajuste del gasto de la Nación, medidas complementarias a las sometidas al Congreso para mejorar los ingresos públicos y que combinadas permitirán contar con un sistema administrativo público eficiente, sostenible y viable.

Muy atentamente,

Fernando Londoño Hoyos, Ministro del Interior encargado de las funciones del Ministro de Justicia y del Derecho; *Roberto Junguito Bonet*, Ministro de Hacienda y Crédito Público.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 10 de 2002.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 100 de 2002 Senado, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el

Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 10 de 2002.

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 101 DE 2002 SENADO

por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, en su Título V, Capítulo Único.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese un nuevo artículo del siguiente tenor a la ley 599 de 2000, en su Título V, Capítulo único:

Artículo nuevo. *Injuria y calumnia calificadas*. A las penas previstas en los artículos 220 y 221 quedará sometido el Director, periodista, comunicador social, cronista, articulista de medios de comunicación social u otros medios de divulgación colectiva que haga públicamente injuria o calumnia o cualquier aseveración sin fundamento o prueba controvertida, que atente contra la dignidad, el buen nombre, la reputación, la moral de una persona, su vida privada o su familia.

Parágrafo. Si las imputaciones o aseveraciones de que trata el presente artículo se hacen a través de seudónimos por los mismos medios mencionados y no fuese posible la identificación del autor, los directores de los medios o responsables de los mismos responderán de igual forma que los autores principales a título de complicidad, coparticipación o determinación delictiva.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Firma,

Juan Gómez Martínez,

honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

“En innumerables pronunciamientos la Corte Constitucional ha reconocido tradicionalmente la prevalencia, en principio, de los derechos a la intimidad y buen nombre sobre el derecho a la información, bajo la concepción y el entendimiento de que aquellos son una consecuencia obligada del reconocimiento de la dignidad de la persona humana como valor fundamental y esencial del Estado Social de Derecho”.

“El derecho a la intimidad hace referencia al ámbito personalísimo de cada individuo o familia; es decir, a aquellos fenómenos, comportamientos, datos y situaciones que normalmente están sustraídos a la injerencia o al conocimiento de extraños. Lo íntimo, lo realmente privado y personalísimo de las personas es, como lo ha señalado en múltiples oportunidades la Corte Constitucional, un derecho fundamental del ser humano y debe mantener esa condición. Es decir, pertenecer a una esfera o a un ámbito reservado, no conocido, no sabido, no promulgado, a menos que los hechos o circunstancias relevantes concernientes a dicha intimidad sean conocidos por terceros por voluntad del titular del derecho o porque han trascendido al dominio de la opinión pública”.

“El derecho al buen nombre es esencialmente un derecho de valor porque se construye por el merecimiento de la aceptación social, esto es, gira alrededor de la conducta que observe la persona en su desempeño dentro de la sociedad. La persona es juzgada por la sociedad que la rodea, la cual evalúa su comportamiento y sus actuaciones de acuerdo con unos patrones de admisión de conductas en el medio social y al calificar aquellos reconoce su proceder honesto y correcto. Por lo tanto, no es posible reclamar la protección al buen nombre cuando el comportamiento de la persona no le permite a los asociados considerarla como digna o acreedora de un buen concepto o estimación”.

“El derecho a la información expresa la propensión innata del hombre hacia el conocimiento de los seres humanos con los cuales se interrelaciona y de su entorno físico, social, cultural y económico, lo cual le permite reflexionar, razonar sobre la realidad, adquirir experiencias e incluso transmitir a terceros la información y el conocimiento recibidos”.

“En el artículo 20 de la Constitución Política se garantiza a toda persona la libertad de expresar y difundir sus pensamientos y opiniones, la de informar y recibir información veraz e imparcial; es decir, se trata de una libertad que opera en doble vía, porque de un lado se reconoce la facultad de la libre expresión y difusión de las ideas, conocimientos, juicios u opiniones y de otro se proclama el derecho de acceder o recepcionar una información ajustada a la verdad objetiva y desprovista de toda deformación”.

La Carta Política, luego de declarar que los medios masivos de comunicación son libres y tienen responsabilidad social, garantiza el derecho de las personas a la rectificación de las informaciones que ellos suministren en condiciones de igualdad.

Como requisito de procedibilidad de la acción de tutela contra los medios de comunicación que han producido informaciones inexactas o erróneas, el numeral 7 del artículo 42 del Decreto 2591 de 1991, expresa:

“Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma”.

El artículo 14 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, “Pacto de San José de Costa Rica”, aprobada mediante la Ley 74 de 1968, en lo pertinente dice:

“Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma”.

“1. Toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio o a través de medios de difusión legalmente reglamentados y que se dirijan al público en general, tiene derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta en las condiciones que establezca la ley”.

Así, pareciera estar garantizado por la Constitución y la ley el derecho que tiene cada persona a recibir rectificación sobre informaciones inexactas o erróneas que contra ella los medios de comunicación publicaren. No obstante, queda claro que dicha rectificación, cuando se hace, no es realizada con el mismo despliegue con el que se hizo la información inicial que afectó a la persona señalada. Además, los medios de comunicación tienen la capacidad de replicar contra esa misma corrección. Así lo entiende la Corte Constitucional en la Sentencia T-611 de 1992¹:

“No parece necesario demostrar el estado de indefensión en que se encuentra la persona frente a los medios de comunicación. Es suficiente recordar que ellos –analizada la situación desde el punto de vista de su

potencialidad, aparte de la mayor o menor cobertura que puedan exhibir, ora en el ámbito nacional, ya en el local, tienen el formidable poder del impacto noticioso; cuentan con la capacidad de la presentación unilateral de cualquier acontecimiento; gozan de la ventaja que representa la posibilidad de repetición y ampliación de las informaciones sin límite alguno; manejan potentes instrumentos que pueden orientar y condicionar las reacciones psicológicas del público, resaltar u opacar datos e informaciones y, por si fuera poco, aún en el momento de cumplir con su obligación de rectificar cuando hay lugar a ello, disponen del excepcional atributo de conducir la respuesta para publicar la rectificación y contraargumentar en el mismo acto, bien mediante las ‘notas de la Redacción’ en el caso de la prensa escrita, ya por conducto de los comentarios o glosas del periodista en los medios audiovisuales, sin ocasión de nueva intervención por parte del ofendido”.

De aquí, que sea necesario, para hacer del periodismo y la comunicación social una tarea aún más importante y con mayor credibilidad de la que ya tiene, sancionar penalmente a aquellas personas que utilicen los medios de comunicación para realizar calumnias o injurias contra los ciudadanos de bien. Es importante señalar que no obstante el medio de comunicación realice la rectificación correspondiente, el daño moral generado contra la persona afectada, después de publicar comunicación errónea sobre la misma, es casi irreparable.

De manera que pongo a consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley que sé, llena un vacío que muchos colombianos han encontrado cuando se ven afectados por este tipo de hechos y desean que se sancione justamente a quienes los cometen.

Juan Gómez Martínez,

honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2002

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 101 de 2002 Senado, “por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, en su Título V, Capítulo único”, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., octubre 15 de 2002

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente,

Luis Alfredo Ramos Botero.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 019 DE 2002 SENADO

*por la cual se dictan medidas
en materia de contratación directa en las entidades públicas.*

Por medio de la presente rindo ponencia al Proyecto de ley número 019 de 2002 Senado, “por la cual se dictan medidas en materia de contratación directa en las entidades públicas”, de acuerdo a la designación que para el

¹ M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

caso hizo el señor Presidente de la Comisión IV, honorable Senador Carlos Albornoz Guerrero.

Al hacer un análisis del proyecto en mención, encuentro que dicho proyecto tiene una serie de similitudes con la ley que estableció el Sistema de Contratación Estatal (SICE), Sistema que ha mostrado unas grandes virtudes en su implementación, toda vez que tiene como objetivo principal

establecer criterios de costos y precios relacionados con las actividades de compras y contratación que realiza las diferentes instancias del Estado colombiano, similitudes estas que se encuentran consignadas en la Ley 598 de 2000 y la Resolución 5313 de 2000 y las cuales se exponen en el siguiente cuadro comparativo.

