



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 445

Bogotá, D. C., lunes 28 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

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 09 DE 2002 SENADO

por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones.

Honorables Congressistas:

Nos ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 9 de 2002 Senado, *por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones*, por designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

I. Consideraciones generales

Este proyecto de ley de cinco artículos fue presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Senador Carlos Moreno de Caro el 20 de Julio del 2002 y recibido en la Comisión Sexta del honorable Senado el 25 de Julio del mismo año.

El objetivo del proyecto es evitar los abusos que en la actualidad algunos operadores de telefonía ejercen sobre sus usuarios al cobrar un tiempo sensiblemente mayor al que realmente consumen durante la prestación del servicio.

Igualmente se propone el proyecto garantizar al usuario la inviolabilidad de sus comunicaciones y a la preservación de su buen nombre, especialmente cuando estas son interferidas para el cobro indebido de facturas o mensajes de cualquier tipo.

Si bien el proyecto se refiere conjuntamente a los servicios públicos de TPBC y TMC conviene analizar las particularidades de cada uno de ellos, especialmente porque los primeros son servicios públicos domiciliarios y el segundo no, lo que hace que hayan tenido tratamiento jurídico diferente.

II. Situación actual de los servicios de TPBC y TMC frente al proyecto de ley

Telefonía fija

Centraremos nuestro análisis en la telefonía local y la telefonía local extendida por cuanto la telefonía de larga distancia utiliza tasación de minutos y segundos y en consecuencia no es objeto de este proyecto de ley.

Las diferentes modalidades de prestación de la telefonía fija se agrupan en el concepto de la telefonía pública básica conmutada (TPBC) y desde su calificación de servicio público domiciliario por la Ley 142/94 ha tenido un fuerte desarrollo jurídico, desde esa misma ley, la Ley 286/96 y principalmente por la normatividad expedida por la CRT (Comisión de Regulación de Telecomunicaciones).

Para desarrollar el principio constitucional de solidaridad y redistribución de ingresos en el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios, la legislación de TPBC, estableció que los primeros 250 **impulsos** del consumo mensual del componente local de estos servicios para los estratos 1 y 2 eran objeto de subsidio.

Tratamiento similar otorga el estatuto tributario a los usuarios de los estratos 1 y 2 de estos servicios al exonerar del IVA los primeros 250 **impulsos** de los consumos correspondientes.

Como se aprecia la legislación aplicable a estos servicios implícitamente reconoció como su método de tasación el de **multimedición** (sinónimo de medición por impulsos), lo cual no era más que la confirmación de lo que en la práctica sucedía, incluso desde antes que se promulgara la Ley 142/94.

En Colombia el método universal de tasación para los servicios de telefonía local y local extendida es la multimedición que aplica el principio de Karlsson modificado que consiste en la generación de un impulso cada 180 segundos de conversación, el primer impulso aleatorio y un impulso al finalizar la comunicación. Este método ha sido recientemente validado por la CRT en su Resolución 489 de abril 12 de 2002.

Las posibles desviaciones que Karlsson introduce con relación a la duración real de las comunicaciones son corregidas en la formulación de sus tarifas, ya que si bien por regla general las tarifas de TPBC pertenecen al régimen de libertad vigilada en la práctica no lo son, porque de ese régimen se exceptúan los operadores con posición dominante - que son casi todos los de TPBCL y TPBCLE - y que por tanto son del régimen regulado de tarifas, donde la CRT examina su estructura tarifaria y fija los tope máximos de las mismas. La experiencia ha demostrado que por razones de competencia los operadores no regulados se limitan a seguir las tarifas de los operadores regulados.

Alternativamente se puede tasar los servicios de TPBCL y TPBCLE por el método de Toll Ticketing que permite la medición del consumo en minutos, fracción de minutos y en segundos, sometido a las siguientes limitaciones:

- Las centrales electromecánicas están técnicamente inhabilitadas para que les sea implementado este sistema de tasación, lo cual implica que deberían ser sustituidas totalmente y ellas en su conjunto son un porcentaje apreciable de la red de conmutación del país.
- Las centrales digitales si bien pueden operar sistemas Toll Ticketing requieren inversiones importantes para adquirir el sistema de tasación, ampliación o sustitución del sistema de procesamiento de las centrales y de posprocesamiento de los registros de llamadas, entre otras.

En cualquiera de los dos escenarios anteriores el cambio del actual sistema de tasación está vinculado con cuantiosas inversiones que producirían inevitablemente un incremento de las tarifas el cual estaría directamente relacionado con las inversiones que cada operador en particular deba hacer, causando un efecto contrario a la pretensión del proyecto de ley.

Telefonía móvil celular

El régimen legal aplicable a la telefonía móvil celular (TMC) corresponde a la Ley 37/93 y sus decretos reglamentarios, los cuales no definieron nada especial sobre tarifas de este servicio, limitándose a mencionar que ellas deberían corresponder al **costo real** de prestar el servicio.

El Decreto 990/98 que expidió el reglamento de usuarios de telefonía móvil celular, solo se pronunció tangencialmente en materia tarifaria, mencionando que las facturas deberían contener el **tiempo utilizado** en la prestación del servicio.

A pesar de la aparente indiferencia de la legislación de este servicio, en lo relacionado con tarifas, dejaba ver como elementos esenciales el costo real (no el excedido por aproximación caprichosa y a su favor del operador) y que el tiempo facturado debía ser el utilizado en el servicio. No obstante los operadores celulares nunca desarrollaron estos principios en la aplicación de sus tarifas.

En estas circunstancias y ante el hecho de que la competencia reconocida a la CRT en materia tarifaria estaba limitada a los servicios de TPBC, los operadores de TMC han gozado de plena libertad para determinar las tarifas, mientras los usuarios del servicio en la práctica permanecen totalmente desprotegidos frente a los abusos de estos operadores.

Esta situación aún hoy no ha cambiado, no obstante que el Decreto 1130 de 1999, facultó a la CRT para fijar el régimen tarifario de TMC y que son de clamor general la solución inmediata los abusos de estos operadores, entre otros:

- Aproximar al minuto las fracciones de minuto que resulten de las conversaciones.
- Provocar intencional y anormalmente la completación de las llamadas, a través de envío a buzón de voz, mensajes como celular apagado, intento de nuevo, etc. Esto ocurre a pesar que la resolución CRT 489/2002 define la llamada completada como aquella que permite la conversación.

Estas conductas son contrarias al propósito manifiesto del Gobierno que incluyó como derecho de los usuarios en su proyecto de nueva ley de las telecomunicaciones el de pagar por el consumo real en los servicios.

Igualmente la propia CRT establece en la resolución antes citada - como uno de los criterios generales del régimen de tarifas - que ningún operador podrá recibir varios pagos por un mismo servicio, que es justamente lo que violan los operadores celulares cuando cobran simultáneamente un mismo minuto, tanto al usuario que termina la llamada sobre una infraestructura de red como al que la inicia sobre la misma infraestructura y la usa en ese mismo lapso de tiempo. Esto en llamadas cortas puede repetirse más de una vez, con el evidente abuso del operador sobre estos usuarios.

Lo anterior por supuesto no tendría nada objetable si el operador repartiera el costo de uso de la red entre los varios usuarios que usan en el mismo minuto una misma infraestructura de su red, lo que debería reflejarse en una ostensible reducción de las tarifas al trasladarle parte del beneficio de la gestión eficiente a sus usuarios.

Cabe resaltar que el sistema universal de tasación de las centrales de conmutación de los operadores celulares es el Toll Ticketing y que por lo tanto están técnicamente habilitados para tasar, tarificar y facturar en minutos, fracciones de minuto y segundos las comunicaciones, sin que implique nuevas inversiones.

III. Inviolabilidad de las comunicaciones y preservación del buen nombre

Con relación al propósito del proyecto sobre esta materia es importante señalar que la misma está integralmente reglamentada en la Resolución CRT 489/2002.

En efecto, su título artículo 4° establece que los operadores de telecomunicaciones deben adoptar todas las medidas de seguridad requeridas para garantizar la inviolabilidad de las comunicaciones de voz, datos, sonidos o imágenes y a la divulgación o utilización no autorizada de la

existencia o contenido de las comunicaciones. Igualmente señala que salvo orden judicial no se podrá permitir la interceptación o violación de las comunicaciones que cursen por las redes de telecomunicaciones.

La citada resolución establece que los operadores de telecomunicaciones pueden remitir a una entidad que maneje y/o administre bases de datos, la información sobre la existencia de deudas a favor del operador, así como solicitar información sobre el comportamiento del suscriptor o usuario en sus relaciones comerciales, siempre y cuando el hecho generador de esa obligación sea la mora del mismo en el cumplimiento de sus obligaciones y el titular otorgue su consentimiento expreso para pasar información crediticia a un banco de datos al momento de la suscripción del contrato.

También indica la resolución CRT 489/2002 que el reporte a las centrales de riesgo debe ser previamente informado al suscriptor o usuario con señalamiento expreso de la obligación en mora que lo ha generado, el monto y el fundamento de la misma. Dicha comunicación debe efectuarse con una antelación de por lo menos 10 días a la fecha en que se produzca el reporte. El reporte a las centrales de riesgo no podrá realizarse mientras no quede en firme la decisión sobre las reclamaciones pendientes que tenga el suscriptor o usuario.

Finalmente señala la resolución mencionada la obligación de los operadores encaminada a que estos deben reportar el pago a la central de riesgo a más tardar 10 días después del momento en que cese la mora.

Lo aquí descrito nos lleva a la reflexión de que lo que realmente se requiere es la efectiva acción de las autoridades competentes para que se cumplan las disposiciones del régimen de protección de los derechos de los suscriptores y usuarios.

Proposición

Con la anterior exposición rendimos ponencia afirmativa al Proyecto de ley número 09 de 2002 Senado, *por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones*, con las siguientes observaciones:

- Limitar su alcance únicamente a la telefonía móvil celular.
- Excluir del texto del proyecto los artículos 4° y 5°.

Lo anterior en consideración de las razones expuestas en los numerales II y III.

Ponemos a consideración del Honorable Congreso, el siguiente texto modificatorio que consideramos preserva el espíritu del proyecto inicial e incorpora las observaciones de la presente ponencia.

Atentamente,

Edgar Artunduaga S., María Isabel Mejía Marulanda,
Senadores de la República.

PLIEGO MODIFICATORIO

AL PROYECTO DE LEY 09 DE 2002 SENADO

por el cual se dictan normas para el cobro real del consumo del servicio de telefonía móvil celular, y se establecen otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Quedará así: *Ambito de aplicación.* Esta ley se aplica al servicio público de telefonía móvil celular, tanto en la modalidad de pospago como de prepago.

Artículo 2°. Quedará así: La tasación, tarificación y facturación del servicio de telefonía móvil celular deberá corresponder al tiempo realmente consumido por el usuario en cada llamada y en consecuencia únicamente se cobrará a los usuarios los minutos y segundos ocurridos durante su llamada, sin ningún tipo de aproximación.

Parágrafo. Quedará Así: En caso que la duración de la llamada sea inferior al minuto deberá registrarse y cobrarse únicamente los segundos de duración de la llamada.

Artículo 3°. El inicio de la tasación de la llamada solo ocurre en el momento que efectivamente se completa la llamada, es decir cuando se produce la contestación real del usuario llamado.

Cualquier completación de llamada intencionada del operador, tales como envío de la llamada al buzón de voz, mensajes de insistir más tarde, celular apagado, etc., se entenderá como un servicio de cortesía del operador celular y no podrá ser facturada ni cobrada al usuario.

Artículo 4°. Quedará así: Las tarifas aplicables al consumo en segundos deberán ser proporcionales al valor de las tarifas registradas ante la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones (CRT) para cada minuto.

Artículo 5°. Quedará así: La CRT vigilará que como resultado de la aplicación de la presente ley, no se produzcan alzas de tarifas y de ser necesario someterá al régimen regulado de tarifas a los operadores que apoyados en el régimen de libertad vigilada incrementen injustificadamente las tarifas que actualmente tienen registradas.

Parágrafo. La CRT reglamentará dentro del mes siguiente a la entrada en vigencia de esta Ley lo correspondiente al registro de las tarifas aplicables a los segundos y los demás aspectos que sean de su competencia para garantizar el efectivo cumplimiento de la misma.

Artículo 6°. Quedará así: La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

Edgar Artunduaga S., María Isabel Mejía Marulanda,
Senadores de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 09 DE 2002 SENADO

por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones.

Honorables congresistas:

Me ha correspondido rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 9 de 2002 Senado, *por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones*; por designación que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República.

Origen

Este proyecto de ley, fue presentado a consideración del Congreso de la República por el H. Senador Carlos Moreno de Caro el día 20 de julio de 2002, y recibido en la Comisión Sexta el día 25 de julio del mismo año.

El proyecto consta de cinco artículos, tiene como finalidad la regulación de las tarifas tanto de telefonía fija, como de telefonía celular además pretende reglamentar el uso que los operadores prestan del servicio antes mencionado.

Exposición de motivos

El articulado del proyecto de ley merece varios reparos, en primer lugar corresponde a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones establecer las fórmulas tarifarias que apliquen los operadores de los servicios de telecomunicaciones, de acuerdo con el sistema de regulación o de libertad que les haya fijado.

