



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XII - Nº 455

Bogotá, D. C., miércoles 3 de septiembre de 2003

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariassenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camararep.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN PRIMERA VUELTA AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2003 CAMARA

*por el cual se modifica el inciso 3° del artículo 323
de la Constitución Política.*

Bogotá, D. C., agosto 19 de 2002

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

Ref.: Informe de ponencia para primer debate en primera vuelta del Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2003.

Señor Presidente:

De acuerdo con el encargo impartido por usted, procedemos a rendir el informe de ponencia para primer debate en primera vuelta en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes del Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2003, *por el cual se modifica el inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política.*

Mediante el proyecto de acto legislativo en estudio se pretende introducir en el régimen constitucional propio del Distrito Capital la elección popular de alcaldes locales, en sustitución del actual mecanismo de postulación de ternas por parte de las juntas administradoras locales y designación por el Alcalde Mayor de la ciudad.

Para efectos de contar con los elementos de juicio necesarios para adelantar el respectivo debate a esta iniciativa de origen parlamentario, el presente informe se ocupará en primer lugar de efectuar una ilustración sobre las características socioeconómicas y demográficas de la población bogotana, luego presentará un diagnóstico del marco institucional de la ciudad, para concluir finalmente con la recomendación pertinente de la ponencia.

Características socioeconómicas y demográficas de la población bogotana

Las características socioeconómicas y demográficas de los habitantes de Bogotá están determinadas por su condición de capital del país y puente entre las economías doméstica y mundial, que ha sostenido y ampliado su preponderancia como centro del sistema urbano nacional y consolidado su papel de centro económico y político nacional.

En el lapso de los últimos 30 años la ciudad incrementó su participación en la población nacional, al pasar del 11.4% al 16.7%, mientras las siguientes tres ciudades escasamente la mantuvieron e inclusive retrocedieron como en el caso de Medellín. Se proyecta la profundización de esa tendencia, pues la tasa estimada de crecimiento demográfico de la capital (3.23%) es superior a la de Medellín (1.93%), Cali (2.6%) y Barranquilla (2.29%).

De acuerdo con las cifras del XVI Censo Nacional de Población y V de Vivienda efectuado por el DANE en 1993, la población de Bogotá para ese entonces era de 5.484.244 habitantes, los cuales, conforme al resultado de la Encuesta Nacional de Hogares de la misma entidad, para diciembre de 1996 ya ascendían a 5.901.180.

Vista la población desde la perspectiva de las localidades que conforman el Distrito Capital y tomando en cuenta las cifras arrojadas por el censo más reciente, su distribución porcentual y por sexo es la que se indica a continuación. Para efecto del análisis de densificación a que se hará referencia más adelante, se presentan también los datos correspondientes a la extensión en hectáreas de cada una de dichas localidades.

LOCALIDAD	POBLACION	PARTICIPACION	HOMBRES	MUJERES	EXTENSION
Usaquén	354.557	6.46%	160.437	194.120	6.534
Chapinero	116.053	2.11%	50.197	65.856	3.846
Santa Fe	103.039	1.87%	50.287	52.752	4.476
San Cristóbal	417.417	7.61%	202.046	215.371	4.853
Usme	199.461	3.63%	97.739	101.722	11.904
Tunjuelito	211.866	3.86%	101.531	110.335	1.061
Bosa	218.380	3.98%	106.354	112.026	2.466
Kennedy	767.633	13.99%	368.402	399.231	2.828
Fontibón	208.467	3.80%	99.092	109.374	3.327
Engativá	681.139	12.41%	318.244	362.895	3.588
Suba	588.914	10.73%	274.686	314.228	10.055
Barrios Unidos	184.491	3.36%	83.362	101.129	1.150
Teusaquillo	132.474	2.41%	58.290	74.184	1.419
Los Mártires	95.801	1.74%	45.351	50.450	651
A. Nariño	101.502	1.85%	47.207	54.295	493
Puente Aranda	298.257	5.43%	139.486	158.770	1.724
La Candelaria	24.627	0.44%	11.951	12.676	181
Rafael Uribe	390.506	7.12%	187.257	203.249	1.345
C. Bolívar	389.661	7.10%	191.095	198.566	22.908
Sumapaz	N. D.	N. D.	N. D.	N. D.	125.000

La distribución de la población por localidades muestra que en aquellas que corresponden a la Bogotá de mitad del siglo, como La Candelaria, Los Mártires, Antonio Nariño, Santa Fe, Chapinero y Teusaquillo, solo habita el 10% de los bogotanos de la actualidad; en contraste, cerca del 40% de los habitantes de la capital se concentra en las localidades de Kennedy, Engativá y Suba.