Tabla sobre elementos comparativos entre el Proyecto de ley número 19 de 2002, por la cual se dictan medidas en materia de contratación directa en las entidades públicas y el SICE

Elementos del Proyecto 19 de 2002
Del artículo 1°.
Implementar un sistema electrónico (en línea) de proponentes, que permita a todas las personas naturales o jurídicas que estén dispuestas a celebrar contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa, inscribir sus datos esenciales, la naturaleza de los bienes y servicios que ofrecen, las condiciones en las que se comprometen a prestar sus servicios o suministrar los bienes ofrecidos, (...)
Del artículo 2°.
La entidad anunciará en su página de Internet la apertura del proceso de contratación, definiendo las características generales y particulares de los bienes, obras y servicios requeridos, condiciones de pago y demás aspectos (...)
Del artículo 3°.
La Contraloría General de la República implementará un plan de seguimiento al cumplimiento de lo dispuesto en la presente ley, en el cual podrá elaborar muestreos y análisis comparativos de los distintos sistemas de registro del país, proponer criterios de agrupamiento en las distintas categorías y sugerir a las entidades públicas mecanismos de aprovechamiento de las economías de escala, (...)

Aspectos relevantes del SICE
Ley 598 de 2000
Artículo 1°. Créase para la vigilancia de la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejan recursos públicos, el Sistema de Información para la Vigilancia de la Contratación Estatal, SICE, el Catálogo Unico de Bienes y Servicios, CUBS, y el Registro Unico de Precios de Referencia, RUPR, los cuales serán establecidos por el Contralor General de la República.
Artículo 3°. Los proveedores deberán registrar, en el Registro Unico de Precios de Referencia, RUPR, los precios de los bienes y servicios de uso común o de uso en contratos de obra que están en capacidad de ofrecer a la administración pública y a los particulares o entidades que manejan recursos públicos, en los términos que para el efecto fije el Contralor General de la República.
Resolución 5313 de 2000
Artículo 32. <i>Obligación del Estado de consultar antes de adjudicar.</i> De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley 598 de julio 18 de 2000, las entidades públicas y aquellas que manejan bienes y recursos públicos, con el fin de conocer los precios indicativos de los bienes y servicios catalogados en el CUBS y evitar los sobrecostos en la contratación estatal, deberán consultar el Catálogo Unico de Bienes y Servicios, CUBS, el Registro Unico de Precios de Referencia, RUPR, como requisito previo a la adjudicación.

Resolución 5313 de 2002
Artículo 2°. <i>Definición del sistema.</i> El SICE es un sistema de información, ordenación y control a cargo de la Contraloría General de la República, que integra todas las cifras del proceso de contratación estatal, con el fin de confrontarlas en línea y en tiempo real con los precios de referencia que posee la central de información, garantizando una contratación sin detrimento de los recursos del Estado.

Por lo anterior y teniendo en cuenta las similitudes, así como las fortalezas del SICE como sistema de información que integra todos los datos relacionados del proceso de contratación estatal, permitiendo su autorregulación, control institucional, pero sobre todo permitiendo un efectivo control de billones de pesos que pertenecen a todos los colombianos, de una manera clara y sencilla y que hoy en día está en pleno funcionamiento, considero que se debe archivar el Proyecto de ley número 019 de 2002 Senado, “por la cual se dictan medidas en materia de contratación directa en las entidades públicas.

Efraín Cepeda Sarabia, Vicente Blel Saad,
Senadores de la República.

Bogotá, D. C., septiembre 24 de 2002

EXPOSICION DE MOTIVOS

A pesar de los notables esfuerzos hechos en la última década para perfeccionar el sistema colombiano de contratación estatal, siguen siendo muchos los mecanismos a través de los cuales se posibilita la violación del principio de transparencia. Sucede con alguna frecuencia en las grandes contrataciones, a pesar de los mecanismos inherentes de control y vigilancia que el procedimiento de licitación pública contiene. Pero quizá el problema es aún peor en el vasto universo de la contratación directa, aquel conjunto de contratos, supuestamente de carácter excepcional, en los que no existe la obligación de celebrar licitación o concurso público.

En el universo de la contratación directa, aun prevalece el amiguismo, la tristemente célebre “contratación a dedo” y las preferencias por razones

distintas a la prevalencia de la mejor oferta. Muchas veces, incluso, hasta el funcionario mejor intencionado puede equivocarse en la contratación directa, por falta de una información adecuada sobre los precios y las condiciones generales del mercado.

Es en este punto donde el aprovechamiento de las innovaciones tecnológicas de la última década puede hacer una contribución decisiva al mejoramiento de la transparencia en la contratación estatal y a la satisfacción del principio de selección objetiva de los contratistas.

Bajo el entendido según el cual, dentro de un determinado rango de especialidad y en una determinada franja de precios, a la entidad estatal le debe ser indiferente si el servicio o bien se lo presta o suministra una u otra empresa o persona, el presente proyecto propone un sistema a través del cual la escogencia de los contratistas en los casos legales de contratación directa se haga a través de un mecanismo aleatorio.

En efecto, una vez la entidad establezca qué es lo que quiere contratar, deberá acudir, según el texto del proyecto, a su propio registro, en el cual las personas naturales o jurídicas que aspiren a contratar con ella, habrán insertado previamente sus datos más relevantes y, especialmente, los bienes y servicios que están en capacidad de suministrar y prestar. Con base en ese registro, que tendrá siempre la posibilidad de ser actualizado por los propios proponentes potenciales, la entidad, en cada proceso específico de contratación directa, elaborará una lista que se publicará en su página electrónica, en la que anunciará con carácter preliminar, cuáles son las personas naturales o jurídicas que ella estima son aptas para cumplir con ese contrato específico. El proyecto propone que esa lista pueda ser objeto

de observaciones por parte de los interesados. Piénsese, por ejemplo, en el caso de que en la lista preliminar se hayan excluido empresas que, de conformidad con el registro, puedan ser aptas para celebrar el contrato específico el caso contrario de empresas cuya especialidad no les permitiría estar en la lista, pero han sido incluidas en ella.

Revisada la lista con base en las observaciones de los interesados, el proyecto propone que se publique una lista definitiva y que las personas en ella incluidas se sometan a un sorteo, que garantice una escogencia aleatoria (y por lo tanto transparente y objetiva), dentro de un universo de potenciales contratistas que previamente han sido considerados por la propia entidad y por sus pares como aptos para ese contrato específico.

Podría argüirse que este sistema deja al azar la selección de los contratistas en los casos de contratación directa. Al respecto, es necesario decir que no hay mecanismo más objetivo de selección que el azar. Pero además no se trata de un sistema totalmente entregado a los vaivenes de la suerte. El sistema que aquí proponemos presupone una cuidadosa labor de agrupamiento por categorías y especialidades por parte de la entidad y una decisión por parte de ésta, de las personas naturales o jurídicas que considera aptas para satisfacer una necesidad particular mediante un procedimiento contractual. De tal manera que, en efecto, se trata de un procedimiento aleatorio. Pero es una aleatoriedad que sólo juega al interior de un universo de proponentes todos calificados para participar.

Es posible que el propio azar termine favoreciendo a unas empresas o personas más que a otras. Para evitar ese riesgo, el proyecto propone que la empresa favorecida en un sorteo quede impedida para participar en los siguientes cinco sorteos. Esto garantizará, además, una democratización de los procesos de contratación directa en las entidades estatales.

De otra parte, para garantizar la seriedad en la información que las propias empresas contratistas han de registrar en el sistema, se les obliga a otorgar una póliza de garantía que se hará efectiva en caso de que no sean capaces de cumplir lo que ofrecieron en el acto de registro. Y no sólo eso: En ese evento, la empresa y sus socios quedan inhabilitados para contratar con cualquier entidad estatal durante cinco años.

Por último, el proyecto propone otorgarle a la Contraloría General de la República una función de seguimiento al sistema aquí propuesto, que puede incluir la posibilidad de proponer criterios de agrupamiento de los contratistas en categorías, de aprovechamiento de economías de escala y otros factores de eficiencia, todo ello sin perjuicio de la función de control que le es propia.

De aprobarse esta iniciativa, el Congreso le estaría brindando a las entidades públicas y al país un mecanismo moderno y transparente de contratación, que contribuiría mucho al saneamiento de nuestra administración pública.

De los honorables Congresistas, respetuosamente,

Rodrigo Rivera, Andrés González, Juan F. Cristo, José R. Trujillo, Juan C. Restrepo, Camilo Sánchez O., Alvaro Artaújo C.