En este orden de ideas, el ente regulador ha establecido que tanto los servicios de TPBC como los de TMC estarán sometidos al régimen vigilado de tarifas; régimen mediante el cual los operadores de telecomunicaciones determinarán libremente las tarifas a sus suscriptores y/o usuarios.

Ahora bien, la regulación para el caso de la facturación y medición del consumo del servicio de TPBCL y TPBCLE en su componente local, establece que para tasar¹, tarifificar y facturar a sus usuarios, los operadores de TPBCL lo podrán hacer en impulsos de 180 segundos utilizando el método Karlsson Modificado o por el consumo del servicio, en minutos y fracción de minutos o en segundos.

De acuerdo con lo anterior, los operadores locales adoptaron en sus sistemas de tasación, el Karlsson Modificado, en virtud del cual se emite el primer impulso de cobro con la respuesta del abonado B y a continuación se siguen cargando impulsos al contador respectivo del abonado A.

Técnicamente las centrales de conmutación han sido programadas para medir y facturar el consumo a través de los impulsos registrados. Un cambio en la forma de medición haría menester una gran inversión económica por parte de los prestadores de tales servicios, lo que implicaría que necesariamente se reflejara en la tarifa cobrada a los usuarios.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que dicho método se encuentra especificado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones UIT, organismo internacional del cual es parte el Estado Colombiano, en virtud

de la Ley 252 de 1995, y en especial con lo previsto en la Recomendación E. 260 y en el libro Azul Tomo II – Fascículo II.1 Suplemento número 3, publicado por la UIT – T, el sector de normalización de la UIT.

Así pues, el efecto económico inmediato tanto para la telefonía fija como celular es el aumento en el costo de la tarifa por segundo, en comparación tanto con la tarifa actual por impulso (TPBC) como por minuto (TMC), toda vez que en el escenario constitucional de permitir la múltiple concurrencia de operadores públicos y privados en el sector de los servicios públicos y de acuerdo con el régimen tarifario establecido para la prestación de estos, se hace necesario que los participantes tengan la posibilidad de recuperar la inversión en la que incurren (Suficiencia Financiera), es por ello que las tarifas deben reflejar tanto el nivel y la estructura de los costos económicos de prestar el servicio, como la demanda de éste.

De otra parte, en materia de larga distancia nacional e internacional los operadores utilizan el método de tasación que permite cobrar por minuto y/o fracción de minutos dependiendo de la duración de la llamada, sin perjuicio de que el tiempo mínimo tasable sea de minuto, ello como consecuencia de que dicho operador debe recuperar los costos asociados al establecimiento de la llamada, en materia de cargos de acceso a favor del operador local y local extendido, así como también de tasas contables² para el servicio de larga distancia internacional, asegurando la remuneración de los costos en llamadas de corta duración.

Por estas razones, pretender que se facture el tiempo estrictamente causado en el momento de la utilización del servicio, tanto en llamadas nacionales como internacionales, cuando se haga uso de la telefonía fija o celular resulta no solo inconveniente sino perjudicial tanto para los intereses de los usuarios como para los prestadores de tales servicios.

Por otro lado, es pertinente recordar que dentro de los Agentes que intervienen en el ámbito de los servicios Públicos se encuentra la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones, una de cuyas funciones se centra en expedir la denominada legislación secundaria en el sector.

Consecuencia de ello es que a través de la Resolución 087 de 1997 se regulan los servicios públicos de telefonía pública básica conmutada local, local extendida y de larga distancia nacional e internacional, telefonía local móvil rural y en lo pertinente a los demás servicios de telecomunicaciones definidos e indicados en esta Resolución.

A su vez, a través de la Resolución 489 de 2002 se expide el régimen General de protección a los Suscriptores y Usuarios de los Servicios de telecomunicaciones y se compilan los Títulos I, IV, V y VII de la Resolución 087 de 1997.

De esta forma, dentro de las funciones asignadas a la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones se establece, entre otras, la de expedir toda la regulación de carácter general y particular en lo relativo al régimen de protección al usuario.

Esta tarea la viene desarrollando en virtud del Decreto 1130 de 1999, cuerpo normativo por el cual se reestructuran el Ministerio de Comunicaciones y algunos organismos del sector administrativo de comunicaciones y se trasladan funciones a otras entidades públicas.

En este orden de ideas, dentro del contenido normativo de la Resolución 489 de 2002, se establece que dentro de todos los servicios de telefonía en donde se cobre por cada llamada solo se podrá empezar a tasar a partir del momento en que la llamada sea completada; entendiéndose por llamada completada aquella que alcanza el número deseado y permite la conversación. Lo anterior aplica tanto para llamadas en modalidad de prepago (modalidad de pago anticipado de los servicios) como pospago.

Sin embargo, cabe aclarar que el sistema prepago es un producto dentro del portafolio de servicios de los operadores, tendiente a que el usuario

¹ RESOLUCION CRT 489 DE 2002. Proceso de Tasación: Es la etapa en la que se realiza el conjunto de actividades mediante la cual se mide el consumo de los usuarios o suscriptores de los Servicios Públicos de Telecomunicaciones de que trata la Ley 142 de 1994.

² Para el servicio de larga distancia internacional, una vez se utiliza la red de un conectante internacional, existe la obligación de pagarle un cargo por terminación de llamadas o tasas contables por el uso de su red.

controle su consumo, y que implica costos adicionales al servicio, como son el valor de producción de las tarjetas y la plataforma utilizada para el efecto y demás requerimientos técnicos para su operación, razones por las cuales el costo de la llamada deberá ser necesariamente distinto al de la modalidad pospago.

Establece la regulación que siempre y cuando sea técnicamente viable, los operadores deberán ofrecer la opción de transferir los saldos de tarjetas no consumidas aún vigentes, a una nueva tarjeta, mediante el reemplazo de tarjetas, activación a través de un sistema de audiorespuesta o por cualquier otro medio idóneo.

Así mismo, se establece que los operadores de telecomunicaciones deben adoptar todas las medidas de seguridad requeridas para garantizar la inviolabilidad de las comunicaciones de voz, datos, sonidos o imágenes y a la divulgación o utilización no autorizada de la existencia o contenido de las comunicaciones.

En este mismo sentido, se establece que salvo orden judicial no se podrá permitir la interceptación o violación de las comunicaciones que cursen por sus redes.

No obstante, algunos operadores realizan llamadas a sus usuarios que presentan un comportamiento histórico de pagos que refleja una conducta deficiente frente a la cancelación oportuna, o que teniendo consumos mínimos o moderados en su facturación los incrementan significativamente. Además, son frecuentes los casos en que los mensajes son informativos de nuevas tarifas, del cobro adicional o menor en la factura por algún caso especial. En estos eventos se puede detectar un beneficio considerable para los usuarios que les permite acceder a nuevos servicios y/o aclarar los valores que incorpora la respectiva factura.

Por otra parte, y de conformidad con el mismo texto normativo se establece que los operadores de telecomunicaciones pueden remitir a una entidad que maneje y/o administre bases de datos, la información sobre la existencia de deudas a favor del operador, así como solicitar información sobre el comportamiento del suscriptor o usuario en sus relaciones comerciales, siempre y cuando el hecho generador de esa obligación sea la mora del mismo en el cumplimiento de sus obligaciones y el titular otorgue su consentimiento expreso para pasar información crediticia a un banco de datos al momento de la suscripción del contrato.

Además, se establece que el reporte a las centrales de riesgo debe ser previamente informado al suscriptor o usuario con señalamiento expreso de la obligación en mora que lo ha generado, el monto y el fundamento de la misma. Dicha comunicación debe efectuarse con una antelación de por lo menos 10 días a la fecha en que se produzca el reporte.

Adicional a lo anterior, el reporte a las centrales de riesgo no podrá realizarse mientras no quede en firme la decisión sobre las reclamaciones pendientes que tenga el suscriptor o usuario.

Por último, se indica la obligación de los operadores encaminada a que estos deben reportar el pago a la central de riesgo a más tardar 10 días después del momento en que cese la mora.

Resulta lógico concluir entonces, que el ente regulador se ha encargado de desarrollar íntegramente el aspecto relacionado con los derechos de los suscriptores y usuarios, así mismo de los aspectos netamente técnicos, dinámicos y cambiantes del sector de las telecomunicaciones de una manera ordenada, coherente y precisa.

En este sentido, el proyecto de ley de telecomunicaciones que hoy cursa en el Congreso pretende unificar en un solo cuerpo normativo y de manera general lo relacionado con el sector; fijando los objetivos y finalidades que se deben realizar a través de la Regulación.

Esto hace que las disposiciones expedidas por la Comisión de Regulación de Telecomunicaciones conjuntamente con las normas superiores integren, en criterio de la doctrina, una proposición jurídica de carácter complejo, evitando de esta forma la gran dispersión normativa y propiciando la concentración de las competencias de los agentes que intervienen en el sector.

De otro lado, corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, cuanto a los servicios de Telefonía Pública Básica Conmutada TPBC y a la Superintendencia de Industria y Comercio en materia de Telefonía Móvil Celular TMC, la protección de los Derechos de los Usuarios, Suscriptores y Consumidores; así como la protección al régimen Tarifario, en cumplimiento de las funciones de Inspección, Control y

Vigilancia que les han sido asignadas. Por ello cuentan con la potestad sancionatoria para contrarrestar las infracciones cometidas al Régimen impuesto para la prestación de tales servicios

Proposición

Con la anterior exposición rindo ponencia negativa al Proyecto de ley número 09 de 2002 Senado, *por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones*, y propongo que el mismo sea archivado.

Atentamente,

Germán Hernández Aguilera,
Senador de la República

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 275 DE 2002 SENADO 125 DE 2001 CAMARA

por medio de la cual se modifica la Ley 52 de 1982.

Honorables Congresistas:

En atención a la distinguida designación como ponentes del Proyecto de ley número 125 de 2001 Cámara 275 de 2002 Senado, *por medio de la cual se modifica la Ley 52 de 1982*, presentado por honorable Representante Guillermo Gaviria Zapata; la cual fue realizada por la mesa directiva de la Comisión y comunicada en fecha 29 de agosto del año en curso nos permitimos rendir ponencia para primer debate.

Origen y trámite

El proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, presentada por el honorable Representante Guillermo Gaviria Zapata, el día 23 de octubre de 2001 bajo el número 125 de 2001; con el cual se pretende mediante la modificación de la Ley 52 de 1982 transformar el Instituto Tecnológico Pascual Bravo en Universidad Tecnológica Pascual Bravo.

Al proyecto se le dio trámite en la honorable Cámara de Representantes, en la cual fue debatido en Primer Debate sufriendo una modificación (en negrilla) el texto original en su artículo 5° al establecer "La Universidad está facultada... Adelantar actividades de investigación científica o tecnológica y producir, desarrollar y transmitir el conocimiento de la cultura universal y nacional, con criterio de universalidad, **previo la presentación de los estudios respectivos y su aprobación por las instancias correspondientes**".

Con dicha modificación el texto fue aprobado por la Comisión Sexta de la Cámara de Representantes el día 17 de abril de 2002 y en sesión plenaria de la misma Corporación el día martes 18 de junio de 2002; con posterior publicación en la gaceta del Congreso.

Finalmente con fecha 12 de julio de 2002, fue recibido el proyecto de ley en la Secretaría General de la Comisión Sexta del Senado de la República.

Consideraciones generales

El proyecto de ley consta de 11 artículos y tiene como finalidad reorganizar el Instituto Tecnológico Pascual Bravo como un Ente Universitario autónomo estatal, que en adelante se denominaría "Universidad Tecnológica Pascual Bravo", ello conforme a las disposiciones de la Ley 30 de 1992 y sus decretos reglamentarios.

Señala el autor del presente proyecto que dada la trayectoria y posicionamiento del mencionado Instituto en la Comunidad y en el Sector productivo y en razón a los principios y valores de eficacia, eficiencia, celeridad, economía, igualdad y publicidad esenciales para cumplir los fines del Estado el Instituto Pascual Bravo en la década de los 90 entró en una etapa de mejorar el desarrollo de sus funciones académicas y administrativas en el cual converjan los procesos de docencia, investigación, extensión y administración propios de una Institución de Educación Superior.

De otro lado en ponencia para primer debate en la Cámara de Representantes al referirse a la reorganización del Instituto como un ente universitario autónomo, se hace mención al desarrollo jurisprudencial del concepto mismo de Autonomía Universitaria, aduciendo que ésta es "...un principio pedagógico universal que permite que cada institución tenga su propia ley estatutaria y que se rija conforme a ella, de manera que proclame su singularidad en el entorno, mientras no vulnere el orden jurídico establecido por la Constitución y las Leyes. Es el derecho de cada institución universitaria hacer lo que es el derecho a su propia ley que la identifica

como ente singular dentro del mundo universitario, de tal modo que puede autoregularse, pero nunca en contradicción con la legalidad y la conveniencia generales." (Corte Constitucional Sentencia T-123 de 1993 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

Bajo los anteriores argumentos y sin modificaciones de fondo sobre el proyecto en mención, el Instituto Tecnológico Pascual Bravo adquirió connotación de Ente Universitario en el Debate respectivo en la Cámara de Representantes, obviando el carácter de ente adscrito al Ministerio de Educación Nacional que ostenta dicho Instituto y por ende, otorgándole carácter de ente vinculado a dicho ministerio profesionalizando los ciclos tecnológicos que ofrece el mismo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Una vez analizados los documentos obrantes en el presente proyecto y conocidos los conceptos y análisis por parte del Ministerio de Educación y del CESU (Comisión Consultiva de Instituciones de Educación Superior) nos permitimos presentar las siguientes consideraciones dirigidas a presentar ponencia negativa al presente proyecto de ley.