La población de la ciudad se encuentra asentada en cerca de 1.500 barrios, cuyo número por localidad y según el estrato socio-económico es el siguiente:

LOCALIDAD/ ESTRATO	1	2	3	4	5	6
Usaquén	13	45	34	59	22	30
Chapinero	-	13	-	13	19	12
Santa Fe	11	23	7	8	2	-
San Cristóbal	2	68	34	-	-	-
Usme	24	43	1	-	-	-
Tunjuelito	-	22	15	-	-	-
Bosa	-	56	17	-	-	-
Kennedy	4	81	55	20	-	-
Fontibón	-	46	24	8	6	-
Engativá	-	17	88	9	-	-
Suba	-	78	44	34	38	-
Barrios Unidos	-	-	24	27	5	-
Teusaquillo	-	-	24	27	5	-
Los Mártires	-	2	16	3	-	-
A. Nariño	-	2	16	2	-	-
Puente Aranda	-	8	51	6	13	-
La Candelaria	-	2	3	2	-	-
Rafael Uribe	-	14	27	-	-	-
C. Bolívar	16	65	1	-	-	-
Sumapaz	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.
TOTAL	70	585	460	225	112	42

La estratificación tipifica las condiciones reales de calidad y cobertura de los servicios públicos, vías de transporte, espacio público y características de las viviendas y otras edificaciones en cuanto a materiales, estado de construcción y grado de consolidación.

La población de Bogotá está distribuida en seis estratos socioeconómicos, desde el bajo-bajo hasta el alto; el 50% de la población vive en un nivel medio bajo (estrato 3), el 30% en los estratos bajo-bajo y bajo y los estratos 5 y 6 representan únicamente el 4.3% del total de la población. Ello pone de manifiesto que un porcentaje mayoritario de los habitantes de la ciudad vive en barrios de baja calidad urbana, con deficiencia en el manejo y tratamiento del espacio público y con una fuerte presencia de barrios en proceso de consolidación, reafirmando así el carácter informal de muchos asentamientos en la capital.

Esta prevalencia de la baja calidad de vida urbana va aparejada con la magnitud de la pobreza, medida a través de la metodología de Necesidades Básicas Insatisfechas, como se aprecia en los resultados de la Encuesta sobre Pobreza y Calidad de Vida, aplicada a fines de 1991 en las distintas localidades de la ciudad (entonces alcaldías menores):

ALCALDIA	HOGARES NBI	VIVIENDA INADECUADA	SERVICIOS INADECUAD.	HACINAM. CRITICO	INASIST. ESCOLAR	ALTA DEPEN. ECONOMICA
C. Bolívar	15.3%	35.8%	11.8%	16.3%	16.3%	16.1%
S. Cristóbal	13.9%	22.3%	57.1%	13.3%	9.5%	14.9%
Engativá	9.7%	N. D.	3.5%	11.1%	12.1%	6.9%
Suba	7.2%	N. D.	6.3%	7.5%	4.9%	7.5%
R. Uribe	7.1%	8.1%	2.5%	6.1%	5.8%	7.9%
Resto (14)	46.8%	33.8%	18.8%	45.7%	51.1%	46.7%
TOTAL	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%

El indicador de NBI muestra que para 1991, los hogares en estado de pobreza eran alrededor de 174.000, lo cual significa que más de 820.000 personas padecían tal situación. Llama la atención que las localidades con una mayor concentración de hogares no son las que presentan los niveles más altos de pobreza; en efecto, Kennedy y Engativá que representan casi la cuarta parte de hogares de la ciudad, congregan la sexta parte de los hogares pobres, en tanto que Ciudad Bolívar y San

Cristóbal que concentran el 29.2% de los hogares pobres, representan el 12% del total de hogares de la ciudad.

En general, las mayores carencias tienen que ver con la vivienda y los servicios inadecuados. En todo caso, cinco de las localidades, Ciudad Bolívar, San Cristóbal, Engativá, Suba y Rafael Uribe, concentran más del 50% del total de necesidades básicas insatisfechas en Bogotá. En contraste, Teusaquillo, Chapinero, Puente Aranda, Barrios Unidos y Antonio Nariño, son las localidades que presentan los menores niveles de pobreza, con ratas inferiores al 4%.