PROYECTO DE LEY NUMERO 19 DE 2002

por la cual se dictan medidas en materia de contratación directa en las entidades públicas.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. En el término de 18 meses, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, las entidades estatales a que se refiere el artículo 2° de la Ley 80 de 1993, implementarán un sistema electrónico (en línea) de proponentes, que permita a todas las personas naturales o jurídicas que estén dispuestas a celebrar contratos de obra, consultoría, suministro y compraventa, inscribir sus datos esenciales, la naturaleza de los bienes y servicios que ofrecer, las condiciones en las que se comprometen a prestar sus servicios o suministrar los bienes ofrecidos, las facultades de su representante legal y toda la información adicional que la entidad estime pertinente. El sistema de registro agrupará a los proponentes por categorías detalladas y específicas.

El sistema de registro estará diseñado en forma tal que permita la modificación y adición de información propia por parte de las personas naturales o jurídicas en todo momento, las cuales se hacen responsables por ese solo hecho de las condiciones, de la oferta. Para el efecto, deberán otorgar póliza de garantía de seriedad de la respectiva oferta.

El sistema electrónico de registro podrá ser consultado por terceros en todo momento, pero contará con mecanismos suficientes de seguridad para evitar la manipulación de la información por parte de personas distintas a las naturales o jurídicas pertinentes.

Las entidades estatales podrán asociarse o acogerse al registro de proponentes de otra entidad estatal, siempre y cuando brinden en forma transparente la opción a los proponentes de indicar a qué entidades de las que se sirven del respectivo registro y en qué condiciones ofrecen sus bienes o servicios.

Artículo 2°. En los casos de contratación directa a los que se refiere el numeral primero del artículo 24 de la Ley 80 de 1993, las empresas estatales aplicarán el siguiente procedimiento:

1. La entidad anunciará en su página de Internet la apertura del proceso de contratación, definiendo las características generales y particulares de los bienes, obras y servicios requeridos, condiciones de pago y demás aspectos que den claridad a los potenciales proponentes sobre el contrato que se pretende.

2. En el mismo acto, enunciará a las personas naturales o jurídicas que, de conformidad con la información contenida en el sistema de registro establecido en el artículo 1° de esta ley, puedan, según parámetros objetivos definidos por la entidad y dentro de las categorías establecidas en el sistema, cumplir el objeto del respectivo contrato. En el anuncio se fijará un término de tres días para que los interesados hagan sus observaciones a la lista de precalificación, la cual constará de por lo menos tres potenciales contratistas.

3. Transcurrido el término de tres días, la entidad estatal publicará la lista definitiva de potenciales proponentes.

4. Mediante sistemas automáticos electrónicos, la entidad sorteará, entre las personas naturales o jurídicas que figuran en la lista definitiva, a aquella que será la escogida para celebrar el respectivo contrato.

5. La persona natural o jurídica favorecida con la adjudicación está obligada a cumplir la oferta al menos dentro de las condiciones fijadas en el acto de su inscripción. De lo contrario, se hará efectiva la póliza y la respectiva persona natural o jurídica y sus socios quedarán inhabilitados durante cinco años para contratar con cualquier entidad estatal.

6. El proponente favorecido con una adjudicación quedará excluido de los siguientes cinco sorteos de adjudicación para los que se utilice el respectivo registro, a menos que no hubiere cumplido aún a satisfacción el respectivo contrato, caso en el cual deberá esperar el cumplimiento de esta condición para rehabilitar su inclusión en el respectivo registro.

Las características y reglas de funcionamiento del sistema automático de escogencia, serán establecidas mediante acto administrativo de carácter general por parte del representante legal de la entidad estatal y se regirán por el principio de aleatoriedad, imparcialidad y transparencia.

El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 3°. La Contraloría General de la República implementará un plan de seguimiento de lo dispuesto en la presente ley, en el cual podrá elaborar muestreos y análisis comparativos de los distintos sistemas de registro del país, proponer criterios de agrupamiento en las distintas categorías y sugerir a las entidades públicas mecanismos de aprovechamiento de las economías de escala, todo con el fin de contribuir a la aplicación del principio de transparencia en la contratación estatal directa. Esta función se ejercerá sin perjuicio de la función de control fiscal que le es propia.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición.

Juan C. Restrepo, Alvaro Araújo Castro, Camilo Sánchez O., Guillermo Gaviria. (Hay firmas ilegibles).

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 081 DE 2002 SENADO

por la cual se establece el voto electrónico.

Bogotá, D. C., 10 de octubre de 2002

Honorable Senador

GERMAN VARGAS LLERAS

Presidente Comisión Primera

E. S. D.

Ref. Informe ponencia primer debate al Proyecto de ley 081 de 2002 Senado.

Por designación de la Presidencia de la Comisión Primera, presento ponencia al proyecto, “por la cual se establece el voto electrónico”

Antecedente histórico

Este sistema, tiene su origen en la ciudad de Bélgica (Bruselas), teniendo una evolución bastante exitosa. Se ha extendido por países como:

Bosnia. Se instauró buscando que los ciudadanos pudieran votar, incluidos aquellos que por la guerra habían sido desplazados, considerando que el Internet era el medio más eficaz para ello.

Escandinavia. En el período 1992-1995 se han realizado diferentes test en Noruega y Dinamarca. En 1993 en Oslo (Noruega) se experimentó con una máquina de lectura óptica.

España. En este país se han realizado diversas experiencias piloto como las elecciones al Parlamento de Catalunya en 1995. El sistema utilizado es el de tarjeta con banda magnética.

Otra experiencia se presentó en dos colegios electorales en las Elecciones al Parlamento de Galicia en 1997. También los ciudadanos de Villena (Alicante) experimentaron con el voto con tarjeta de banda magnética en las pasadas elecciones autonómicas del 13 de junio de 1999.

El Estado español, sólo Euskadi cuenta con Legislación Electoral en materia de voto electrónico (Ley 15 de 1998, de 19 de junio) aprobado por el Parlamento Vasco.

Holanda. Se experimentó en las elecciones municipales de Helmand en 1995: Los test realizados en Holanda han sido positivos y la Comisión constituida dentro del Consejo Electoral para analizar el sistema de voto electrónico ha emitido un informe favorable sobre el mismo.

Reino Unido. La Sociedad para la Reforma Electoral creó una comisión en enero de 2000 para la investigación de los sistemas de voto electrónico. El pasado 4 de mayo del presente año se realizaron pruebas experimentales de voto electrónico en Londres y otros municipios de ese país.

Japón. En 1999 los japoneses realizaron una prueba piloto en el municipio de Kawaguchi. El sistema empleado fue el de tarjeta con banda magnética, las opciones se seleccionaban mediante pantalla táctil. El sistema funcionó de manera satisfactoria y la valoración de la experiencia desde el punto de vista del electorado fue positiva.

Colombia. El sistema de voto automatizado se ha usado en nuestro país en diferentes oportunidades, a saber:

- Cartagena. Elecciones de Alcalde, Concejo Municipal y Asamblea Departamental el 8 de marzo de 1992.

- Bucaramanga. Elección de Alcalde, Concejo Municipal y Asamblea Departamental el 8 de marzo de 1992.

- Ricaurte. Elección de Alcalde en junio 27 de 1993.

- Tello. Elección de Alcalde en septiembre 12 de 1993.

- La Calera. Elección de alcalde el 19 de septiembre.

- Tunja. Elecciones de Alcalde, Concejo Municipal, Asamblea Departamental, Gobernación y Juntas Locales.

- Bucaramanga. Elecciones de Alcalde, Asamblea Departamental, Concejo, Gobernación y Juntas Locales en octubre 30 de 1994.

- Cajicá. Elección de Alcalde de abril 2 de 1995.

- Circasia. Elección de Alcalde de Juntas Administradoras Locales, octubre 29 de 1995.

- Cúcuta. Elección de Juntas Administradoras Locales el 29 de octubre de 1995.

La información anteriormente descrita es tomada de la comunicación enviada por parte de la Organización Electoral, Registraduría Nacional del Estado Civil, Gerencia Informática del 1° de octubre de 2002. Se anota que estas experiencias han tenido una buena respuesta por parte del elector.

Comentarios Generales

Este renovado proyecto de ley, pretende establecer el sistema de “voto electrónico”, con el objeto de que la mayoría de los ciudadanos colombianos en capacidad de votar lo hagan.

A diferencia de la anterior iniciativa 081 de 2001 que también establecía el **voto electrónico**, este Proyecto de ley beneficia tanto a los colombianos residentes en el exterior, como los que viven en el territorio nacional.