La primera razón es de carácter constitucional, toda vez que se vulneran los artículos 150, numeral 7, 11; 154 y 346 de la Constitución Política, en los que se hace referencia a la Estructura de un Establecimiento Público del Orden Nacional y al Gasto Público.

Artículo 150 numeral 7 en concordancia con el inciso segundo del artículo 154 de la Constitución Política. Corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes, por iniciativa del Gobierno la modificación de los Ministerios, Departamentos Administrativos, Superintendencias, establecimientos Públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales.

Es entonces importante señalar que siendo el Instituto Pascual Bravo un Establecimiento Público del Orden Nacional, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, su transformación en Universidad, órgano autónomo y con régimen especial debe ser de iniciativa gubernamental y no parlamentaria como es del caso.

Ahora bien, la referencia que se hace en el proyecto de ley al gasto público, salta a la vista toda vez que la transformación del Instituto en Universidad aumenta el rubro del Presupuesto Nacional asignado a las universidades públicas, quienes reciben un porcentaje mayor en recursos a los girados a las Instituciones Tecnológicas, por su misma naturaleza; y así lo reitera el artículo 154, inciso segundo en concordancia con los artículos 150, numeral 11 y 346, al expresar que las leyes que comporten gasto público sólo pueden ser dictadas a iniciativa del Gobierno y corresponder al Plan General de Desarrollo.

En segundo lugar, se observa que el proyecto de ley desconoce la reglamentación establecida en la Ley 30 de 1992, que regula el servicios público de la educación superior en Colombia, en el cual en su artículo 20 se establece el mecanismo adecuado mediante un proceso de acreditación para que las instituciones tecnológicas y los institutos técnicos se puedan transformar en Universidades

Dicho artículo señala que el **Ministerio de Educación Nacional** previo concepto del Consejo Nacional de Educación Superior (hoy Comisión Consultiva) podrá reconocer como universidades a las instituciones ya mencionadas siempre y cuando dentro del proceso de acreditación se demuestre tener:

1. Experiencia científica de alto nivel.
2. Programas académicos y en ciencias básicas que apoyen a los mismos.
3. Se acrediten el número de programas y de docentes, como la dedicación y formación académica de los mismos y finalmente la infraestructura de la Institución, todo ello reglamentado mediante Decretos 1212 de 1993, 1953 y 2791 de 1994 y 916 de 2000.

Verificados por la Comisión Consultiva el cumplimiento de dichos requisitos y una vez demostrado como lo señala la misma ley 30, que los recursos utilizados en dicho proceso de transformación son derivados de la misma institución solicitante, el Ministerio de Educación reconocerá como universidad al respectivo ente.

Vistos los documentos allegados al proyecto de ley y observadas las disposiciones de la Ley 30 de 1992, se observa que dichos requisitos de acreditación no han sido demostrados por el Instituto Tecnológico Pascual Bravo como tampoco se encuentra que se haya seguido el trámite rutinario

ante el Ministerio de Educación Nacional; por ende, dicha labor de acreditación no corresponde a este órgano legislativo en tanto que dicha facultad por ley no le es compatible.

De otro lado el Gobierno en busca del fortalecimiento de las tres modalidades de educación superior: técnica, tecnológica y universitaria; avaló el Proyecto de ley número 210 de 2001 presentado por la ACIET (Organismo encargado de asociar a los Institutos Tecnológicos) mediante el cual se pretendió organizar la educación superior en las modalidades técnica y tecnológica, dando origen así a la Ley 749 de julio 19 de 2002, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior en las modalidades de formación técnica profesional y tecnológica.

Con la anterior ley quedó claro que la intención del Gobierno es el de dar apoyo e incentivo al fortalecimiento de las carreras técnicas y no a la profesionalización de las mismas con el fin de crear un espacio de mayor capacitación y participación laboral de quienes tienen la posibilidad de acceder a la Educación Técnica y Tecnológica en el país al punto de facilitar a dichas instituciones la posibilidad de ofrecer programas de especialización en un campo específico del área técnica, tecnológica y/o profesional.

La Ley 749 de 2002, no descarta la posibilidad del cambio de carácter académico y redefinición de las instituciones de educación superior objeto de nuestro estudio, reiterando que las mismas deben someterse al reconocimiento por parte del Ministerio de Educación nacional; quien de conformidad con la Ley 30 de 1992 y sus **Decretos Reglamentarios** (mencionados anteriormente) reconocerá el cambio de carácter académico al ente educativo que así lo requiera (artículo 13 Ley 749 de 2002).

De igual forma la Ley 749 de 2002, faculta al Ministerio de Educación Nacional para que en un plazo de un año contado a partir de la expedición de la misma, reglamente en colaboración con el ICFES los requisitos mínimos que las instituciones en mención deban cumplir para el objeto de redefinir su carácter académico.; todo ello en pro del fortalecimiento de la educación tecnológica y sin que ello implique la desarticulación del sistema educativo superior.

Proposición

Con las razones expuestas anteriormente, rendimos ponencia negativa al Proyecto de ley número 125 de 2001 Cámara, 275 de 2002 Senado, por medio de la cual se modifica la Ley 52 de 1982, y solicitamos que el mismo sea archivado.

Cordialmente,

Germán Hernández Aguilera, Luis Emilio Sierra Grajales,
Senadores.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2001 CAMARA

Aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por medio del cual se modifica la Ley 52 de 1982.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. El Instituto Tecnológico Pascual Bravo con domicilio en el municipio de Medellín, reorganizado por la Ley 52 de 1982, se denominará "Universidad Tecnológica Pascual Bravo", adscrita al Ministerio de Educación Nacional la cual se reorganiza según los artículos siguientes:

Artículo 2°. La Universidad Tecnológica Pascual Bravo es un ente universitario autónomo estatal, para lo cual estará sujeta a las prescripciones que para este tipo de instituciones contempla la Constitución Política, la Ley 30 de 1992, sus decretos reglamentarios y demás normas complementarias, concordantes y necesarias para su cabal funcionamiento.

Artículo 3°. Adóptense como normas orientadoras de la acción de la Universidad, los principios generales consagrados en la Constitución Política de Colombia, la Ley 30 de 1992 y demás normas complementarias y concordantes.

Artículo 4°. En desarrollo de los principios a que se refiere el artículo anterior, la Universidad tendrá entre otros, los siguientes objetivos.

1. Realizar actividades de docencia, investigación y extensión.
2. Adelantar programas académicos tecnológicos en las áreas del conocimiento que consulten las características sociales y económicas de la región y el país.

3. Fomentar la investigación científica en las áreas del conocimiento propias de sus procesos académicos.

4. Formar profesionales integrales de acuerdo con las exigencias de la actividad productiva y de las tendencias del desarrollo de la región y del país.

Artículo 5°. La Universidad está facultada para ofrecer programas de formación en ocupaciones, profesiones o disciplinas, programas de especialización, maestrías, doctorados y posdoctorados. Adelantar actividades de investigación científica o tecnológica y producir, desarrollar y transmitir el conocimiento de la cultura universal y nacional, con criterio de universalidad, previo la presentación de los estudios respectivos y su aprobación por las instancias correspondientes.

Así mismo, la Universidad queda facultada para ofrecer ciclos propedéuticos intercambiables:

- a) Técnicos conducentes a certificados concretos;
- b) Ciclo de profesiones o disciplinas: conducentes al grado en la respectiva profesión;
- c) Ciclo de especialización: Conducente al título de especialista en la disciplina correspondiente.

Artículo 6°. Los ingresos y el patrimonio de la Universidad estarán constituidos por:

- a) Las partidas que le sean asignadas dentro del presupuesto nacional, departamental, distrital o municipal;
- b) Los bienes muebles o inmuebles que actualmente posee y los que adquiera posteriormente, así como sus frutos y rendimientos;
- c) Las rentas que se reciben por concepto de donaciones, legados, transferencias, convenios, matrículas, inscripciones y demás derechos;
- d) Los bienes que como persona jurídica adquiera a cualquier título.

Artículo 7°. En los demás aspectos de su organización administrativa, académica y presupuestal la Universidad se regirá por las disposiciones legales vigentes.

Artículo 8°. La organización administrativa de la Universidad para su funcionamiento será conforme lo dispongan las normas y exigencias sobre la materia y se sustente en estudios que indiquen las necesidades reales para crear las dependencias y cargos.

Artículo 9°. Mientras se elaboran los estudios y se aprueban, La Universidad funcionará con la planta y el patrimonio que actualmente posee, en todo caso deberá estar adecuada administrativamente como Universidad en un plazo máximo de un (1) año contado a partir de su promulgación.

Artículo 10. La Universidad expedirá en un término de acuerdo con la ley, la normatividad interna correspondiente para su funcionamiento, de acuerdo con la autonomía que le es propia.

Artículo 11. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

El Presidente,

Plinio Edilberto Olano Becerra.

El Secretario,

Fernel Enrique Díaz Quintero.

CONCEPTO JURIDICO Y DE CONVENIENCIA DEL MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL SOBRE EL PROYECTO DE LEY NUMERO 125 DE 2001 DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES por medio del cual se modifica la Ley 52 de 1982, (transforma al Instituto Tecnológico Pascual Bravo en Universidad Tecnológica Pascual Bravo).

1. Constitucionalidad

El proyecto de ley en estudio, no se encuentra acorde con los mandatos constitucionales, ya que vulnera algunos de sus preceptos así:

– Modificación de un establecimiento público del orden nacional.

Artículo 150 numeral 7 en concordancia con el inciso 2 del artículo 154 de la Constitución Política. Corresponde al Congreso mediante la expedición de leyes, por iniciativa del Gobierno la modificación de los ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y los demás organismos y entidades administrativas nacionales. En consecuencia, la iniciativa legislativa sólo puede ser

gubernamental y no parlamentaria. Como quiera que el mencionado proyecto de ley pretende modificar la estructura de la administración nacional, al transformar un establecimiento público del orden nacional como lo es el Instituto Tecnológico Pascual Bravo en una universidad, que es un ente autónomo con un régimen especial, la iniciativa sólo la tiene el Gobierno Nacional.

– Gasto público

El proyecto de ley afecta el gasto público, pues al transformar una institución de educación tecnológica en universidad, necesariamente aumenta el rubro del presupuesto nacional destinado a las universidades públicas, ya que los recursos asignados a estas últimas son superiores a los que recibe la primera por su misma naturaleza, y por lo tanto es importante recordar lo siguiente:

Artículo 154, segundo inciso concordante con los artículos 150-11 y el 346 de la Constitución Política. Es clara la reserva que contiene el inciso 2 del artículo 154, al expresar que las leyes que comporten gasto público sólo pueden ser dictadas a iniciativa del Gobierno. Así mismo, el artículo 346 señala en su primer inciso que el Gobierno debe formular anualmente el presupuesto de Rentas y Ley de Apropriaciones que deberá corresponder al Plan General de Desarrollo.

De acuerdo con lo anterior, la decisión misma de los gastos que efectuará el Estado en un determinado período fiscal en concreto, son de iniciativa del Ejecutivo. Criterios estos ampliamente señalados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Sentencias C-490/94, C-360/96 y C-593/97.

Sobre el tema vale destacar el pronunciamiento de la honorable Corte en Sentencia C-1707 de 2001 en cuanto a la iniciativa legislativa, entiende que el texto constitucional no impiden al legislador tener iniciativa en las leyes que autoricen gasto público, pero condicionada su constitucionalidad a la coadyuvancia por parte del Gobierno antes de las plenarias, o al aval de éste.

En síntesis, en cuanto a la iniciativa del gasto, se infiere que el proyecto también deviene en inconstitucionalidad.

2. Conveniencia

El proyecto de ley es inconveniente porque no cumple con las disposiciones legales vigentes, desconociendo la reglamentación especial contenida en la Ley 30 de 1992, reguladora del servicio público de la educación superior, en la cual se establece en su artículo 20 un mecanismo preciso para la transformación de Instituciones Tecnológicas en Universidades.

Artículo 20 de la Ley 30 de 1992. El Ministro de Educación Nacional previo concepto favorable del Consejo Nacional de Educación Superior (hoy Comisión Consultiva), podrá reconocer como universidad, a partir de la vigencia de la presente ley, a las instituciones universitarias o escuelas tecnológicas que dentro de un proceso de acreditación demuestren tener:

- a) Experiencia en investigación científica de alto nivel;
- b) Programas académicos y además programas en ciencias básicas que apoyen los primeros;
- c) Facúltase al Gobierno Nacional, para que dentro del término de seis meses, establezca los otros requisitos que se estimen necesarios para los fines del presente artículo. Estos requisitos harán referencia, especialmente, al número de programas, número de docentes, dedicación y formación académica de los mismos e infraestructura. (Decretos: 1212 de 1993, 1953 y 2791 de 1994 y 916 de 2000).

Por otro lado, la Política del actual Gobierno Nacional busca el fortalecimiento de cada una de las tres modalidades de educación superior: técnica, tecnológica y universitaria. En el entendido que cada categoría tiene sus propias especificidades y propósitos, responden a necesidades distintas y son independientes aunque complementarias unas de las otras, no existe una jerarquización entre unas y otras, no es más importante una sobre otras, no hay un parámetro de comparación entre ellas siendo diferentes, y es por esta razón que la evaluación que pueda hacerse al interior de estas, debe hacerse teniendo en cuenta la calidad y no la denominación que ostente.