Mientras que los estratos altos, que representan el 7.8% de la población, ocupan una proporción del territorio del 15.6%, en los estratos bajos, que representan el 33.6% de los habitantes, estos ocupan el 24.7% del territorio. Así, la densificación es creciente a medida que se descende en el estrato y la brecha entre el estrato más alto y el más bajo es enorme: en los sectores de estrato 1 habitaban en 1993 en promedio 396 personas más por hectárea que en los de estrato 6; en efecto la densidad por hectárea de acuerdo con el estrato arrojó los siguientes resultados:

- Estrato 1: 482.99 Personas
- Estrato 2: 342.10 Personas
- Estrato 3: 295.23 Personas
- Estrato 4: 149.16 Personas
- Estrato 5: 143.77 Personas
- Estrato 6: 86.81 Personas

El ritmo de densificación en el período intercensal 1985 - 1993 de las zonas de estratos más bajos duplica el correspondiente a los sectores de más altos ingresos y casi triplica el ritmo de densificación de los sectores medios. Además, en el mismo período se presenta una persistencia en el ritmo de la urbanización informal y agudización de la penuria socioespacial, en la medida en que los desarrollos informales constituyen la fuente más dinámica de expansión física de la ciudad, concentrándose en las localidades más periféricas: Usme, Bosa, Kennedy, Rafael Uribe y Ciudad Bolívar, y en menor grado, Engativá y Suba.

Dichos desarrollos ocupan áreas de riesgo y se localizan cada vez más lejos del centro, con características urbanas cada vez más precarias, con mayores densidades que los asentamientos informales antiguos, producto del menor tamaño de los lotes, vías más reducidas, carencia absoluta de equipamientos y áreas libres, así como de servicios, que más adelante tendrá que proporcionar la ciudad.

Las condiciones de la calidad de vida de los pobladores bogotanos se encuentran afectadas por los fenómenos de explosión e implosión urbana; el primero se presenta por el crecimiento de la ciudad hacia áreas contiguas a la misma, para vivienda y actividades económicas relacionadas directamente con aquella, así como para actividades institucionales, recreacionales y comerciales de la capital que requieren grandes áreas y/o que no pueden pagar; el segundo se genera por el nivel de concentración y densificación que presenta la ciudad en su desarrollo reciente, caracterizado por la densificación generalizada de grandes áreas, la expansión del centro tradicional y la continuación de una estructura monocéntrica con centralidades secundarias relativamente débiles, la conformación de grandes bolsas de pobreza sin la infraestructura ni los equipamientos necesarios, la disminución realtiva de las áreas de recreación y la ocupación de aquellas de conservación del medio ambiente.

Por otra parte, es de tener en cuenta que conjuntamente con los conflictos propios del proceso de urbanización y los conflictos urbanos, la ciudad recibe el impacto de la violencia política y social existente en el país. Bogotá se convirtió en receptora de desplazados por la violencia, un fenómeno que es cada vez más creciente, pero en razón de cuyas características se desconoce información veraz y fidedigna que permita estimar la magnitud del mismo en la ciudad.

De hecho, el problema de los desplazados se confunde con el fenómeno de la migración en la ciudad, de manera que tanto el incremento de los flujos de desplazados por la violencia como el proceso migratorio, han

agravado la situación de marginalidad y de calidad de vida en la ciudad, con el aumento de las personas cuyas necesidades de atención en educación, salud, vivienda y servicios no se alcanzan a satisfacer, produciendo un deterioro progresivo de la situación de los derechos humanos de los habitantes de la capital.

No obstante lo anterior, Bogotá, como estructura urbana fértil, tiene en su diversidad social, la vocación de apertura hacia el mundo, la recursividad propia de sus habitantes y su entorno natural, un conjunto de ventajas para vincular más armónicamente capacidades y obras y convertir a la ciudad en un lugar apropiado para el bienestar de sus habitantes.