De acuerdo con el proyecto, el “voto electrónico”, desarrolla un sistema de inscripción y votación para el ciudadano colombiano, sin importar su ubicación física, para que al momento de efectuarse los comicios pueda votar usando un medio de comunicación como el Internet y más específicamente el correo electrónico.

El énfasis, tanto del articulado propuesto, como de la exposición de motivos que le acompaña, recae sobre la imperiosa necesidad de ofrecer, a los ciudadanos colombianos que viven en el exterior, la posibilidad de expresar su voluntad en los procesos electorales.

Nuestras extensas jurisdicciones consulares, hacen que existan grandes distancias entre los lugares de habitación o domicilio de los colombianos en el exterior y los puestos que se habilitan para la votación, la irregularidad migratoria, la imposibilidad de garantizar el día libre y la no posesión de la cédula de ciudadanía (en el caso de aquellos colombianos que cumplieron la mayoría de edad viviendo en el exterior) son algunas barreras para que los colombianos, que viven fuera de nuestras fronteras, puedan ejercer el voto, lesionando fuertemente sus derechos políticos y la democracia colombiana, a la vez, que desestimulan la participación democrática.

Pero de la misma manera como los colombianos en el exterior tienen obstáculos para sufragar, muchos de nuestros compatriotas, que viven en el territorio nacional, sufren de la misma imposibilidad para la participación democrática; y si bien el Senador Moreno Rojas pretende que el sistema de “**voto electrónico**” sea implementado para los residentes dentro del territorio colombiano, no hace en su propuesta una profundización de las razones.

La problemática en Colombia es otra, el fraude electoral es el cáncer que consume nuestra democracia, pero además, lo acompaña la falta de educación democrática, la desinformación y complejidad del actual sistema de votación.

Sin duda alguna los beneficios de la instauración del sistema de “**voto electrónico**”, en toda Colombia, serán importantes, sin embargo, no resuelven todas las dificultades de aquellos ciudadanos que no tienen acceso a las urnas. Por eso, la iniciativa, debe ser concebida y tener objetivos diferentes para los colombianos que viven en el país y para los que están radicados en el exterior.

Debemos aprovechar la oportunidad, para dar un paso más al perfeccionamiento del sistema electoral, estableciendo un sistema de “**voto automatizado**” para todos los ciudadanos colombianos.

Lo importante es como se conciba el sistema. El “**voto automatizado**” se trata de la sustitución de los tarjetones y las urnas por sus símiles electrónicos, es decir, que el documento físico desaparecería para convertirse en un registro.

Esto garantizaría la eliminación de una buena cantidad de debilidades que permiten el fraude y haría mucho más sencillo el proceso al que tiene que enfrentarse los ciudadanos cuando se acercan a las urnas. Con este sistema, se atacaría delitos contra el sufragio contemplados en el Código Penal como el del artículo 395, que hace referencia al ocultamiento, retención y posesión ilícita de cédulas. Delito que da pena de uno (1) a tres (3) años; y el artículo 394 que señala la alteración de resultados electorales cuando se altera el resultado de una votación introduciendo documentos o tarjetones indebidamente.

De igual manera, con este nuevo sistema los candidatos tendrían una mayor efectividad del voto.

Además de los beneficios democráticos expuestos anteriormente, la adopción de un sistema de votación automatizada ofrecería ahorros financieros como se podrá observar en el siguiente ejercicio:

COSTO TOTAL DE LAS ULTIMAS ELECCIONES

(Valores aproximados en millones de pesos)

Elecciones	Año	Costo
Gobernaciones, Asambleas, Alcaldías, Concejo Municipal y Junta de Administración local	2000	\$68.310
Congreso de la República	2002	60.293
Presidente de la República	2002	47.506
Total		176.115

Fuente: Presupuesto Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cuadro Estimativo del costo y gasto de votación Electrónica TRM \$2.900

En millones de pesos				
Concepto	Cantidad	Unitario	Costo inicial	Gasto Anual
Hardware			86.200	
Pantallas sensibles	20.000	USD\$400	23.200	
Lector de Huella	20.000	USD\$600	34.800	
Lector Código Cédula	20.000	USD\$200	11.600	
Cámara Foto Digital	20.000	USD\$50	2.900	
Modem	20.000	USD\$50	2.900	
Instalación de Mesas	20.000-	USD\$100	5.800	
Servidores			5.000	
Software			10.000	
Base de Datos				
Aplicativo				
Sistema Operativos			10.000	
Encriptación				
Servicio de Conexión				17.400
Comunicación y Luz	20.000	USD\$300		17.400
Soporte y Mantenimiento				10.620
Hardware	10%			8.620
Software	20%			2.000
Total			96.200	28.020
Publicidad				Igual al actual

Fuente: Ingeniero Eric Van den Hove. (Eric.vandenhove@ipttotal.com)

AHORROS FINANCIEROS

(En miles de millones)

Valores Aproximados (Incrementado, todos los costos en 7% Anual)

Año

Costo

Primer año 2002 (instalación y funcionamiento anual)	\$89.814
Segundo Año (Asumiendo funcionamiento durante todo el año)	169.054
Tercer Año (Asumiendo funcionamiento durante todo el año)	180.887
Cuarto Año (Asumiendo funcionamiento durante todo el año)	193.549

La gran diferencia entre los dos sistemas, consiste en que el “voto electrónico”, el ciudadano se inscribirá y sufragará desde el sitio de habitación o domicilio, mientras que en el sistema, “voto automatizado”, los ciudadanos deberán sufragar en los lugares habilitados para ello.

En materia de reglamentación, de los nuevos sistemas, la organización electoral reglamentará los procedimientos técnicos para el nuevo sistema de votación.

Marco legal

EL VOTO ES UN DERECHO Y UN DEBER CIUDADANO (Art. 258 C. P).

En el preámbulo de nuestra Constitución Política expone “... dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo...” y en el TÍTULO I de los Principios Fundamentales, Art. 2° “... facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación”. Es de tener en cuenta que nuestro mismo régimen constitucional da prioridad a cualquier tipo de estas iniciativas en beneficio de todos los ciudadanos.

Además en el Art. 40 de nuestra Constitución Nacional “Los Derechos de Participación” Hacen parte de los derechos fundamentales de la persona humana. El hombre solo adquiere su real dimensión de ser humano mediante el reconocimiento del otro... y de su condición inalienable como sujeto igualmente libre. Los derechos de participación en la dirección política de la sociedad constituyen una esfera indispensable para la autodeterminación de la persona (Art. 16 C. N.), el aseguramiento de la convivencia pacífica y la consecución de un orden justo (C. N., preámbulo, Art. 2°). La democracia no es simplemente una forma de organización estatal. Es un proyecto político cuyo fundamento material es la dignidad humana y sus manifestaciones concretas de la diversidad y la libertad. La estrecha relación entre democracia, dignidad humana, pluralismo y autonomía individual explica el frágil equilibrio de valores necesario para lograr su realización. La participación de todos los sectores de la población, es indispensable en el proceso democrático (Sent. T-439-92).

Y la Ley 649 de 2001 “por la cual se reglamenta el artículo 176 de la Constitución Política de Colombia” Art. 1° “...habrá una circunscripción nacional especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos, las minorías políticas y los colombianos residentes en el exterior”.

Son algunas piezas de nuestro ordenamiento jurídico que sin duda fortalecen y estimulan la participación ciudadana. La esencia de este proyecto de ley se suma a la tendencia antes descrita y por ello merece pleno apoyo en virtud de la consolidación de la democracia representativa colombiana.

Por todo lo anterior, propongo darle primer debate al Proyecto de ley número 81 de 2002 “por la cual se establece el voto electrónico” con el pliego de modificaciones adjunto.

MODIFICACIONES

El proyecto original presentado por el autor, sufrió algunas modificaciones, en relación con su articulado, porque después de un estudio serio y reflexivo, se observó que era mejor ampliarlo, para que este no se quedara limitado en cuanto a sus pretensiones, y de esta forma maximizar el proyecto para hacer más amplio el espíritu de lo que se anhela.

Siendo así las cosas, se modifican parcialmente los artículos que contienen especificaciones técnicas dado que esto hace parte del desarrollo del Consejo Nacional Electoral.

Por todo lo anterior, propongo darle primer debate al Proyecto de ley número 81 de 2002 “por la cual se establece el voto electrónico con el pliego de modificaciones adjunto.