En desarrollo de dicho planteamiento el Ministerio de Educación, Nacional participará en la Comisión que integrarán a principios del próximo año congresistas, académicos y representantes de las Instituciones Tecnológicas con el fin de elaborar una propuesta modificatoria del Proyecto de ley número 210 de 2001 de la Cámara de Representantes, por

medio de la cual se organiza el servicio público de la educación superior en la modalidad de formación tecnológica, que permita un verdadero fortalecimiento de la educación tecnológica, sin que ello implique la desarticulación del Sistema de Educación Superior del país y que responda verdaderamente a las necesidades del mismo.

Es por todo lo anterior, honorables Representantes, que este Ministerio no avala el contenido del presente proyecto y por lo tanto, solicita con todo respeto el archivo del mismo.

* * *

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 2001**

por medio del cual se Reglamenta el Servicio Militar en los Colegios y Academias Militares y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores:

Dándole cumplimiento a la honrosa designación que me otorgó la mesa directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la Republica, con el fin de rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 184 de 2001 de iniciativa parlamentaria del honorable senador Luis Elmer Arenas, por medio de la cual se reglamenta el Servicio Militar en los Colegios y Academias Militares y se dictan otras disposiciones.

Este proyecto de ley, fundamenta sus pretensiones en los tenores Constitucionales 216, 217 y 218, los cuales fueron desarrollados de forma armónica por la Ley 48 de marzo 3 de 1993, la cual ordena que los hombres varones que cumplan la mayoría de edad deben definir su situación militar, y los hombres varones próximos bachilleres, deben definir su situación militar cuando obtengan su título de bachiller.

Este proyecto de seis artículos, procura establecer un nuevo régimen para los Colegios y Academias Militares, el alumno que cumpla con las tres fases de instrucción militar obtendrá la Tarjeta Militar de Reservista de primera clase y le otorgaría una exención del pago de la cuota de compensación militar.

Las Tres Fases de instrucción militar implican que el alumno por graduarse, deberá haber cursado y aprobado desde Cuarto de bachillerato en el mismo plantel educativo, donde la fase preliminar (primera) hace énfasis en la cívica, la urbanidad, símbolos patrios, amor a la patria y el desarrollo físico. La Primera Fase (segunda), incluye la instrucción en temas como derechos humanos, libertades individuales y temas constitucionales. La Segunda (Tercera) y última Fase, otorga instrucción a los alumnos como miembros de escuadra, pelotón y unidad fundamental militar, para lograr un total de 90 días de servicio militar.

Esta iniciativa Parlamentaria, cursó en primer debate con ponencia favorable del Senador Marceliano Jamioy Muchavisoy, quien sugirió un cambio en torno de otorgarle al 10% de los alumnos el grado de Subteniente de la Reserva.

Para comenzar, es necesario detallar a los honorables Senadores, que un Soldado Bachiller Colombiano que presta su servicio militar en Colombia en condiciones normales, recibe entrenamiento militar y practica servicio en 360 días con una inversión total en este hombre de \$7.529.832 pesos anuales. Se nota la diferencia con un estudiante de colegio o academia militar que percibe entrenamiento militar en 90 días con una inversión en la práctica de \$1.000.000 de pesos colombianos al año.

La cuota de compensación la cancela todo aquel bachiller que no presta servicio militar como forma de compensar su inasistencia, por cualquiera de las razones que contempla la ley, a las filas del ejército nacional en procura de defender los intereses de la nación.

El principio de equiparación social en los costos de servicios públicos y costas del Estado, indica que mediante el sistema de estratificación social y verificación en la declaración de renta y complementarios así como con las certificaciones de ingresos laborales, se podrá establecer el valor de la cuota por compensación que deberá ser cancelada por quien no prestó el servicio militar en el Ejército Nacional o Fuerzas militares.

Por Concepto de cuota de compensación militar, el Fondo de Defensa Nacional recibió en 2001, cuarenta mil millones de pesos por todo concepto, pero en particular por los alumnos de colegios militares recibió mil millones de pesos, lo cual contrasta con lo que percibió en 1998 que fueron mil cien millones de pesos. Para información general el fondo es el encargado de realizar la inversión en munición y otros conceptos para las fuerzas militares.

Esta iniciativa del Senador Luis Elmer Arenas, contiene un espíritu noble y de buenas intenciones en pro de los Colegios y Academias Militares, sus egresados y el futuro de estos, pero dadas las condiciones de seguridad nacional alteradas por el narcoterrorismo e incrementadas de manera especial posteriormente a la presentación de este proyecto de ley, es necesario analizar de manera profunda sus implicaciones académicas, de tropa futura, económicas y alteración del estado de ánimo de la tropa actual por causas psicológicas.

En 1998, las fuerzas militares estaban integradas por 42.000 soldados bachilleres y 5.402 terminaban como estudiantes de Colegios y Academias militares, lo cual contrasta con las cifras de 2002, donde las fuerzas militares tienen 19.000 soldados bachilleres en sus filas y los colegios militares cuentan con 1.629 próximos bachilleres. Si paralelamente se analizan las anteriores cifras con la notable reducción de las instalaciones académicas con instrucción militar, encontramos que en 1998 existían 77 colegios militares y hoy existen legalmente 35 colegios militares.

El Ministerio de Educación Nacional, define que los grados para Colegios o Academias Militares, en concordancia entre la Ley 48 de 1993 y la Ley 115 de 1994, deben contener en sus títulos de grado bachiller la definición como Bachiller Técnico de Orientación Militar, pues reconoce las fases de instrucción militar y el Programa de Instrucción y Entrenamiento PIE 001-99 elaborado por la Dirección de instrucción y entrenamiento de Comando del Ejército Nacional, por lo tanto cada Colegio y Academia Militar deberá elaborar su propio PLINE (Plan de Instrucción y Entrenamiento) el cual debe contener los requisitos establecidos por las Fuerzas Militares, de esta manera obtendrán una autorización con el fin de otorgar correcta instrucción militar a sus alumnos.

Por lo tanto y luego de analizar todos los argumentos presentados con anterioridad en este documento de Ponencia, recomiendo negar la propuesta incluyente del Senador Marceliano Jamioy en el artículo 4°, la cual otorga el grado de Subteniente de la Reserva al 10% del personal de reservistas provenientes de Colegios y Academias Militares, en el mismo sentido, mas bien proponemos incluir en este artículo la designación por parte de las fuerzas militares de los 10 mejores alumnos en todo el territorio nacional egresados de los colegios y academias militares para que de manera honrosa reciban el grado de Subteniente de la Reserva por su alta calificación en la instrucción militar, su alto promedio académico destacado frente a sus otros compañeros, y el resultado que obtenga en las pruebas de estado o ICFES.

Considero que al realizar una evaluación objetiva del tiempo en el que los estudiantes de Colegios y Academias Militares de todas maneras reciben instrucción militar por una cuarta parte de lo que se recibe normalmente en la prestación del servicio militar por un soldado colombiano, es decir 360 días de servicio, en mi calidad de ponente para segundo debate de este proyecto de ley, me parece de forma justa que los estudiantes graduados de bachilleres que hayan cumplido las tres fases de instrucción militar, no solo reciban su libreta militar sino que además obtengan un descuento automático del cincuenta por ciento (50%) en el pago de su cuota de compensación militar a fin de obtener su Libreta Militar de Primera en calidad de reservista.

En forma concluyente y dándole cumplimiento al honroso encargo que me ha sido asignado por la honorable mesa directiva, me permito solicitarle a esta corporación se aprueben en su contenido original los artículos 1°, 2°, 5° y 6° de este proyecto de ley, y se reformen los artículos 3° y 4° para que queden del siguiente tenor:

Artículo 3°. Los Estudiantes graduados como Bachilleres de los Colegios y Academias Militares legalmente constituidos y reconocidos por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Defensa Nacional, que aprueben correctamente sus niveles educativos y las tres fases de instrucción militar, obtendrán su Libreta Militar de reservista de primera clase y cancelarán la cuota de compensación militar con un descuento automático del 50% de su valor total.

Artículo 4°. Los Comandos de Fuerzas Militares, escogerán anualmente a los diez (10) mejores alumnos de los Colegios y Academias Militares de todo el país, quienes obtendrán el Título de Subtenientes de la Reserva.

Parágrafo. Para seleccionar a los diez mejores alumnos anuales, el Ministerio de Defensa Nacional deberá tener en cuenta las más altas notas en el país en la calificación en la instrucción Militar, el promedio de notas en el establecimiento y el resultado en las pruebas de estado o ICFES.

Sea esta la oportunidad para solicitarle a los honorables Senadores que se le dé **segundo debate** al Proyecto de Ley 184 de 2001 de iniciativa parlamentaria del honorable Senador Luis Elmer Arenas, el cual en mi concepto debe ser de forma conceptual **favorable** por parte de esta honorable corporación **después de realizar las modificaciones** que en este documento de ponencia sugiero y las cuales han sido previamente acordadas con el autor.

Atentamente:

Jairo Raúl Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2002 SENADO,
229 DE 2002 CAMARA**

TITULADO

*por medio del cual se derogan, adicionan y modifican
algunos artículos de la Ley 599 de 2000.*

Señor doctor

LUIS ALFREDO RAMOS BOTERO

Presidente

Honorable Senado de la República

Bogotá, D. C.

Señor Presidente:

Con el presente escrito, someto a consideración de la plenaria del Senado de la República, el informe de ponencia que rindo al Proyecto de ley número 270 de 2002 Senado, 229 de 2002 Cámara, titulado, *por medio del cual se derogan, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000*, de autoría del honorable Representante Carlos Germán Navas Talero.

El propósito esencial del texto aprobado en la Cámara de Representantes, tiene como objetivo proteger a la sociedad ante el alarmante incremento de hurto de vehículos automotores y de los delitos conexos que esta actividad lleva consigo.

El proyecto que se comenta tiene como finalidad modificar el actual Código Penal en lo que tiene que ver con la tipicidad del delito de hurto cuando se cometa sobre medio motorizado, o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos, con el objeto de colocarles como pena la de prisión que oscile entre cuatro (4) y ocho (8) años; para tal finalidad se deroga la circunstancia de agravación punitiva consagrada en el numeral 6 del artículo 241, y en su defecto se incluye esa circunstancia para considerar el Hurto como calificado y además se agrava cuando el comportamiento típico tenga como autor a la persona responsable de la custodia material del bien.

Esa especial circunstancia de agravación se justifica por cuanto las estadísticas de criminalidad aportadas por la Policía Nacional en relación con el hurto de automotores de transporte público de pasajeros o de carga, muestra que en un número significativo de casos el conductor del vehículo o el representante de la empresa o agencia transportadora que viaja como copiloto o acompañante, se encuentran involucrados en la comisión del hecho, por lo cual el incremento de la pena en esos eventos responde a mayor reproche, que genera la defraudación a la confianza derivada del vínculo laboral o contractual con el dueño del vehículo.

Como la finalidad última, es trazar una política criminal orientada a la reducción de la criminalidad sobre el parque automotor, el proyecto propone adicionar los tipos penales de la falsedad marcaría, cuando el comportamiento recaiga sobre el sistema de identificación del medio motorizado, estableciendo como pena la misma que se establece para el hurto de automotores.

Con el objeto de concordar las normas anteriores, en donde se establecen penas de prisión de cuatro (4) a ocho (8) años, y teniendo en cuenta que el Congreso Nacional expidió la Ley 738 de 2002, con la que se adiciona el artículo 447A, se considera necesario introducir un nuevo inciso al artículo 447, sancionado con pena de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión, cuando la conducta se realice sobre medio motorizado, sus partes importantes, la mercancía o el combustible que se lleve en ellos.

Finalmente, consideró el suscrito ponente que el artículo 447A creado por la Ley 738 de 2002 debía ser sustituido en su redacción por aquella que estableciera: "Se encuentra en la situación consagrada en el inciso segundo del artículo anterior, quien se dedique a la compraventa de partes de vehículos automotores que sean de segunda mano".

Lo anterior porque como con ninguna otra negociación de bienes de segunda, las que corresponden a partes de vehículos automotores, quienes se dedican a ella, saben de la procedencia non santa, porque no tiene sentido que el dueño legítimo de un automotor, por mayor necesidad que tenga, venda el espejo retrovisor, o una de las llantas, o la tapa del combustible, o los limpiabrisas. Por lo mismo no es ningún despropósito considerar que está en la situación de receptación, cuando el agente se dedique a la compraventa de partes de vehículos automotores, pero que además esas partes sean usadas ó de segunda mano.

Realizada la discusión del proyecto, el día 22 de octubre de 2002, la misma giró al rededor de los siguientes temas:

El honorable Senador Héctor Helí Rojas consideró que para efectos de tipificación era conveniente se hiciera claridad sobre la expresión "partes importantes", mencionados en los artículos 2° y 4° de la propuesta, y lo mismo respecto del término "dedique a la compraventa" consagrado en el artículo 5°.

Al respecto el suscrito ponente, considera que "partes importantes", se refiere a "partes esenciales", es decir aquellas sin las cuales el vehículo deja de ser automotor.