Diagnóstico del marco jurídico institucional y de sus efectos sobre la calidad de vida de los habitantes de Bogotá

La estructura institucional de la ciudad como Distrito Capital para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales, se articula a partir de un régimen jurídico especial, según la previsión del artículo 322 de la Constitución, contemplado en el Decreto 1421 de 1993, denominado Estatuto Orgánico de Santa Fe de Bogotá, en cuya virtud el gobierno y la administración del Distrito Capital están a cargo del Concejo, el Alcalde Mayor, las Juntas Administradoras Locales, los Alcaldes Locales y las demás entidades que cree el Concejo a iniciativa del Alcalde Mayor; las funciones de control y vigilancia son ejercidas por la Personería, la Contraloría y la Veeduría.

A partir de ese marco jurídico, el mismo decreto clasifica la administración en sector central, sector descentralizado y sector de las localidades. El sector central está conformado por el Despacho del Alcalde, las secretarías y los departamentos administrativos; el sector descentralizado lo integran las empresas de servicios públicos domiciliarios, las empresas industriales y comerciales del Distrito, los establecimientos públicos distritales, los fondos rotatorios, las sociedades de economía mixta, los entes universitarios autónomos y las entidades en proceso de liquidación; el sector de las localidades lo conforman las juntas administradoras locales, los alcaldes locales y los fondos de desarrollo local.

El sector de las localidades está conformado por las Juntas Administradoras Locales y los Alcaldes Locales, a quienes se les asignan los recursos de funcionamiento e inversión a través de los Fondos de Desarrollo Local, cuyo representante legal es el Alcalde Mayor, y que son los siguientes: Antonio Nariño, Barrios Unidos, Bosa, Ciudad Bolívar, Chapinero, Engativá, Fontibón, Kennedy, La Candelaria, Los Mártires, Puente Aranda, Rafael Uribe Uribe, San Cristóbal, Santa Fe, Suba, Sumapaz, Teusaquillo, Tunjuelito, Usaquén y Usme.

Institucionalmente, el Decreto 1421 de 1993, estatuto jurídico de la ciudad, ha posibilitado un ámbito para la gestión administrativa que permite incrementar significativamente la autonomía del gobierno distrital, redefinir la estructura administrativa de la ciudad con una inserción más clara y profunda de la dimensión local, mejorar el balance competencial entre el Alcalde y el Concejo y reducir las posibilidades de coadministración por parte de la corporación edilicia, aumentar la transparencia de la administración de las entidades descentralizadas, incorporar los desarrollos conceptuales recientes sobre control interno y control fiscal, agilizar la administración e incrementar la autonomía de las empresas industriales y comerciales del Distrito desligando al Concejo de la aprobación del presupuesto y establecer los mecanismos e instrumentos para el saneamiento y desarrollo sostenido de las finanzas distritales.

A pesar del avance que para la ciudad ha significado la estructura jurídica de su régimen constitucional propio, el crecimiento desordenado de la ciudad, la falta de planeación adecuada a las realidades nacionales, el bajo sentido de pertenencia de los habitantes con la ciudad, la insuficiente capacidad institucional del Gobierno Distrital para atender las demandas ciudadanas son, entre otros, factores que han permitido un crecimiento en términos absolutos de la población en situación de marginalidad.

El deseo de una administración de prestar atención a los programas que considera prioritarios se enfrenta a rigideces de varios tipos. Hay inversiones obligatorias en infraestructura y servicios públicos que, de no hacerse, pondrían a la ciudad en aprietos a mediano plazo. La misma estructura administrativa actual del Distrito constituye un factor de rigidez, pues obliga a distribuir la inversión en un número excesivo de entidades que con bajo presupuesto de inversión o sin él contribuyen a la ineficiencia sectorial y global.

A lo anterior se suma el que no existe en la capital un sistema integrado de planeación en el que puedan distinguirse las autoridades y las instancias de planeación en el Distrito Capital y en las localidades. Tampoco existen mecanismos concretos de planeación, hoy más necesarios que nunca en el orden metropolitano y regional, que planeen e instrumenten las relaciones entre la ciudad y los municipios aledaños con Cundinamarca y la Nación. Si antes de 1991 la planeación se fundamentaba en los grandes proyectos estructurantes de la ciudad, hoy, al priorizarse desde la normatividad constitucional el gasto público social, se ha perdido la proyección de largo plazo, máxime si se tiene en cuenta la brevedad del período de los alcaldes y su obligación de cumplir con el programa de gobierno, lo cual los ha llevado a actuar con visión cortoplacista.

Según estudios del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, en 1997, alrededor de 2.000.000 de habitantes de Bogotá, clasificados en estratos socioeconómicos 1 y 2, sufren de graves deficiencias en la prestación de los servicios públicos básicos domiciliarios.