El honorable Senador de la República,

Jesús Enrique Piñacué Achicué.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 081 DE 2002 SENADO

por la cual se establece nuevos sistemas de votación
para los ciudadanos colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Establézcase el voto automatizado como sistema de votación para los ciudadanos colombianos.

Artículo 2°. Establézcase el voto electrónico para los ciudadanos colombianos residentes en el exterior que se inscriban al sistema.

Se entenderá por **voto automatizado**: el sistema de votación que sustituye los tarjetones electorales y las urnas por terminales de computador conectadas en red.

Se entenderá por voto electrónico: el sistema de votación que permite a los ciudadanos realizar el sufragio desde cualquier sitio en que se encuentre sin necesidad de acercarse a puestos de votación.

Artículo 3°. Las autoridades electorales desarrollarán los sistemas de votación en un plazo no mayor de 6 meses a partir de la sanción de esta ley. Y en no más de 1 año para que los sistemas sean operativos y ensayados.

Parágrafo. Todo programa que se utilice en el desarrollo de estos sistemas deberá ser de código abierto, para que se permita la veeduría por parte de los programadores que designen los diferentes movimientos políticos.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su sanción.

El honorable Senador de la República,

Jesús Enrique Piñacué Achicué.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 12 DE 2002 CAMARA, 61 DE 2002 SENADO

por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003.

En cumplimiento del mandato constitucional y de lo dispuesto por el Estatuto Orgánico del Presupuesto Nacional, compilado en el Decreto 111 de 1996, presentamos a consideración de la Plenaria del honorable Senado de la República, Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 61 de 2002 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003.

1. Introducción

El pasado 24 de septiembre las honorables Comisiones Económicas Conjuntas aprobaron en primer debate el Proyecto de ley de Presupuesto General de la Nación para 2003 por un valor de \$67.2 billones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 del Estatuto Presupuestal.

De dicha suma, \$64.7 billones cuentan con financiación definida, así: \$30.4 billones con ingresos corrientes de la Nación; \$28.6 billones, con recursos de capital; \$2.6 billones, con rentas parafiscales y otros fondos especiales, y \$4.1 billones, con recursos propios de los establecimientos públicos del orden nacional. Es importante resaltar que dentro de los ingresos corrientes, se incluyen \$1.4 billones correspondientes al impuesto al patrimonio líquido financiado por medio del Decreto de Conmoción, lo cual permite apoyar al Gobierno Nacional para el fortalecimiento de su política de seguridad democrática, como instrumento para recuperar la confianza e inversión en el país, y por ende el crecimiento económico. El proyecto tiene un faltante por financiar de \$1.5 billones que requiere la presentación de un proyecto de ley, y así lo ha hecho el Ministro de Hacienda, donde se identifique la fuente de los recursos mediante los cuales atenderá los gastos que no cuentan con financiación, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 347 de la Carta Magna. En el cuadro N° 1 se resumen las apropiaciones. Un análisis más detallado se presenta posteriormente.

Como quiera que el proyecto de presupuesto presentado a consideración del órgano Legislativo se encuentra desequilibrado, ya que no cuenta con los ingresos legalmente autorizados para financiar la totalidad de los gastos que el Estado pretende realizar durante la vigencia fiscal de 2003, el Congreso deberá estudiar, también muy detenidamente, la propuesta de financiación que ha presentado el Gobierno bajo el amparo del mencionado artículo 347 constitucional. En efecto, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso un proyecto de reforma tributaria, la cual contiene normas para controlar la evasión, disposiciones sobre el impuesto de renta, ampliación de la base gravable del IVA y modificación de los impuestos territoriales. Con este proyecto el Gobierno Nacional espera recaudar ingresos cercanos a los \$2.2 billones los cuales financiarán el presupuesto complementario y cubrirán parcialmente las necesidades de financiamiento del Gobierno Nacional central.

En general, el monto de las apropiaciones previstas para 2003 supera el de 2002 en un 6.3%, incluyendo el servicio de la deuda. Cuando no se incluye éste, las partidas que atienden el funcionamiento y la inversión de la Nación y de sus establecimientos públicos presentan un aumento del 2.2%, que equivale a una reducción, en términos reales, del 2.7%.

La importancia que ha adquirido el servicio de la deuda como parte del presupuesto, casi el 40% del mismo, está afectando negativamente la capacidad de la Nación para destinar recursos a la atención de necesidades urgentes de la población, en un periodo de crisis económica y social sin antecedentes en la historia del país y constituye un asunto que el Congreso de la República abordará con la mayor atención al analizar no sólo el presente proyecto de ley sino también todos aquellos otros que forman parte del paquete de ajuste fiscal.

Cuadro No 1
Total apropiaciones presupuesto general de la Nación* 2001-2003
Billones de pesos

CONCEPTO	Valor apropiaciones			Variaciones %	
	2001	2002	2003	02/01	03/02
FUNCIONAMIENTO	29.9	32.2	33.8	7.9	4.9
Gastos de Personal	6.9	7.2	7.9	5.1	9.4
Gastos Generales	1.9	1.9	2.0	1.0	1.2
Transferencias	20.7	22.7	23.5	9.6	3.7
Operación Comercial	0.4	0.4	0.5	3.7	8.8
SERVICIO DE LA DEUDA	21.4	22.7	25.8	6.2	13.4
Externa	7.9	9.8	11.8	23.9	20.3
Intereses	4.4	5.6	7.2	25.3	30.4
Amortizaciones	3.5	4.3	4.6	22.1	7.2
Interna	13.5	12.9	14.0	(4.2)	8.2
Intereses	8.5	8.1	8.4	(4.4)	4.0
Amortizaciones	5.0	4.8	5.6	(3.8)	15.2
INVERSION	11.5	8.2	7.5	(28.3)	(8.2)
TOTAL CON DEUDA	62.8	63.2	67.2	0.7	6.3
TOTAL SIN DEUDA	41.3	40.5	41.4	(2.1)	2.2

* Comprende el presupuesto general de la Nación y el presupuesto de los establecimientos públicos nacionales

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

2. Responsabilidad del Congreso frente a la crisis social y económica del país

Al presentar el proyecto de ley de presupuesto, el gobierno nacional señaló que su programación atendía las posibilidades fiscales del país en el entendido que el presupuesto contiene los ingresos alcanzables y los gastos que estos pueden financiar y guarda congruencia con las metas financieras previstas para 2003. Adicionalmente, el Ministro de Hacienda manifestó que los ingresos aforados para 2003 son insuficientes para financiar el gasto previsto para ese año, por lo que es necesario buscar fuentes adicionales de recursos que permitan cubrir un faltante que inicialmente se estimó en \$1.5 billones. Esto sin contar que, como expresó el mismo ministro, existen otros problemas de financiación del presupuesto, como son, en primer lugar, las dificultades para recaudar cerca de \$2 billones correspondiente a *otros recursos de capital* y, en segundo lugar, que las metas de colocación de bonos externos podrían ser inferiores en cerca de US\$1.000 millones respecto a las previstas en el proyecto de presupuesto debido a las condiciones de turbulencia en los mercados financieros internacionales.

La aprobación de la reforma tributaria y de la propuesta de congelación del gasto incorporada en el proyecto de referendo será una señal muy positiva para los mercados y contribuirá de manera significativa a superar los problemas de financiación del presupuesto.

Es claro, entonces, que la aprobación de las reformas propuestas por parte del Congreso, además de contribuir a la financiación del presupuesto de 2003, constituirá también un factor importante para la formación de expectativas en los agentes económicos, favorables al crecimiento de la economía.

Los ponentes coincidimos con el Gobierno en que, en los actuales momentos, la reducción del déficit es una condición previa necesaria para garantizar una situación cambiaria sostenible y un crecimiento económico estable. Por esta razón, analizaremos con mucho cuidado la pertinencia del gasto así como la propuesta de financiación del mismo, tal como la presenta el Ministro de Hacienda en el correspondiente proyecto de ley atendiendo lo dispuesto en el artículo 347 de la Constitución Política, que señala lo siguiente:

“Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el periodo legislativo siguiente.”

Dicha propuesta no deberá introducir elementos perturbadores que afecten el cumplimiento de las metas fiscales o que contribuyan a mantener el estancamiento económico y los actuales niveles de desempleo. El Congreso de la República ha sido consciente de la necesidad del ajuste fiscal y del mejoramiento de la eficiencia del Estado y ha asumido con seriedad la parte de responsabilidad que le cabe en la búsqueda de las mejores soluciones.