Por su parte el honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar cuestionó el contenido del nuevo artículo quinto, sobre todo porque partía de la presunción de responsabilidad y además invertía la carga de la prueba, toda vez que al sindicado le tocaría demostrar su inocencia, por lo mismo estando de acuerdo con la propuesta original, en cuanto a que es una forma agresiva de atacar el flagelo del hurto de vehículos automotores, propuso la siguiente redacción:

"Quien comercie partes usadas de vehículos automotores sin el correspondiente certificado de origen lícito o con un certificado falso, incurrirá en la pena prevista en este artículo".

Esta proposición fue aprobada por la Comisión.

No obstante lo anterior, tal proposición presenta un error, y es que ese artículo, el 447A, no señala pena alguna, además para evitar desvertebrar el Código Penal, se propone la siguiente redacción del artículo 447:

Artículo 447. Receptación. El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años de prisión y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Si la conducta se realiza sobre medio motorizado o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Quien comercie partes usadas de vehículos automotores sin el correspondiente certificado de origen lícito o con un certificado falso, incurrirá en la pena prevista en el inciso anterior

Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad".

Como consecuencia de la nueva redacción, se debe derogar el artículo 1° de la Ley 738 de 25 de abril de 2002.

Con las argumentaciones anteriores proponemos:

Dése segundo debate al Proyecto de ley número 270 de 2002 Senado, 229 de 2002 Cámara, titulado, *por medio de la cual se derogan, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000*, junto con el pliego de modificaciones que se acompaña a este informe.

Cordialmente,

Germán Vargas Lleras,
Honorable Senador de la República.

**PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 270 DE 2002 SENADO,
229 DE 2002 CAMARA, TITULADO**

*por medio de la cual se derogan, adicionan y modifican
algunos artículos de la Ley 599 de 2000.*

Artículo 4°. El artículo 447 del Código Penal tendrá el siguiente contenido:

Artículo 447. *Receptación.* El que sin haber tomado parte en la ejecución de la conducta punible adquiriera, posea, convierta o transfiera bienes muebles o inmuebles, que tengan su origen mediato o inmediato en un delito, o realice cualquier otro acto para ocultar o encubrir su origen ilícito, incurrirá en prisión de dos (2) a ocho (8) años y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes, siempre que la conducta no constituya delito sancionado con pena mayor.

Si la conducta se realiza sobre medio motorizado o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Quien comercie partes usadas de vehículos automotores sin el correspondiente certificado de origen lícito o con un certificado falso, incurrirá en la pena prevista en el inciso anterior.

Si la conducta se realiza sobre un bien cuyo valor sea superior a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes la pena se aumentará de una tercera parte a la mitad” .

Artículo 5°. Derógase el artículo 447A del Código Penal, creado por el artículo 1° de la Ley 738 de 2002

Cordialmente,

Germán Vargas Lleras,

Honorable Senador de la República.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

El Presidente,

Germán Vargas Lleras.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY

NUMERO 270 DE 2002 SENADO 229 DE 2002 CAMARA

Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado de la República, por medio de la cual se deroga, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguese el numeral 6 del artículo 241 de la Ley 599 de 2000.

Artículo 2°. El artículo 240 de la Ley 599 de 2000 quedará con el siguiente contenido:

“ Artículo 240. Hurto calificado. La pena será de tres (3) a ocho (8) años, si el hurto se cometiere:

1. Con violencia.

2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones.

3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se encuentren sus moradores.

4. Con escalamiento, o con llave sustraída o falsa, gonzúa o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas y otras semejantes.

La pena será de prisión de cuatro (4) a diez (10) años cuando se cometiere con violencia sobre las personas.

La misma pena consagrada en el inciso anterior se aplicará cuando se cometiere con violencia sobre las personas.

Las mismas penas se aplicarán cuando la violencia tenga lugar inmediatamente después del apoderamiento de la cosa y haya sido empleada por el autor o partícipe con el fin de asegurar su producto o la impunidad.

La pena será de cuatro (4) a ocho (8) años cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado, o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos. Si la conducta fuere realizada por el encargado de la custodia material de estos bienes, la pena se incrementará de la sexta parte a la mitad” .

Artículo 3°. El artículo 285 de la Ley 599 de 2000 tendrá un inciso segundo del siguiente contenido:

“ ... Si la conducta se realiza sobre el sistema de identificación de medio motorizado, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión y multa de uno (1) a veinte (2) salarios mínimos legales mensuales vigentes” .

Artículo 4°. El artículo 447 del Código Penal tendrá un inciso nuevo, entre los actuales primero y segundo, del siguiente contenido:

“ ... Si la conducta se realiza sobre medio motorizado o sus partes importantes, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos, la pena será de cuatro (4) a ocho (8) años de prisión y multa de cinco (5) a quinientos (500) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Esta será la pena que se tenga en cuenta para los efectos indicados en el artículo siguiente.

Quien comercialice partes usadas de vehículos automotores sin el correspondiente certificado de origen lícito con un certificado falso, incurrirá en la pena prevista en este artículo” .

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 270 de 2002 Senado, 229 de 2002 Cámara, por medio de la cual se derogan, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000, según consta en el Acta número 11, con fecha 22 de octubre de 2002.

El Secretario Comisión Primera honorable Senado de la República,

Guillermo León Giraldo Gil.

INFORMES DE COMISION ACCIDENTAL

**INFORME DE COMISION ACCIDENTAL SOBRE OBJECIONES
DEL GOBIERNO NACIONAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO
025 CAMARA, NUMERO 217 DE 2001 SENADO**

*por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden
normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., 23 de octubre de 2002

Honorables Senadores

MESA DIRECTIVA

Senado de la República

Ciudad.

Referencia: Informe de Comisión Accidental sobre objeciones del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 Cámara, número 217 de 2001 Senado, por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.

Honorables Senadores:

Los suscritos Senadores, en calidad de miembros de la Comisión Accidental designada por el Presidente del honorable Senado, para adelantar el estudio de las objeciones del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 25 Cámara, 217 Senado, por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre carrera administra-

tiva y se dictan otras disposiciones, nos permitimos presentar el informe sobre la labor encomendada en los siguientes términos:

En primer lugar, manifestamos al honorable Senado de la República que el presente informe está dividido en dos partes, así: en la primera, analizaremos las objeciones por inconstitucionalidad; y en la segunda se presentará el estudio de las objeciones por inconveniencia.

• Objeciones por inconstitucionalidad

Los argumentos expuestos por el Gobierno Nacional para objetar por inconstitucionalidad el proyecto de la referencia pueden sintetizarse así:

1. Violación del artículo 130 de la Constitución Política

Consistente en que la Comisión Nacional del Servicio Civil tendría competencia sobre la ejecución y los procesos de selección del personal de la entidad de los niveles nacional y territorial en sus sectores central y descentralizado, con lo cual las competencias asignadas a dicho organismo desconocen la autonomía administrativa de las entidades territoriales, pues les suprime la facultad de dirigir y desarrollar el procedimiento de selección de su propio personal.

De otra parte, se viola el mismo artículo constitucional en cita, por cuanto las expresiones “administrar” y “vigilar” que usa la norma para determinar el alcance de las atribuciones de dicha Comisión, no incorporan la operación y el desarrollo de los procesos de selección para ingreso y ascenso dentro del sistema de carrera administrativa.

2. Violación del artículo 113 de la Constitución Política

Se considera que la selección de los aspirantes a conformar la Sala General de la Comisión Nacional del Servicio Civil efectuada por integrantes de las tres ramas del poder público da lugar a una indebida injerencia de las ramas legislativa y judicial en la conformación de un órgano que de acuerdo con lo manifestado por la Corte Constitucional, en la Sentencia C-372 de 1999, debe ser autónomo e independiente.

3. Violación de los artículos 13 y 125 de la Constitución Política

Por cuanto al disponer el artículo 44 del proyecto de ley que a quienes desempeñan cargos con nombramiento en provisionalidad y se presenten a concursos, no se les exigirán requisitos diferentes de los que acreditaron para la posesión.

4. Violación de los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución Política

Respecto de la exigencia de autorización judicial previa para el levantamiento de fuero sindical, cuando se dé cualquiera de las causales establecidas en la ley para el retiro del servicio, excepción hecha de la supresión de la entidad.

Frente a los argumentos expuestos por el Gobierno, los suscritos ponentes consideramos:

1. Violación del artículo 130 de la Constitución Política

Analizada la argumentación presentada por el Gobierno, consideramos fundamentada esta objeción por las siguientes razones:

La violación del artículo 130 de la Carta Política está sustentada efectivamente en el hecho de que el mandato constitucional prevé la existencia de la Comisión Nacional del Servicio Civil, como responsable de la “administración y vigilancia de los servidores públicos”, pero este mandato debe desarrollarse coherentemente con otros principios y mandatos que la misma Carta trae y especialmente el de la autonomía tanto de la Rama Ejecutiva del Poder Público en el orden nacional, como el de las entidades territoriales (artículo 287, C. P.).

Es así como al analizar el desarrollo legal del artículo 130 dado en el proyecto de objeción encontramos que este va más allá del querer del Constituyente y, por consiguiente, extralimita y contraría el mismo mandato constitucional.

Lo anterior lo podemos sustentar en diferentes fallos de la Corte Constitucional, que han sido unánimes en sostener que la ley no puede ir más allá de la propia Constitución y, en aras de reglamentar un precepto constitucional, desconocer otras normas de la misma Constitución.

En efecto: tratándose de la autonomía territorial, el artículo 287 de la Constitución establece lo siguiente: “**las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses**, dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud **tendrán los siguientes derechos**:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales”.

Cabe anotar que en diferentes pronunciamientos la Corte Constitucional precisa que la autonomía territorial deberá ser ejercida dentro del contexto de un mínimo de derechos que le otorga la Constitución, mínimo consagrado en el referido artículo 287. El legislador podrá limitar o ajustar esta autonomía en la medida en que, igualmente, lo permita la Constitución, estando de por medio el interés general y siempre que la restricción resulte útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar.

Sobre la autonomía de las entidades territoriales, la doctrina constitucional y jurisprudencia reiterada han estado encaminadas a determinar el grado de mayor o menor autonomía con que cuentan las entidades territoriales, concluyendo que es algo que la Carta delega al legislador. Sin embargo, como la Constitución consagra una forma de Estado unitario, descentralizado, con autonomía de sus entidades territoriales para la gestión de sus respectivos intereses, se destaca que el constituyente estableció una serie de reglas mínimas que tienden a articular el principio unitario con la protección de la autonomía territorial.

Dentro de estas reglas mínimas, se encuentran las establecidas en el citado artículo 287 de la Carta, y ya desde el año 1992, la Corte Constitucional en sentencia C-517 aludió a esta disposición, expresando lo siguiente:

“es claro también que la garantía constitucional de la autonomía de las entidades territoriales tiene un contenido básico material, deducible de la Carta, el cual sirve de límite y guía a la acción del legislador, en su tarea de establecer la configuración concreta del mapa de competencias.

Por eso es preciso, a estas alturas, determinar en cuanto fuere posible los derechos propios que en virtud de la autonomía tienen las distintas entidades territoriales, vale decir, el reducto mínimo que el legislador debe respetar en observancia de lo dispuesto por el Constituyente de 1991”.

Precisa que “en general son la Constitución y la ley orgánica del ordenamiento territorial las encargadas de definir tales competencias. Así, a falta de esta última, en principio los entes territoriales tienen derecho a ejercer las competencias a las que se refiere la Carta.”

En la Sentencia C-219/97 se reitera que en el artículo 287 de la Constitución Política se dota al principio de autonomía territorial de un contenido básico e indisponible. La citada norma establece lo que la doctrina constitucional ha denominado el reducto mínimo, o el núcleo esencial de la autonomía territorial. Según tal disposición, le corresponde al legislador diseñar el mapa competencial del poder público a nivel territorial, pero debe procurar promover la capacidad de las entidades territoriales para gestionar sus intereses propios.

Sin embargo, la importancia de las facultades que constitucionalmente se confieren a las entidades territoriales para realizar efectivamente el modelo territorial por el que optó el constituyente, debe afirmarse que, como ocurre con los restantes derechos constitucionales, aquellas se ejercen en los términos establecidos por la propia Constitución y, en este sentido, no son de carácter absoluto. Ciertamente, en algunas circunstancias puede el legislador limitarlas, condicionarlas o restringirlas, pero sólo cuando se halle autorizado por otra disposición constitucional y siempre que la restricción resulte necesaria, útil y proporcionada al fin constitucional que el legislador busca alcanzar. De otra manera, cualquier injerencia del legislador resultará desproporcionada y, en consecuencia inexecutable. En este sentido, la Corporación ha manifestado, reiteradamente, que si bien compete al legislador diseñar, dentro del marco constitucional, el modelo institucional en virtud del cual se distribuya el ejercicio del poder público en el territorio, le está proscrito establecer reglas que limiten a tal punto la autonomía de las entidades territoriales que sólo desde una perspectiva formal o meramente nominal, pueda afirmarse que tienen capacidad para la gestión de sus propios intereses.

En la Sentencia C-540 DE 2001, partiendo de la definición constitucional del Estado colombiano como una “**república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales**”, señala

que “la unidad de la república no puede confundirse con el predominio absoluto del poder central sobre la autonomía territorial”. La definición constitucional requiere una interpretación de la “unidad como el todo que necesariamente se integra por las partes y no la unidad como un bloque”.