A pesar de los esfuerzos de sucesivas administraciones distritales por dotar de estos servicios a la ciudad, complementados con diversos apoyos de instituciones públicas, privadas, comunitarias y no gubernamentales, que han significado en algunos casos la ejecución de obras de gran magnitud, no se ha logrado resolver el problema y, por el contrario, la población que en este momento vive en condiciones de marginalidad supera al número de habitantes de la ciudad de hace apenas unas décadas.

Además de la ausencia de uno o varios de los servicios básicos de acueducto, alcantarillados sanitarios y alcantarillados de aguas lluvias, esta población de los más bajos estratos socioeconómicos carece, en su inmensa mayoría, de vías adecuadas y pavimentadas y presenta inmensas deficiencias en los servicios de educación, salud, bienestar social y recreación, todo lo cual dificulta su inserción adecuada al circuito social, cultural y económico de la ciudad.

Sin llegar a lo catastrófico, el resultado general de la administración del Estado es bastante precario. La pobreza no sólo no ha sido derrotada, sino que día a día afecta la vida del 54% de los colombianos negándoles el ingreso, las oportunidades y las opciones, lo cual se traduce en la imposibilidad de ejercer plenamente sus derechos humanos. El poder, que es visto por muchos colombianos como un eslabón en la posibilidad de acceder a los bienes, servicios y recursos que den satisfacción a sus necesidades, no ha sido ejercido buscando el sentido de cohesión de la sociedad, demarcando la ausencia de gobernabilidad, lo que facilita que desde múltiples instancias y dependencias del Estado se violen los derechos humanos de la población.

Algunos elementos de corrección de las disfuncionalidades del marco jurídico institucional del Distrito Capital

Profundización de la descentralización

La descentralización es un proceso incipiente tanto a nivel nacional como en la ciudad capital; ella implica no solamente la transferencia de recursos sino también de poder y autoridad a los alcaldes locales y a las juntas administradoras locales, para hacer posible el encuentro entre los ciudadanos y el Estado. Más que una estrategia sectorial, la descentralización debe partir de una visión global de la administración de la ciudad, con mecanismos y dispositivos por medio de los cuales haya una transferencia efectiva de responsabilidades, autoridad y recursos a las localidades; más que para cumplir con el mandato constitucional, la descentralización es un proceso rentable para fortalecer la legitimidad institucional y reconfigurar la autoridad política.

Por ello, la ciudad no puede reproducir, con respecto a las localidades, las tensiones y conflictos que se han presentado entre la Nación y los entes territoriales, dentro del marco de la descentralización y las Leyes 60 y 715. A partir de esta experiencia, es menester que el Distrito se ocupe prioritariamente de mejorar los siguientes aspectos:

- Delegación y complementariedad entre el Distrito y las localidades en educación, salud, espacio público, infraestructura de obras (pavimentación de vías locales y construcción de infraestructura educativa y de salud), preservación ambiental y coordinación interinstitucional entre las empresas y funcionamiento de los servicios públicos.

- Transferencia a las administraciones locales de personal idóneo y calificado de la administración central del Distrito, con el fin de fortalecer aquellas y como sustituto de capacitación a corto plazo.

- Construcción de ciudad desde la perspectiva de la localidad, sin perder la visión estratégica de conjunto.

La descentralización, al igual que la participación, exigen no solo un Estado central capaz de ceder algunas de sus funciones y una parte de su poder, sino también una ciudadanía responsable e interesada en participar en la construcción del orden social. Una ciudadanía que se autoconcibe como autora (por acción u omisión) del orden, no como su víctima.

Afinamiento del Entorno Institucional

El entorno institucional incide fuertemente en el crecimiento, el desarrollo y el bienestar de los ciudadanos, de manera que el régimen jurídico que define la estructura y el funcionamiento del Estado, en este caso del Distrito Capital (Decreto 1421 de 1993), determina el contexto institucional para su gobernabilidad.

El estatuto orgánico de la capital es el instrumento que suministra a todos los sectores, público y privado, y a los ciudadanos, las reglas del juego y el mapa institucional que les permite actuar, hacer viable y equitativo el desarrollo de la ciudad.

Por ello, es importante que la ciudad cuente con una normatividad que propenda a un contexto institucional básico de calidad y que, a la vez, armonice y encauce la participación de los diferentes actores sociales en torno a su desarrollo.