Prueba de ello la dimos durante la pasada legislatura cuando abocamos el estudio de diferentes propuestas de reforma estructural, muchas de las cuales aprobamos con las modificaciones que consideramos apropiadas. Otras, como el referendo, la reforma pensional, la ley de responsabilidad fiscal, la autorización de facultades al ejecutivo para reestructurar el sector público y este mismo proyecto de ley de presupuesto, las analizaremos en el curso de las actuales sesiones, junto con aquellas nuevas propuestas que presente la actual administración. Lo haremos con seriedad y dedicación, con un espíritu crítico, independiente y propositivo, buscando lo mejor para el país, como le corresponde a un Congreso representativo y respetuoso del Estado Social de Derecho, como lo establece la Constitución Política.

La aprobación de cambios legales, institucionales y constitucionales constituye nuestra contribución a la resolución del problema fiscal y al desmonte de los factores generadores de desequilibrio. Los ponentes creemos que el control del crecimiento del gasto de funcionamiento y el replanteamiento de los esquemas que han conducido a tan elevado en-

deudamiento público deben ser objetivos centrales de la política económica, y, en particular, de la política fiscal y de gestión de la deuda.

Consideramos válido señalar que la crisis y la situación de orden público han golpeado muy profundamente la situación económica y social de los colombianos, en especial la de los sectores más desprotegidos. El Congreso de la República prestará toda su colaboración para encontrar los mecanismos y la financiación apropiada que permitan mejorar las condiciones de seguridad de los colombianos y crear bases firmes para el crecimiento económico y la reducción de las desigualdades que nos afligen. Acá, como en otros campos, haremos un estudio serio buscando las mejores soluciones para el país.

Creemos firmemente en la urgencia de crear las condiciones materiales para mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas, de los más pobres y necesitados y, en especial, de aquella creciente masa de desplazados por la violencia. Con estos propósitos, los congresistas estaremos atentos a estudiar y evaluar concienzudamente la pertinencia de las propuestas que presente el Gobierno Nacional, tanto en materia de ajuste fiscal como aquellas otras que contribuyan a resolver la crisis económica y social por la que atraviesa el país, y a aprobar aquellas que consideremos convenientes, siempre y cuando estas propuestas no atenten contra las condiciones de vida de los sectores más desprotegidos de la sociedad ni contra los derechos adquiridos por los trabajadores. Reducir los efectos de la crisis es una obligación indelegable del Estado, para lo cual el Gobierno Nacional debe adoptar las medidas que permitan mitigar los niveles de pobreza, marginalidad y desigualdad a que ha sido conducida una parte creciente de nuestra población.

Los ponentes nos hemos reunido con representantes del gobierno nacional, del Banco de la República, de la sociedad y con numerosos académicos y estudiosos del tema económico y fiscal, con objeto de analizar el proyecto y sus implicaciones económicas y sociales y evaluar las mejores alternativas. En este sentido, en los debates correspondientes, formularemos las propuestas que consideremos apropiadas para enfrentar la grave situación actual. El proyecto de ley, por medio del cual se establece el presupuesto del año 2003, tendrá un considerable efecto sobre el futuro de la economía colombiana. No solo es el primer presupuesto de la administración que inicia su mandato cuatrienal sino que, además, forma parte muy importante de una estrategia global para conjurar la crisis.

Es sabido que el gasto público tiene una amplia incidencia sobre el conjunto de la economía y, en general, sobre el presente y futuro de la sociedad. Hoy por hoy, el país se enfrenta a una de las coyunturas económicas y sociales más difíciles de los últimos años y el Congreso tiene la responsabilidad histórica de participar y contribuir a su solución.

3. Características generales del proyecto de ley de presupuesto

3.1 Tamaño y composición del presupuesto de gastos para el año 2003

El proyecto de presupuesto general de la Nación asciende a \$67.2 billones, incluyendo los \$1.5 billones del presupuesto complementario, y se distribuye de la siguiente manera: \$63.1 billones corresponden a apropiaciones con aportes de la Nación y \$4.1 billones, con recursos administrados por los establecimientos públicos. En términos de la clasificación por objeto del gasto, \$33.8 billones, el 50.4%, comprende gastos de funcionamiento, \$25.8 billones, el 38.4%, servicio de la deuda, y \$7.5 billones, el 11.2%, gastos de inversión.

Como quiera que el presupuesto de la Nación representa más del 90% del presupuesto general, esta ponencia hace énfasis especial sobre el primero, como se describe a continuación.

3.2 Gastos de funcionamiento para 2003

Cerca del 95% del presupuesto general de la Nación para gastos de funcionamiento corresponde a gastos financiados con recursos de la Nación, \$32 billones, y, el resto, con recursos propios de los establecimientos públicos nacionales, \$1.8 billones.

Los gastos de funcionamiento incluyen apropiaciones para el cumplimiento de las funciones propias de la administración pública y transferencias que la Nación efectúa para atender obligaciones derivadas del Sistema General de Participaciones Territoriales, pago de pensiones, cesantías y otras prestaciones sociales, aportes a universidades, sentencias y conciliaciones, aportes a organismos internacionales y otros compromisos que le ordenan la Constitución y la ley. Las apropiaciones para funcionamiento, con recursos de la Nación, ascienden a \$32 billones, de los cuales \$7.4 billones se destinan a gastos de personal, \$1.7 billones, a gastos generales

y los restantes \$22.9 billones, a transferencias, cuya participación en el total del funcionamiento representa el 71.4%.

Los gastos de personal y los gastos generales se han programado estrictamente en cumplimiento de lo dispuesto por la Ley 617 de 2000. De acuerdo con la información del Ministerio de Hacienda, los primeros se calcularon con base en los cargos realmente ocupados y suponiendo un aumento salarial promedio del 6%, equivalente a la inflación prevista para 2002, para los servidores públicos que devenguen el salario mínimo; del 5%, o sea, inflación esperada para 2003, para aquellos otros que ganen hasta el salario promedio y de 1%, o menos, para el resto de funcionarios. De acuerdo con lo expresado por el ministerio, con esto se daría cumplimiento a lo dispuesto sobre la materia por la Corte Constitucional sobre incrementos salariales a los servidores públicos, C-1064 de 2001, y a la Ley 617 de 2000.

Por su parte, los gastos generales, con excepción de los sectores de defensa y seguridad y de previsión social, se programaron muy estrictamente tratando de racionalizar los recursos y distribuir entre todos los órganos el sacrificio que significa el saneamiento fiscal y el cumplimiento de la mencionada Ley 617. Los ponentes esperamos que esto no deteriore la prestación de los servicios que prestan las entidades.

Es de destacar que el 70.9% de las erogaciones por gastos de personal, financiadas con recursos de la Nación, se concentra en los sectores de defensa y Policía Nacional (54%) y justicia, integrada por la Rama Judicial y la Fiscalía (16.9%). En cuanto a los gastos generales, como en el caso anterior, también existe una alta concentración del gasto en los mismos sectores (83.4%). Las difíciles circunstancias por las que atraviesa el orden público y el sector justicia, explican este comportamiento que, sin embargo, no dejamos de reconocerlo, contribuye a aumentar la inflexibilidad del gasto público y a hacer más difícil el manejo de la política fiscal. Debe tenerse en cuenta, además, que un poco más del 80% del personal se encuentra en estos sectores, porcentaje que sobrepasa el 85%, si se incluye la guardia penitenciaria y otros funcionarios del sector justicia.

En el caso de las transferencias vemos que también existe una elevada inflexibilidad. Del total de las apropiaciones para transferencias, el 57.1% atiende las participaciones territoriales. Las transferencias para pensiones representan un 26% del total de las transferencias. Si a las anteriores, se adicionan las que se asignan a las universidades públicas en cumplimiento de la Ley 30 de 1992 (5.8%), tenemos que el 90% del gasto por transferencias es totalmente inflexible y sobre él, la política fiscal no tiene posibilidad de incidir.

Todas estas restricciones, por sí mismas, muestran la conveniencia de analizar la situación y de buscar mecanismos, incluyendo la modificación de las instituciones presupuestarias, que le permitan al Gobierno recuperar la capacidad de asignar los recursos públicos de acuerdo con las necesidades de la política económica y las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Hay que hacer, además, un gran esfuerzo para diseñar instrumentos que permitan medir los resultados de la acción gubernamental. La gestión de los recursos no solo debe ser eficiente sino también transparente y para ello deben poder medirse los resultados de los recursos que se asignen a través del presupuesto. Esto, no hay duda, facilitaría el control político por parte del Congreso de la República así como la vigilancia que debe hacer la ciudadanía sobre el empleo de los recursos que ella finalmente aporta para el funcionamiento del Estado.