De acuerdo con ello, la autonomía de las diferentes entidades territoriales no consiste en la simple transferencia de funciones y responsabilidades del centro al nivel territorial sino que se manifiesta como un poder de autogobierno y autoadministración.

La autonomía, al ser gubernamental y administrativa, se refiere no solo a la facultad de dirección política sino también a la potestad de gestión de sus propios recursos. Sin embargo, esta facultad debe ejercerse conforme a la Constitución y la ley, como lo define el artículo 287. La pregunta que surge, en primer lugar, es si la potestad conferida al legislador para definir el ámbito de ejercicio de la autonomía territorial tiene límites o no.

...El equilibrio entre el poder central y la autonomía territorial constituye limitaciones recíprocas. Así, si la unidad nacional prevalece de conformidad con lo dispuesto en la Carta Política al establecer que la autonomía debe desarrollarse dentro de los límites previstos por la Constitución y la ley, la reglamentación debe respetar a su vez, el contenido esencial de la autonomía territorial.

El artículo 287 de la Constitución define las competencias propias de los entes territoriales y los aspectos allí previstos se consideran indispensables para la configuración del concepto de autonomía. Este núcleo esencial debe ser respetado por el legislador porque el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional.

El núcleo esencial de la autonomía territorial se deriva de la posibilidad de gestionar sus propios intereses, entendida como la facultad de constituir sus propias formas de gobierno, de administración local. La cercanía y eficiencia que persigue la descentralización y la presencia autónoma de las instituciones estatales en conexión directa con las comunidades, tienen recíprocamente constituida la reserva que se confiere al ente central de representar el interés nacional, resguardo del principio de unidad.

Entonces, la facultad legislativa para definir el ámbito de la autonomía territorial está limitada tanto por la imposición constitucional que salvaguarda la autonomía territorial (C. P., artículo 1°) como por los principios de fundamentalidad del municipio y los de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículos 288 y 311).

En la sentencia C-579 de 2001 se expresa:

“...la autonomía no equivale a autarquía ni a soberanía de las entidades territoriales: debe entenderse como la concordancia de la actividad de éstas con un género superior, que no rompe el modelo del Estado unitario. Según la Sentencia C-216/94, “así como es una impropiedad confundir autonomía y autarquía, es también nocivo desconocer, en aras de la defensa del Estado unitario, la gestión propia de los intereses parciales a los entes descentralizados, porque implica desconocer el núcleo esencial de la descentralización. La razón es simple, pues corresponde ordenar un fin a aquel a quien corresponde dicho fin; si el fin es general, será de competencia legal; si el fin es parcial y concreto, corresponde ordenarlo al directamente responsable de dicho interés”. Es decir que, tal como se afirmó en la Sentencia C-284/97, la autonomía “no significa autarquía, sino que comporta la atribución de competencias propias y la afirmación de derechos y poderes exigibles y oponibles a las autoridades de los niveles superiores del Estado. De modo que la autonomía que se reconoce a dichos entes debe adecuarse a los términos de la Constitución y de la ley no le es posible en consecuencia al legislador dictar normas que restrinjan o lesionen el núcleo esencial de la referida autonomía y, por lo tanto, las limitaciones que eventualmente establezca deben ser las necesarias, proporcionadas a los hechos que les sirven de causa y a la finalidad que se pretenda alcanzar en un momento dado”.

En esta última oportunidad, se sintetizó la tensión entre unidad y autonomía así: “la conciliación entre los principios de unidad y autonomía ha de hacerse bajo el entendido de que según lo establece el artículo 287 de la Constitución, las entidades territoriales son titulares de poderes jurídicos, competencias y atribuciones que les pertenecen por

sí mismas y que no devienen propiamente del traslado que se les haga de otros órganos estatales, para gestionar sus propios asuntos e intereses. De esta suerte, aunque se reconoce la existencia de un ordenamiento superior, igualmente se afirma la competencia de dichas entidades para actuar dentro del espacio que según dicha autonomía se les reconoce”.

“...en los términos de la Sentencia C-216/94, “es un desorden el pretender que lo que por esencia es nacional se regule con criterios seccionales o locales”. En el mismo sentido, en la Sentencia C-004/93 se afirmó: “la introducción del concepto de autonomía, que implica un cambio sustancial en las relaciones centro-periferia, debe en todo caso ser entendida dentro del marco general del Estado unitario. De esta forma, a la ley corresponderá definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales.

Es decir, los actos administrativos que expidan las entidades territoriales al ejercer las funciones propias de dicho reducto esencial de autonomía, no se encuentran sujetos, necesariamente, a que las leyes de la República hayan regulado las mismas materias, por cuanto mal haría el Legislador en dictar normas cuyo alcance supera los límites de su competencia constitucional e invade, por lo mismo, el espacio reservado a las entidades territoriales; una tal conclusión equivaldría a un desconocimiento de la prohibición del artículo 136-1 de la Constitución, en virtud del cual se prohíbe al Congreso inmiscuirse, por medio de leyes, en los asuntos de competencia privativa de otras autoridades, así como de las disposiciones constitucionales que protegen la autonomía territorial”.

De lo anteriormente expuesto se puede concluir lo siguiente:

– Las entidades territoriales gozan de una autonomía que está garantizada constitucionalmente, en razón a que el principio de autonomía es un componente esencial del orden constitucional. Los derechos con los que cuentan para el ejercicio de la misma están, esencialmente, previstos en el artículo 287, los que de acuerdo con los reiterados pronunciamientos de la Corte, han sido considerados como reglas mínimas indispensables para la configuración del concepto de autonomía y deben ser respetados por el legislador, encontrándose dentro de ellos el ejercicio de las competencias que les correspondan.

– Estas reglas mínimas servirán de base para conjugar el principio de Estado unitario con la protección de la autonomía territorial, y dar paso a la intervención del legislador, bien por estar autorizada por la Constitución Política, como lo es por ejemplo en materia tributaria o en asuntos presupuestales o en casos excepcionales de preservación de la macroeconomía Nacional. Pero tal intervención no puede ser absoluta, no puede afectar el núcleo esencial de la misma autonomía que lo constituyen las potestades descritas (artículo 287 C. P.), hasta llegar al punto de desnaturalizarla o de abolirla.

En este orden de ideas, al atribuirle la Constitución Política autonomía a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses, dichas autoridades están respaldadas constitucionalmente para la práctica de esta atribución y no podría el legislador coartársela indicando en una ley que la Comisión Nacional del Servicio Civil, órgano del nivel central, dentro de su competencia de administrar el recurso humano al servicio de las diferentes entidades en los distintos niveles, sea la encargada de seleccionar en forma directa el personal con el cual dichas entidades deben dar cumplimiento a sus atribuciones constitucionales.

Armonizando la competencia constitucional de la Comisión con la autonomía de las entidades de la Rama Ejecutiva y particularmente de las entidades territoriales, la atribución de administrar y vigilar debe expresarse en las competencias de regular y dirigir el tema, y ejercer vigilancia sobre su aplicación. En tanto que, dentro de su autonomía, y con sujeción a los parámetros constitucionales y legales sobre acceso al servicio por méritos y bajo condiciones de igualdad, compete a las entidades de la Rama Ejecutiva y dentro de ellas, a las entidades territoriales, hacer operante el sistema de carrera, adelantando los procesos de selección del personal a su servicio.

Si la competencia de administración de la Comisión Nacional del Servicio Civil incluyera la de seleccionar el personal de todas las entidades en los distintos órdenes, además de vulnerar la autonomía territorial por su centralización, llevaría en la práctica, a hacer inoperante e ineficiente la selección de los funcionarios a través del mérito, pues el volumen de

concursos que tendría que manejar la citada Comisión implicaría un riesgo de que no se pueden cumplir oportunamente los procesos de selección, afectando la buena prestación del servicio.

Además, le asiste razón al Gobierno Nacional al considerar que con la expedición de esta ley se estarían violando los artículos 208, 209 y 287 de la Constitución Política, los cuales consagran que la función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones, respetando la autonomía para la gestión dentro de su competencia.

Debe ser claro para el Senado de la República que el hecho de que estemos de acuerdo con la objeción presentada por el Gobierno, es en el entendido, que el mismo Gobierno plantea, que el ingreso y permanencia en la Administración pública debe basarse en el mérito y en el respeto de los derechos que surgen con la inscripción en la carrera administrativa.

En conclusión, consideramos que debe aceptarse la objeción presentada por el Gobierno en este punto.

2. Violación del artículo 113 de la Carta

En lo referente a esta objeción, compartimos lo expresado por el Gobierno Nacional en el sentido de que la forma de selección de los Comisionados no corresponde a los criterios que deben tenerse en cuenta para la conformación de la Comisión Nacional del Servicio Civil, expresados por la Corte Constitucional en Sentencia C-372 de 1999:

“Ni siquiera una conformación representativa de los sectores, que otorgue uno o varios puestos a sus representantes, responde a los propósitos del Constituyente ni al sentido del artículo 130 de la Carta, ya que la Comisión no es un consejo más de los tantos existentes sino que debe ser estructurada por el legislador como cuerpo autónomo, desligado de las otras ramas y órganos del poder público y del mismo nivel de ellos, con personería propia, patrimonio independiente y con ámbito nacional de competencias”.

Por lo anterior, consideramos acertada la objeción del Gobierno Nacional en el sentido de que la autonomía dada a la Comisión Nacional en el proyecto de ley, no consulta la intención del Constituyente de 1991, precisamente, por la forma como se designan los miembros de la misma.

De otra parte, el proceso de selección por mérito propuesto para la designación de los miembros de la Comisión Nacional del Servicio Civil se desvirtúa cuando se le concede a la entrevista, instrumento de reconocida subjetividad, la decisión final del proceso, sin tener en cuenta el rendimiento demostrado por los aspirantes en la prueba de conocimientos, la cual tiene un alto valor discriminatorio y que por lo tanto sus resultados no deben ser desconocidos para establecer el orden de mérito de quienes han demostrado una mejor preparación, conocimiento y competencia.

3. Violación de los artículos 13 y 125 de la Constitución Política

En relación con la presunta violación de los artículos 13 y 125 de la Constitución Política, compartimos lo expresado por el Gobierno Nacional, ya que el legislador no puede eximir de la acreditación de los requisitos para el desempeño de un cargo a un grupo de empleados, desconociendo las necesidades e intereses de la administración.

Si tales requisitos han variado desde el momento del ingreso como empleados provisionales, debe entenderse que la variación se ha originado en la necesidad de adecuar las calidades y los requisitos que debe acreditar quien desempeñe en forma eficiente un empleo a las exigencias de la prestación del servicio, por lo cual no podría, sin violarse el principio de la igualdad, artículo 13 C.P. y sin desconocer, así mismo, las necesidades de la administración, aceptar a un grupo de aspirantes a los concursos sin la acreditación de los requisitos actuales de los empleos por el solo hecho de venirlos desempeñando en provisionalidad, situación que de por sí constituye una ventaja frente a los demás aspirantes.

De aceptarse esta norma, se estaría posibilitando el ingreso a la carrera administrativa sin el cumplimiento de los requisitos para el desempeño de los empleos. Existen 31.018 empleados provisionales, en el orden nacional, según datos suministrados por el Departamento Administrativo de la Función Pública, se encuentran vinculados de esta forma, al mes de mayo de 2002. Es incierto cuántos de ellos cumplen con los requisitos del cargo. No se cuenta con datos sobre el nivel territorial pero es de esperar que allí la cifra sea mayor.

En consecuencia, proponemos que se declare fundada la objeción presentada por el Gobierno Nacional.

4. Violación de los artículos 122, 123 y 125 de la Constitución Política

También compartimos la objeción formulada por el Gobierno Nacional en materia de fuero sindical, por cuanto el proyecto de ley establece que deberá levantarse el fuero del empleado de carrera, por cualquiera de las causales de retiro establecidas en la Ley sin discriminar aquellas situaciones en donde el retiro se genera por motivos que no ameritan la autorización judicial como serían aquellas relacionadas con el cumplimiento de requisitos para la causación del derecho de la pensión de vejez o invalidez, el retiro por calificación de servicios no satisfactoria, de origen constitucional. No existe, efectivamente regulación sobre las causas expresas que conllevarían al levantamiento del fuero de los empleados públicos, quienes tienen un tratamiento diferente de los trabajadores oficiales, por lo cual si el levantamiento del fuero se genera en las causas previstas en la ley estaría contrariando el artículo 125 de la Constitución Política.

En consecuencia, solicitamos que se declare fundada esta objeción.

OBJECIONES POR INCONVENIENCIA

a) *Creación de un superorganismo.* Analizados los argumentos presentados por el Gobierno, tal como están definidas las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil, en el proyecto de ley, además de ser violatorias de la autonomía de las diferentes entidades, en especial de las territoriales, se convertiría en un organismo con un poder desproporcionado, pues tendría injerencia en la administración del recurso humano en los diferentes niveles de la Administración Pública e implicaría la creación de una burocracia grande para poder cumplir a cabalidad todas las funciones a ella asignadas, pues como lo hemos venido repitiendo tendría que administrar la carrera administrativa de un municipio pequeño y alejado hasta la del Distrito Capital, pasando por los Ministerios y demás entidades del orden nacional.

La organización de la Comisión Nacional del Servicio Civil como está prevista en el proyecto de ley desconoce la difícil situación del fisco y de la economía nacional y contraría el querer de la sociedad de que la administración pública se convierta en ejemplo de austeridad, razón por la cual el Congreso no debería apoyar el aumento en el costo del aparato del Estado y de la burocracia.

En consecuencia solicitamos que se acoja la objeción de inconveniencia formulada por el Gobierno Nacional;

b) *Indemnización por supresión del empleo y factores para la liquidación de la indemnización.*

La reestructuración del Estado en algunos casos conlleva la supresión de empleos, situación que para los empleados con derechos de carrera administrativa implica el pago de una indemnización, lo cual hace necesario realizar previamente los estudios económicos correspondientes y el cálculo de los costos en que podría incurrirse por tales medidas. Ahora bien, las reestructuraciones obedecen, de una parte, a la gestión propia de cada entidad y su desempeño dentro del Estado y, de otra, a la evolución del mismo Estado en su conjunto acorde con las políticas sociales y económicas del momento en que se practiquen dichas reestructuraciones.

Si bien correspondió a la ley -Ley 443 de 1998- la determinación del derecho a la indemnización y sus destinatarios, debe mantenerse así mismo, la competencia en el Gobierno Nacional para fijar los términos y condiciones de su reconocimiento, atribución que debe ejercerse teniendo en cuenta las condiciones económicas del momento en que se presente.

Por lo anterior debe aceptarse la objeción del Gobierno Nacional en el sentido de que debe dejarse en cabeza del Ejecutivo las condiciones y términos en que debe reconocerse tal derecho.

CONSIDERACIONES FINALES

Del estudio del proyecto podemos afirmar que la excesiva extensión de poderes y facultades a la Comisión Nacional no constituye avance alguno en el tema de la carrera administrativa en nuestro país.

Una de las críticas que se recogen por los expertos colombianos e internacionales sobre el tema, es que nuestro sistema se circunscribe a la protección del empleado y no constituye un verdadero sistema de carrera entendiendo por tal la promoción permanente a partir del mérito del funcionario y de su desempeño, que permita un claro avance en el desarrollo del servicio público. **En este punto puede afirmarse que, al**

contrario, representa un retroceso frente a las normas anteriores, puesto que suprime el concurso del ascenso y deja como única alternativa al empleado de carrera el que supere nuevamente un concurso abierto cada vez que aspire a promocionarse.

Por otra parte, tampoco da solución al mayor inconveniente que se presenta en la aplicabilidad de la carrera administrativa y que corresponde a los procesos de evaluación del desempeño, por cuanto la ley no ha hecho responsable a los evaluadores por la conducción del proceso y por los resultados obtenidos de las evaluaciones. El evaluador, frecuentemente, no se preocupa por conocer qué motiva y qué determina la evaluación del

desempeño, propiciando que se mantengan funcionarios ineficientes al servicio del Estado, lo cual se ve reflejado en las deficiencias de los servicios a cargo del Estado.

Proposición

Por todo lo anterior, proponemos que se declaren fundadas las objeciones presentadas por el Ejecutivo al Proyecto de ley 025 Cámara, 217 Senado por inconstitucionalidad e inconveniencia del proyecto en estudio.

Cordialmente,

Claudia Blum de Barbieri, Luis Alfredo Ramos Botero,
honorables Senadores.

TEXTOS APROBADOS EN COMISION

TEXTO AL PROYECTO DE LEY

NUMERO 47 DE 2002 SENADO, 57 DE 2002 CAMARA

Aprobado por las Comisiones Primeras del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Convocatoria.* Convócase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto en los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referendo, decida si aprueba el siguiente proyecto de Acto Legislativo.

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

EL PUEBLO DE COLOMBIA

DECRETA:

1. Pérdida de derechos políticos

Pregunta: Para hacer más precisas las inhabilidades para ejercer cargos públicos o contratar con el Estado, y más eficaz la lucha contra la corrupción política, ¿aprueba usted el siguiente texto?

El quinto inciso del artículo 122 de la Constitución Política quedará así:

No podrán ser inscritos como candidatos para corporaciones públicas, ni elegidos, ni designados como servidores públicos, ni celebrar personal o por interpuesta persona contratos con el Estado quienes hayan sido condenados, en cualquier tiempo, por la comisión de delitos que afecten el patrimonio del Estado, o haya dado lugar como servidor público con su conducta dolosa o gravemente culposa a que el Estado sea condenado a una reparación patrimonial, salvo que asuma con cargo a su patrimonio el valor del daño.

Sí []

No []

2. Voto Nominal

Pregunta: Para que el pueblo siempre sepa cómo votan sus Representantes en el Congreso, las Asambleas y los Concejos Municipales, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

El inciso segundo del artículo 133 de la Constitución Política quedará así:

El elegido por voto popular en cualquier corporación pública, es responsable ante la sociedad y frente a sus electores por el cumplimiento de las obligaciones propias de su investidura. Su voto, salvo para asuntos de mero trámite, será nominal y público.

Sí []

No []

3. Suplencias

Pregunta: Para que el pueblo sepa siempre por quién emite su voto y para eliminar los llamados carruseles pensionales y otras prácticas indebidas, ¿aprueba usted el siguiente texto?

El artículo 134 de la Constitución quedará así:

Artículo 134. Los miembros de corporaciones públicas de elección popular no tendrán suplentes. Las vacancias por sus faltas absolutas serán suplidas por los candidatos no elegidos de su misma lista, según el

orden de inscripción en ella. Las únicas faltas que se suplirán serán las ocasionadas por muerte, incapacidad absoluta para el ejercicio del cargo o renuncia justificada. En tales casos, el titular será reemplazado definitivamente por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral. La renuncia voluntaria pero no justificada, no producirá como efecto el ingreso a la corporación de quien debería suplirlo, pero tampoco será causal de pérdida de investidura.

Derógase el artículo 261 de la Constitución Política.

Sí []

No []

4. Facultades de las Corporaciones Públicas de elección popular en la dirección y control de la Hacienda Pública

Pregunta: Para asegurar la adecuada intervención del Congreso, de las asambleas y de los concejos municipales en la inversión pública global y regional y en los ingresos del Estado, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el artículo 346 de la Constitución Política con el inciso y parágrafo del siguiente tenor:

El proyecto presentado al Congreso por el Gobierno, recogerá el resultado de audiencias públicas consultivas convocadas por los Gobiernos Nacional, Departamentales y del Distrito Capital y del análisis hecho en el Congreso por las Comisiones Constitucionales y las Bancadas de cada departamento y Bogotá. No incluirá partidas globales excepto las necesarias para atender emergencias y catástrofes. El Congreso de la República participará activamente en la dirección y control de los gastos públicos, lo cual comprenderá tanto el análisis y la decisión sobre la inversión Nacional como sobre la regional. La Ley Orgánica del Presupuesto reglamentará la materia, así como la realización de audiencias públicas especiales de control político, en las cuales los Congresistas formularán los reclamos y aspiraciones de la comunidad.

Parágrafo. Con excepción de los mecanismos establecidos en el Título XII de la Constitución Política, en ningún caso y en ningún tiempo los miembros de las corporaciones públicas podrán directamente o por intermedio de terceros, convenir con organismos o funcionarios del Estado la apropiación de partidas presupuestales o las decisiones de destinación de la inversión de dineros públicos. Lo dispuesto en este artículo se aplicará a la elaboración y aprobación de presupuesto en todas las entidades territoriales.

Sí []

No []

5. Servicios administrativos del Congreso

Pregunta: Para rescatar la majestad del Congreso, impedir su dedicación a preocupaciones subalternas y evitar toda forma interna de clientelismo político, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el artículo 180 de la Constitución Política, con el siguiente numeral que quedará así:

5°. Participar bajo ninguna circunstancia individual o colectivamente en las funciones administrativas del Congreso, salvo para la conformación de su unidad de trabajo legislativo. Los servicios técnicos y administrativos de las Cámaras Legislativas estarán a cargo de una persona pública o privada, que ejercerá sus funciones con plena autonomía, conforme lo establezca la ley.

Sí []

No []

6. Reducción del Congreso

Pregunta: Para mejorar la eficiencia y la transparencia del Congreso, ¿aprueba usted los siguientes artículos?

El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 171. El Senado de la República estará integrado por 81 Senadores elegidos de la siguiente manera: setenta y cinco (75) elegidos en circunscripción nacional, dos (2) elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas y cuatro (4) en circunscripción nacional especial para minorías políticas.

Para la asignación de curules en la circunscripción nacional solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan al menos el dos por ciento (2%) de los votos emitidos válidamente. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral, se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo allí definido sólo el total de los votos válidos obtenidos por estas listas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República.

La circunscripción especial para la elección de Senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral. Los Representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministerio del Interior.

La ley desarrollará la forma de elección de las minorías políticas.

Parágrafo transitorio. Si transcurrido un año de vigencia del presente acto legislativo el Congreso no hubiere aprobado la ley para la elección de minorías políticas, el Presidente de la República la expedirá por decreto en los tres meses siguientes.

El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

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

Habrán dos Representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 1.16 por ciento de la población nacional o por fracción mayor del 0.58 por ciento de la población nacional que resida en la respectiva circunscripción, por encima del 1.16 por ciento inicial. Cada departamento y el Distrito Capital de Bogotá conformarán una circunscripción territorial.

Para la asignación de curules de las circunscripciones territoriales de la Cámara de Representantes se aplicará el sistema de cifra repartidora o método D'Hont. Para la asignación de curules en las Asambleas departamentales, los Concejos Municipales y Distritales y las Juntas Administradoras Locales solo se tendrán en cuenta las listas que obtengan, al menos, el 50% del respectivo cociente electoral. Para la asignación de curules entre las listas que superen este umbral se aplicará lo dispuesto en el artículo 263 de la Constitución Política, tomando como base para el cálculo sólo el total de los votos válidos emitidos para estas listas. Si ninguna lista superare dicho umbral se asignarán todas las curules mediante el sistema de cifra repartidora o método D'Hont.

Adicionalmente, se elegirán siete Representantes para circunscripciones especiales, así: tres para minorías políticas, dos para comunidades negras, uno para comunidades indígenas y uno elegido por los colombianos que residan en el exterior.

Parágrafo. Con el fin de facilitar la reincorporación a la vida civil de los grupos armados al margen de la ley que se encuentren vinculados decididamente a un proceso de paz bajo la dirección del Gobierno, éste podrá establecer, por una sola vez, circunscripciones especiales de paz para las elecciones a corporaciones públicas que se realicen antes del 7 de agosto del año 2006, o nombrar directamente por una sola vez, un número plural de Congresistas, Diputados y Concejales en representación de los mencionados grupos en proceso de paz y desmovilizados.

El número será establecido por el Gobierno Nacional, según la valoración que haga de las circunstancias y del avance del proceso. Los nombres de los Congresistas, Diputados y Concejales a que se refiere este artículo serán convenidos entre el Gobierno y los grupos armados y su designación corresponderá al Presidente de la República.

Para los efectos previstos en este artículo, el Gobierno podrá no tener en cuenta determinadas inhabilidades y requisitos necesarios para ser Congresista, Diputado y Concejal.

Parágrafo transitorio. Lo dispuesto en los artículos 171 y 176 de la Constitución Nacional regirá para las elecciones que se celebren en el año 2006, salvo que fueren anticipadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 2º de este mismo Acto Legislativo. Los umbrales previstos en este artículo para Asambleas, Concejos y Juntas Administradoras Locales se aplicarán a partir de las elecciones de 2003.

Sí []

No []

7. Pérdida de investidura

Pregunta: Para consolidar la recuperación institucional del Congreso, las asambleas y los concejos y para castigar prácticas indebidas aún no contempladas en la Constitución, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Los ordinales 2, 6, 7 y 8 del artículo 183 de la Constitución Política quedarán así:

Artículo 183. Los Congresistas, los diputados, los concejales y cualquier otro miembro de corporación elegida popularmente, perderán su investidura:

2. Por la inasistencia sin causa justificada en un mismo período ordinario de sesiones, a seis (6) reuniones plenarias, o de la respectiva Comisión Constitucional, que hubieren sido citadas para votar proyectos de acto legislativo, de ley, mociones de censura, o elección de funcionarios.

6. Por violar el régimen de financiación de las campañas electorales, por negociar votos, o por participar en prácticas de trashumancia electoral.

7. Por celebrar o ejecutar cualquier acuerdo que hubiere tenido por objeto el ingreso a la Corporación de quien deba sustituirlos, o por alegar como motivo para retirarse de la misma una incapacidad absoluta o una renuncia que se probaren injustificadas. En caso de acuerdos perderán la investidura las partes involucradas.

8. Por gestionar o aceptar auxilios con recursos públicos, cualquiera que hubiese sido su forma de aprobación o ejecución.

9. El servidor público que ofrezca cuotas o prebendas burocráticas a uno o más Congresistas a cambio de la aprobación de un proyecto de acto legislativo o ley será sancionado por falta gravísima sancionable con pérdida de empleo

Parágrafo. La ley en cualquier tiempo reglamentará las causales de pérdida de investidura de los miembros de las Corporaciones públicas, para garantizar los principios de legalidad, del debido proceso y de la culpabilidad. Igualmente, fijará el procedimiento para tramitarla, y dispondrá una mayoría calificada para imponer la sanción y su graduación de acuerdo con el principio de proporcionalidad.

Facúltase al Presidente de la República para que en el término de 90 días, contados a partir de la entrada en vigencia de este acto legislativo, mediante decreto con fuerza de ley, adopte las disposiciones anteriores.