3.3 Servicio de la deuda pública nacional

El total del servicio de la deuda para el año 2003 asciende a \$25.7 billones, casi todo a cargo de la Nación y el resto, apenas \$4.6 mil millones, corresponde a deuda de los establecimientos públicos que se paga con sus propios recursos. El servicio de la deuda de la Nación, se desagrega así: \$14 billones corresponde a la deuda interna y \$11.8 billones a deuda externa, que equivalen a un crecimiento, respecto a 2002, del 8.2% y 20.3%, respectivamente. El total de los intereses por \$10.2 billones representa el 39.4% del total de las apropiaciones para servicio de la deuda y el saldo, \$15.6 billones, corresponde a las amortizaciones, que es el 60.6% restante.

El factor que más incide sobre el presupuesto nacional es el servicio de la deuda. En efecto, cuando se incluye el servicio de la deuda, el presupuesto de la Nación crece en 7.9%, cuando no se incluye el aumento es del 4.3%. Además, el pago del servicio de la deuda está desplazando a la inversión. Mientras que en 1995 el servicio representaba el 19% del presupuesto nacional, en 2002 alcanzará el 38.9% y el 40.9% en 2003. Por el contrario,

la inversión ha pasado del 20% en el primer año, a 9.1% y 8.4% en cada uno de los siguientes, respectivamente.

Esto muestra que se debe buscar urgentemente la manera, y así lo recomiendan los ponentes al Gobierno Nacional, de reducir el peso de la deuda pública, sin afectar la confianza de los mercados. Su desplazamiento en el tiempo permitiría liberar recursos en el corto plazo para atender inversión y gasto social de mayor urgencia, considerando la situación crítica en lo económico y en lo social por la que atraviesa el país. Es importante persistir en esta búsqueda. Si se quiere mantener la sostenibilidad de la deuda pública y preservar el equilibrio de los principales agregados macroeconómicos, no pueden mantenerse los actuales niveles de endeudamiento del Gobierno central.

3.4 Gastos de inversión

Las apropiaciones para inversión incluidas en el presupuesto general de la Nación ascienden a \$7.5 billones, de los cuales \$5.3 billones se financian con aportes de la Nación y \$2.2 billones con los recursos propios de los establecimientos públicos.

La inversión financiada con ingresos propios será ejecutada principalmente por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional de Vías, Invías, la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil, Aerocivil, la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y el Fondo de Comunicaciones, entre otros.

La inversión de la Nación ascenderá a \$5.3 billones y se destinará a gastos relacionados con vigencias futuras, \$2.2 billones, y fondos especiales por \$1.0 billón. El valor restante, \$2.1 billones, financiará otras inversiones. De esta manera, el presupuesto de inversión con recursos de la Nación para la próxima vigencia fiscal equivaldrá a 2.4% del PIB, que a todas luces consideramos un nivel muy bajo.

Es necesario que el presupuesto mantenga un gasto de inversión suficiente que contribuya a la solución de las necesidades de la población; es un criterio indispensable, considerando la importancia que tiene para el desarrollo económico, social y ambiental de los colombianos. Las características de los programas de inversión, incorporados en el Presupuesto General de la Nación para 2003, muestran un moderado énfasis en el gasto social que si bien permite dar cumplimiento, junto con el gasto social en funcionamiento, al precepto constitucional y al artículo 41 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, representa un crecimiento pequeño respecto al total del presupuesto de la actual vigencia por estos mismos conceptos.

Se ha discutido mucho en estos días sobre la interpretación que debe hacerse del tercer inciso del artículo 350 de la Constitución cuando señala, refiriéndose al gasto social, que *“El presupuesto de inversión no se podrá disminuir porcentualmente con relación al año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones”*. Algunos congresistas han entendido que este inciso se refiere al gasto social que se realiza exclusivamente a través del rubro presupuestal denominado *gastos de inversión*. El Gobierno Nacional, por su parte, considera que el término *inversión social* debe entenderse de manera amplia y que, por lo mismo, incluye el gasto social que se apropia tanto en el concepto de *gastos de inversión* como en el de *gastos de funcionamiento*.

Esta diferencia de interpretación tiene su importancia. En el primer caso, se demostraría, como expresan los congresistas que defienden esta posición, que la inversión social, “que era el 9,4 por ciento del presupuesto del 2002, bajó a 5,8 por ciento en el que se aprobó en las comisiones terceras y cuartas de la Cámara y el Senado” el pasado 24 de septiembre y, por lo tanto, no se estaría dando cumplimiento al mandato constitucional. En el segundo caso, por el contrario, el Gobierno manifiesta que el gasto social pasa del 68.9% en 2002 al 69% en el proyecto de presupuesto de 2003 y, por lo tanto, se está cumpliendo lo ordenado por el artículo 350 de la Constitución.

Para dilucidar esta controversia, el camino correcto es el de acudir a la interpretación que sobre la materia tenga la misma Corte Constitucional. En efecto, respecto a este asunto, la Corte, en Sentencia C-151 de 1995, abordó precisamente este asunto y se refirió al alcance de los conceptos *inversión social* y *gasto público social*, establecidos en la Constitución Política, considerando que la clasificación de estos gastos puede efectuarse indistintamente por funcionamiento o inversión. Al respecto señaló:

“(…)”

“En efecto, si el artículo 357 de la Carta hubiera establecido una rígida dicotomía entre los gastos sociales de inversión y los gastos sociales de

funcionamiento, entonces tendríamos que concluir que un municipio, por medio de su participación en los ingresos corrientes de la Nación, podría financiar la construcción de una escuela o de un hospital, pero no podría pagar los salarios de los médicos y los profesores respectivos. Esta conclusión es inaceptable puesto que el objetivo de la inversión y el gasto social en la Constitución no es aumentar la producción de determinados bienes físicos —como si éstos fueran valiosos en sí mismos— sino mejorar el bienestar general y satisfacer las necesidades de las personas, en especial de aquellos sectores sociales discriminados (CP art. 13), que por no haber tenido una equitativa participación en los beneficios del desarrollo, presentan necesidades básicas insatisfechas”.

(…)

“Ahora bien, es obvio que una inversión para una escuela que no podrá tener maestros o para un hospital que estará desprovisto de médicos es inútil e ineficiente, puesto que no sirve para satisfacer las necesidades de educación y de salud de la población del municipio respectivo. Por eso, en determinadas circunstancias, constituye una mejor inversión en el bienestar de la población que las autoridades gasten en el funcionamiento de las escuelas y los centros de salud, en vez de efectuar nuevas construcciones en este campo. Por consiguiente, interpretar de manera restrictiva el alcance del concepto de inversión social, en el sentido de que sólo caben «inversiones en el sentido económico financiero del término, puede provocar una proliferación de obras físicas que, lejos de permitir una mejor satisfacción de las necesidades básicas de la población, puede hacer inútil e irracional el gasto social”...

“En este sentido, la Corte Constitucional estima que es racional que la noción constitucional de “inversión social” no se oponga a los gastos de funcionamiento siempre y cuando estos se efectúen en el sector social”.

Es claro, entonces, que el término *inversión social* de que habla el mencionado inciso tercero del artículo 350 constitucional debe entenderse en sentido amplio y no existe motivo para excluir de tal concepto al gasto social que se realice a través de *gastos de funcionamiento*. Es una interpretación razonable y bien sustentada la que hace la Corte Constitucional que los ponentes no dudamos en acoger.

No obstante lo anterior, también es clara la urgencia de privilegiar el gasto en sectores críticos y con un alto contenido social. Esto es precisamente lo que los ponentes hemos defendido. Se requiere un Estado que provea soluciones efectivas a la población más pobre y vulnerable para sacar a todos estos compatriotas de las condiciones de pobreza y miseria en que se encuentran por falta de oportunidades para construir un futuro digno. El desempleo y los fenómenos de desplazamiento generados por la violencia constituyen una tragedia nacional que el Estado y sus autoridades deben tratar como tal de manera prioritaria. En este punto no debe haber excusas.

El gasto social es la mejor vía para llegar a los sectores más pobres de la población, con altos índices de necesidades básicas insatisfechas. Por esto, no se debe agotar en esta etapa de la discusión y aprobación del proyecto de ley de presupuesto la posibilidad de explorar alternativas para introducir ajustes en la distribución del gasto propuesta por el gobierno, de manera similar a los realizados en presupuestos anteriores.