Sí []

No []

8. Limitación de pensiones y salarios de los servidores públicos

Pregunta: Como medida de solidaridad de los altos dignatarios con el pueblo colombiano, para reducir las desigualdades sociales y controlar el gasto público, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el artículo 187 de la Constitución Política, con el siguiente texto:

Las pensiones de los servidores públicos con cargo al tesoro público, no podrán superar en ningún caso el monto de 20 salarios mínimos legales mensuales vigentes, ni la edad exigida para tener derecho a la pensión de vejez, podrá ser inferior a la establecida en el sistema general de pensiones, con excepción de los miembros de la fuerza pública. En todo caso, se respetarán y por tanto mantendrán su vigencia los derechos adquiridos a la fecha de entrada en vigencia del presente Acto Legislativo.

Los servidores públicos que hayan cotizado el número de semanas exigidas y les faltare cinco (5) años o menos para tener derecho a la pensión, se les aplicarán las normas vigentes a la promulgación del presente Acto Legislativo.

A partir de la vigencia del presente Acto Legislativo y hasta el mes de diciembre del año 2006, no se incrementarán las asignaciones o pensiones

del Presidente de la República, de los miembros del Congreso, de los Magistrados de la Corte Constitucional, de la Corte Suprema de Justicia, del Consejo de Estado, del Consejo Nacional Electoral, de los Ministros del Despacho, del Consejo Superior de la Judicatura, del Fiscal General de la Nación, del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, ni de los demás servidores públicos o funcionarios de entidades de derecho privado que administren recursos públicos o pensionados, que sean superiores a 20 salarios mínimos legales mensuales. Lo previsto en esta disposición no supondrá una reducción acumulada superior al 30% de los salarios ni de las pensiones actuales en términos reales.

Sí []

No []

9. Supresión de Contralorías Departamentales y Municipales

Pregunta: Para eliminar gastos innecesarios de los departamentos, municipios y distritos, y mejorar el control fiscal, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 272 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 272. El control de la gestión fiscal de las entidades del orden territorial será ejercido, con austeridad y eficiencia, por la Contraloría General de la República, para lo cual podrá apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Contraloría.

Las Contralorías departamentales, distritales y municipales hoy existentes quedarán suprimidas cuando el Contralor General de la República determine que está en condiciones de asumir totalmente sus funciones, lo cual deberá suceder a más tardar el 31 de diciembre de 2003. En el proceso de transición se respetará el período de los Contralores actuales. Los funcionarios de la Contraloría General de la República que se designen para desempeñar estos cargos serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

Sí []

No []

10. Supresión de Personerías

Pregunta: Para ahorrar recursos de los distritos y municipios del país y para que puedan aumentar su inversión social, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el artículo 280 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

La Procuraduría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo, dentro de su respectiva competencia, ejercerán todas las facultades que en la Constitución y la ley se atribuyen a las Personerías municipales o Distritales. La Procuraduría y la Defensoría cumplirán estas funciones con austeridad y eficiencia, pudiendo apoyarse en el auxilio técnico de fundaciones, corporaciones, universidades, instituciones de economía solidaria o empresas privadas escogidas en audiencia pública celebrada previo concurso de méritos. Las decisiones administrativas serán de competencia privativa de la Procuraduría o de la Defensoría.

El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo reorganizarán sus entidades para asumir las funciones previstas en este artículo. En aquellos municipios donde no lo puedan hacer se mantendrá la personería respectiva. A más tardar el 31 de diciembre de 2003 quedarán suprimidas todas las personerías de las ciudades capitales y las de los municipios de más de 100 mil habitantes.

En el proceso de transición se respetará el período de los Personeros actuales. Los funcionarios de la Procuraduría o de la Defensoría que se designen para desempeñar estos cargos serán escogidos mediante concurso de méritos y deberán ser oriundos del departamento respectivo.

Sí []

No []

11. Auxilios con dineros públicos

Pregunta: Para erradicar definitivamente la práctica de los llamados auxilios, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Adiciónase el artículo 355 de la Constitución Política con los siguientes incisos:

Así mismo, queda prohibida cualquier forma de concesión de auxilios con recursos de origen público, bien sean de la Nación, los departamentos o los municipios, sus entidades descentralizadas o los Establecimientos públicos o las empresas industriales y comerciales o las sociedades de

economía mixta, mediante apropiaciones, donaciones o contratos que tengan por destino final, en todo o en parte, apoyar campañas políticas, agradecer apoyos o comprometer la independencia de los miembros de corporaciones públicas de elección popular.

Sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la violación de estas prohibiciones constituye causal de destitución o desvinculación para el servidor público que la promueva, tolere o ejecute, lo mismo que de inhabilidad para el ejercicio, en el futuro, de cualquier otro cargo o función pública, y de pérdida de investidura para el congresista, diputado, concejal o miembro de Juntas Administradoras Locales que la consume.

Sí []

No []

12. Nuevos recursos para educación y saneamiento básico

Pregunta: Para orientar los ahorros que a las entidades territoriales producirá esta reforma hacia sus necesidades fundamentales, aprueba usted el siguiente artículo?

Inclúyase en la Constitución Política un artículo nuevo, que codificará la Sala de Consulta del Consejo de Estado y que quedará así:

El ahorro generado en las entidades territoriales por la supresión de las contralorías territoriales y las personerías, se destinará, durante los 10 años siguientes a su vigencia, a la ampliación de la cobertura y al mejoramiento de la calidad, en educación preescolar, básica y media, y a la construcción y sostenimiento de Restaurantes Escolares o al saneamiento básico. La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará el modo de aplicación de estos recursos.

Sí []

No []

13. Recursos para la educación y el saneamiento básico

Pregunta: Para fortalecer los planes de educación y saneamiento básico de las entidades territoriales, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

El artículo 361 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 361. Los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios y Cormagdalena se destinarán a las entidades territoriales en los términos que señale la ley. Estos fondos se aplicarán así: el 56% a la ampliación de la cobertura con calidad en educación preescolar, básica y media, el 37% para agua potable y saneamiento básico y el 7% para el Fondo Nacional de Pensiones de las entidades Territoriales.

La ley, a iniciativa del Gobierno, reglamentará la materia.

Sí []

No []

14. Finanzas públicas sanas

Pregunta: En razón de la situación fiscal del país desea usted disponer las medidas de racionalización del gasto público contenidas en el siguiente artículo?

Adiciónase al artículo 345 de la Constitución Política el siguiente parágrafo transitorio:

Parágrafo transitorio. Los gastos de funcionamiento de los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación, de las entidades descentralizadas, autónomas, de naturaleza especial o única, que administren recursos públicos y de las territoriales, incluidos los salarios y las pensiones superiores a dos (2) salarios mínimos legales mensuales, no se incrementarán con relación a los gastos del año 2002 durante un período de dos (2) años, contados a partir de la entrada en vigencia del presente Acto Legislativo. Se exceptúan: el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios; los gastos destinados a la expansión de la seguridad democrática diferentes de los correspondientes a salarios; el pago de nuevas pensiones; y las nuevas cotizaciones a la seguridad social o las compensaciones a que haya lugar.

De registrarse a finales de diciembre del año 2003 ó 2004 un incremento anual en la inflación, calculada de acuerdo con el IPC, superior al correspondiente para el año 2002, se incrementarán los salarios y pensiones en un porcentaje igual a la diferencia entre la inflación registrada en cada uno de estos años y la correspondiente al año 2002.

El ahorro de los departamentos, distritos y municipios, generado por el menor crecimiento del gasto financiado por el sistema general de participaciones de los departamentos, distritos y municipios, lo destinarán las entidades territoriales para reservas del Fondo Nacional de Pensiones Territoriales, del Fondo de Prestaciones Sociales del Magisterio y para el pasivo pensional del sector salud.

Sí []

No []

15. Partidos políticos

Pregunta: Para mejorar y racionalizar el sistema de partidos políticos, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Sustitúyase el inciso primero y adiciónanse los siguientes textos del artículo 108 de la Constitución Política:

Artículo 108. El Consejo Nacional Electoral reconocerá Personería Jurídica a los Partidos, o Movimientos Políticos o grupos significativos de ciudadanos que hayan obtenido en las últimas elecciones para Senado o Cámara de Representantes, una votación equivalente al dos por ciento (2%) o más de los votos válidos emitidos en el territorio nacional, así como a los partidos o grupos significativos de ciudadanos y organizaciones políticas que hayan obtenido una cifra superior al cinco por ciento (5%) de los votos válidos en las elecciones presidenciales. La Personería Jurídica aquí establecida se extinguirá cuando no se obtenga el número de votos mencionados.

Los partidos y movimientos políticos que inscriban candidatos a las circunscripciones especiales de minorías de Senado y Cámara no se les exigirá lo referido en el presente artículo para la obtención de su Personería. En estos casos, será suficiente con conseguir representación en el Congreso.

Los partidos y movimientos políticos con personería jurídica reconocida podrán inscribir candidatos a elecciones.

Los grupos significativos de ciudadanos también podrán inscribir candidatos.

En ningún caso un partido o movimiento político o ciudadano podrá avalar más candidatos que el número de curules por proveer en cada elección.

La ley podrá establecer requisitos para garantizar la seriedad de las inscripciones de candidatos.

Los partidos o movimientos políticos o ciudadanos que tengan representación en el Congreso Nacional, las Asambleas Departamentales, los Concejos Municipales y las Juntas Administradoras Locales, actuarán como bancadas en la respectiva Corporación en los términos que señale la ley.

Parágrafo. El Congreso de la República expedirá la ley que reglamenta la materia.

Sí []

No []

16. Contra el narcotráfico y la drogadicción

Para proteger la sociedad colombiana, particularmente su infancia y su juventud, contra el uso de cocaína, heroína, marihuana, bazuco, éxtasis y cualquier otro alucinógeno, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Agrégase al artículo 16 de la Constitución Nacional, un segundo inciso que quedará así:

Para promover y proteger el efectivo desarrollo de la personalidad, la ley castigará severamente la siembra, producción, distribución, porte o venta de sustancias alucinógenas o adictivas como la cocaína, la heroína, la marihuana, el éxtasis u otras similares, graduando las penas según las circunstancias en que se cometa la infracción. El Estado desarrollará una activa campaña de prevención contra la drogadicción y de recuperación de los adictos, y sancionará, "con penas distintas a la privación de la libertad", el consumo y porte de esos productos para uso personal, en la medida en que resulte aconsejable para garantizar los derechos individuales y colectivos, especialmente los de los niños y adolescentes.

Sí []

No []

17. Aprobación integral de este Referendo

Pregunta: Desea usted manifestar su aprobación o su rechazo a la totalidad del articulado sin que le sea necesario marcar con el sí o con el no cada una de las respuestas anteriores?

Manifiesto mi aprobación integral a este referendo.

Sí []

No []

Artículo 2°. Vigencia y nuevas elecciones

Pregunta: Para que esta reforma política entre en vigencia de inmediato, y sea posible anticipar elecciones para elegir el Congreso de la República si los intereses de la Nación lo aconsejaren, ¿aprueba usted el siguiente artículo?

Vigencia. Salvo el numeral 6, este referendo entrará en vigencia a partir de su promulgación. Las próximas elecciones se sujetarán con lo dispuesto en el citado numeral 6. Si a juicio del Presidente de la República y del Congreso Nacional los intereses de la Nación aconsejaren anticipar la elección del Congreso prevista para 2006 concertarán, Presidente de la República y Congreso Nacional, la fecha para convocar esas elecciones. Las decisiones se tomarán con la mayoría absoluta de cada una de las Cámaras.

Sí []

No []

Artículo 3°. Vigencia de la ley. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional, según consta en el Acta número 09, sesión conjunta de las Comisiones Primeras de Senado de la República y Cámara de Representantes, con fecha 15 de octubre de 2002.

El Secretario Comisión Primera honorable Senado de la República,
Guillermo León Giraldo Gil.

CONTENIDO

Gaceta número 445-Lunes 28 de octubre de 2002
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate y Pliego modificatorio al Proyecto de ley 09 de 2002 Senado, por la cual se dictan normas para el cobro de tarifas de telefonía fija y celular, y se establecen otras disposiciones.	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 275 de 2002 Senado, 125 de 2001 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 52 de 1982.	4
Texto al Proyecto de ley número 125 de 2001 Cámara, aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes, por medio del cual se modifica la Ley 52 de 1982.	5
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 184 de 2001, por medio del cual se Reglamenta el Servicio Militar en los Colegios y Academias Militares y se dictan otras disposiciones.	7
Informe de Ponencia para segundo debate, Pliego de modificaciones y Texto al Proyecto de ley número 270 de 2002 Senado, 229 de 2002 Cámara, titulado, por medio del cual se derogan, adicionan y modifican algunos artículos de la Ley 599 de 2000.	8
INFORMES DE COMISION ACCIDENTAL	
Informe de Comisión Accidental sobre objeciones del Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 025 Cámara, número 217 de 2001 Senado, por la cual se conforma la Comisión Nacional del Servicio Civil, se expiden normas sobre carrera administrativa y se dictan otras disposiciones.	9
TEXTOS APROBADOS EN COMISION	
Texto al Proyecto de ley número 47 de 2002 Senado, 57 de 2002 Cámara, aprobado por las Comisiones Primeras del honorable Senado de la República y de la honorable Cámara de Representantes, por la cual se convoca un referendo y se somete a consideración del pueblo un proyecto de reforma constitucional.	13