Por fortuna así lo ha entendido también el gobierno nacional. Por este motivo, en el curso de las deliberaciones de las comisiones económicas conjuntas sobre el presupuesto de 2003 se aprobó, con el aval del Ministro de Hacienda, una proposición que permitirá avanzar hacia una justa y equitativa distribución de la inversión pública en los entes territoriales. En esta proposición, que corresponde al artículo 69 de las Disposiciones Generales del proyecto de ley, se dispone que los recursos de inversión no atados regionalmente se asignarán de conformidad con la matriz de distribución regional elaborada por el DNP teniendo en cuenta la población, el índice de desarrollo departamental y el índice de eficiencia fiscal departamental. Mediante la aplicación de cada uno de estos criterios se asignará un tercio de los recursos que corresponda. Estos tres criterios compensan las diferencias territoriales en cuanto a capacidad económica, de gestión, población y pobreza, y, al mismo tiempo, permiten generar una mayor equidad dado que los recursos se distribuyen más uniformemente. El estudio técnico deberá definir la categorización de los distritos especiales como entes territoriales diferentes de los departamentos.

Así mismo, la proposición dispone que estos recursos, que deberán ajustarse a la programación financiera y a las metas fiscales del gobierno, preferentemente no serán inferiores al 1% del monto total del presupuesto.

Los ponentes insistimos en que el monto de estos recursos debe ser necesariamente de por lo menos el 1%. Además, los proyectos de inversión que se incluyan serán los que determine el Plan Nacional de Desarrollo y su correspondiente Plan Plurianual de Inversiones y deberán estar inscritos en el Banco de Proyectos del DNP, información sobre los cuales debe estar disponible en medios masivos, como un aporte a la igualdad de acceso a la información y garantía de transparencia en la ejecución de los mismos. De acá la gran importancia de que los ciudadanos participen activamente en la determinación de los proyectos de inversión que deban incorporarse en el Plan Nacional de Desarrollo y en el seguimiento posterior que debe realizarse a la ejecución de los mismos.

Las comisiones económicas recomiendan al Gobierno Nacional estudiar la posibilidad de presentar un Acto Legislativo reformativo en el sentido de que no se podrán aprobar presupuestos hacia el futuro en ningún nivel de la administración pública que no estén debidamente financiados y soportados, es decir, se prohibirá la presentación de presupuestos desequilibrados en Colombia tal como actualmente lo permite el artículo 347 de la Constitución Política.

De igual forma, fue objeto de amplia discusión analizar la provisión de recursos acordes a las responsabilidades sociales que recaen en entidades e instituciones tales como la Defensoría del Pueblo, Coldeportes, Red de Solidaridad Social y SENA. Por otro lado, los parlamentarios, de forma coincidente, solicitaron al Gobierno Nacional la redistribución de los excedentes del recaudo del impuesto al patrimonio para fortalecer la atención al factor social del conflicto armado, específicamente en cuanto se refiere a la atención integral al fenómeno del desplazamiento forzado y la recuperación de la infraestructura física destruida con ocasión del conflicto. Dada la importancia que tiene el campo colombiano para la reactivación de la economía y la generación de empleo se hizo también énfasis en sostener o mejorar la inversión en el ICR.

Con respecto a los rubros establecidos en el Presupuesto para los Fondos Especiales, entre ellos el FNR, y de acuerdo con las cifras de las proyecciones de los ingresos legales de los mismos, las Comisiones Económicas Conjuntas solicitaron, sin desconocer las dificultades de tipo fiscal, que se mejoren dichos rubros.

Fueron objeto de discusión igualmente la necesidad de conocer el Plan Plurianual de Inversiones de la Administración y el Plan Financiero definitivo para el año 2003. Si bien el Gobierno presentó las proyecciones sobre estos dos planes se reconoce que no lo ha hecho en forma definitiva debido a que está en el proceso de ajuste de las cifras como parte del proceso de negociación con los organismos multilaterales de crédito. Este proceso debe enmarcarse en desarrollo del Plan de Modernización del Estado, el cual debe permitir consultas periódicas sobre la ejecución presupuestal y el cumplimiento de las operaciones efectivas. Se destacan los esfuerzos que en este sentido viene haciendo el proyecto Transparencia en Línea, implementado con recursos no reembolsables de la CAF.

Los ponentes señalaron la urgente necesidad de iniciar desde ya el estudio de un proyecto de ley para modificar el Estatuto Orgánico del Presupuesto, con el fin de ajustar los principios presupuestales, especialmente los relativos a la coherencia macroeconómica, homeóstasis presupuestal y de universalidad. Así mismo, se hizo referencia a la obligatoriedad de arbitrar los recursos para dar cumplimiento a los procesos de renovación de las cédulas de ciudadanía a cargo del Estado, e implementar mecanismos para mayor eficiencia, eficacia y equidad de los gastos de funcionamiento de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Es importante resaltar, por otra parte, que el Ministro de Hacienda ha presentado una cuarta carta de modificaciones al proyecto de ley de presupuesto para 2003 que no altera el total aprobado por las Comisiones Económicas Conjuntas. Entre las modificaciones propuestas se contempla la asignación de recursos para atender los requerimientos del SENA y de la Red de Solidaridad, como también la adecuación del presupuesto del sector defensa para incluir nuevos programas destinados a la preservación de la seguridad democrática.

Finalmente, queremos señalar que la aprobación en primer debate del proyecto de ley de presupuesto para 2003 por parte de las Comisiones Económicas Conjuntas constituyó un voto de confianza del Congreso de la República al gobierno nacional. En la redacción final de esta ponencia, se acogieron algunas de las sugerencias presentadas por parlamentarios ponentes, por considerar que aportaban claridad. Por esto mismo, solicitamos que el Gobierno cumpla con la mayor seriedad y transparencia con lo que aquí estamos aprobando.

4. Consideraciones finales

Al rendir ponencia al proyecto de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2003, lo hacemos con el convencimiento de que el Congreso está cumpliendo con la responsabilidad política de dotar al Estado de los recursos necesarios para atender los fines asignados en la Constitución y en la Ley. Por lo expuesto arriba y por cumplir el proyecto de ley con los requisitos constitucionales y las normas orgánicas del presupuesto, nos permitimos proponer:

Dese segundo debate al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 061 de 2002 Senado, *por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y recursos de capital y Ley de Apropiaaciones para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003*, por un monto de sesenta y siete billones ciento setenta mil cuatrocientos noventa millones setecientos treinta y cuatro mil cuatrocientos seis pesos (\$67.170.490.734.406) moneda legal, incluyendo las modificaciones propuestas por el Ministro de Hacienda.

Ponentes Comisión Tercera Senado: *Javier Enrique Cáceres Leal, Juan Manuel López Cabrales, Piedad Zuccardi de García, Juan Manuel Corzo Román*, Coordinadores; *Luis Elmer Arenas Parra, José Darío Salazar Cruz*.

Ponentes al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara y 61 de 2002 Senado, *por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y ley de apropiaciones para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003*: *Omar Yepes Alzate, Mario Salomón Náder Muskus*, Comisión Cuarta Senado; *Carlos Hernán Barragán Lozada, Efraín José Cepeda Sarabia*, Coordinadores; *Vicente Blel Saad, Dilian Francisca Toro Torres, Jairo Enrique Merlano Fernández, Juan Carlos Martínez Sinisterra, Juan Carlos Restrepo Escobar, Mario Varón Olarte, José Raúl Rueda Maldonado*.

CONTENIDO	
Gaceta número 430-Miércoles 16 de octubre de 2002	
SENADO DE LA REPUBLICA	
	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 100 de 2002 Senado, por la cual se expiden disposiciones para adelantar el Programa de Renovación de la Administración Pública y se otorgan unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.	1
Proyecto de ley número 101 de 2002 Senado, por medio de la cual se adiciona un artículo nuevo a la Ley 599 de 2000, en su Título V, Capítulo Unico.	7
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 019 de 2002 Senado, por la cual se dictan medidas en materia de contratación directa en las entidades públicas.	8
Informe de Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 081 de 2002 Senado, por la cual se establece el voto electrónico.	10
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 12 de 2002 Cámara, 61 de 2002 Senado, por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones para la Vigencia Fiscal del 1° de enero al 31 de diciembre de 2003.	12