Así, una reforma legal al Decreto 1421 de 1993, podría ocuparse, entre otros, de los siguientes aspectos:

- Delimitación más clara de la función administrativa del Alcalde y la de control político del Concejo, de manera que, por ejemplo, aquel pueda reorganizar la administración distrital si ello no implica un incremento de sus obligaciones pecuniarias, y solamente en este evento, acudir a la aprobación de la Corporación Edilicia.

- Habilitación de la delegación de las funciones operativas a cargo de los secretarios, jefes de departamentos administrativos y gerentes o directores de entidades descentralizadas, en otros funcionarios de los niveles directivo o asesor de sus dependencias, para privilegiar la dedicación de su tiempo a labores de planeación, organización y control.

- Creación de mecanismos de identificación o integración del ciudadano con su localidad, tales como preferencias en la asignación de cupos escolares, asistencia hospitalaria o acceso a fuentes de empleo, con el fin de generar una culturización local, con importantes efectos potenciales sobre los procesos de planeación locales y el desarrollo de procesos comunitarios en seguridad, recreación, empleo, etc.

- Reconocimiento de las alcaldías locales como entidades con personería jurídica y patrimonio propio, con un régimen administrativo que les permita desarrollar las actividades que hoy están a cargo de los fondos de desarrollo local y una planta básica de personal estructurada a partir de las funciones que deben corresponder al alcalde local y que actualmente no le competen, principalmente la preparación del Plan de Desarrollo Local y la elaboración del presupuesto.

La elección popular de los alcaldes locales

Por todo lo expresado con anterioridad, la elección popular de los alcaldes locales en la ciudad capital, resulta ser un mecanismo que facilita

institucionalmente la profundización de la descentralización hacia la localidad y determina un mejoramiento del marco jurídico de la ciudad en este ámbito, en la medida en que su origen democrático por elección popular contribuye a redefinir la naturaleza del cargo, situando al alcalde local como un agente de los intereses de la localidad y conducto regular de esta ante las autoridades distritales, en lugar de un “rehén” de los intereses de los ediles, pasando de cumplir funciones esencialmente operativas y de control a ocuparse de todos los procesos prospectivos relacionados con el desarrollo de la localidad, fundamentalmente la preparación del Plan de Desarrollo, la presentación de proyectos de inversión, la elaboración del proyecto de presupuesto y la dirección, planificación, coordinación y evaluación de los aspectos administrativos de la localidad.

El planteamiento antes expuesto determina la necesidad de ajustar la redacción de la norma propuesta en el proyecto de acto legislativo, conforme se presenta en el pliego de modificaciones.

Con base en las consideraciones expuestas, proponemos a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes dar primer debate en primera vuelta al Proyecto de Acto legislativo número 04 de 2003, por el cual se modifica el inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política, con el siguiente pliego de modificaciones.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 04 DE 2003

por el cual se modifica el inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política y se dicta un artículo transitorio.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política quedará así:

La elección de Alcalde Mayor, de concejales distritales, de alcaldes locales y de ediles se hará en un mismo día para períodos de cuatro años.

Artículo 2°. Adiciónese la Constitución Política con un artículo transitorio del siguiente tenor:

Artículo transitorio. Dentro del año siguiente a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Congreso de la República, mediante ley, efectuará las modificaciones necesarias al estatuto jurídico del Distrito Capital en relación con el régimen de los alcaldes locales y las localidades. Si dicha ley no se expidiera dentro del plazo señalado, lo hará por decreto el Presidente de la República en los tres meses siguientes. Vencido este último plazo, cualquier ciudadano podrá acudir a la acción de cumplimiento para que se profiera la reglamentación de la reforma constitucional del presente acto legislativo.

Artículo 3°. El presente acto legislativo rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Representantes,

Germán Navas Talero, Germán Varón Cotrino, Ovidio Claros Polanco, Roberto Camacho W., Nancy Patricia Gutiérrez.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 046 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política.

Doctor

TONY JOZAME AMAR

Presidente

Comisión Primera Constitucional

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Como depositarios del encargo reglamentario de la ponencia con la cual se inicia el debate del referido proyecto de ley, honramos dicho

mandato sometiendo por su conducto al estudio de la Comisión Primera Constitucional de la honorable Cámara de Representantes la ponencia para primer debate al proyecto de ley, *por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política.*

De usted,
José Luis Flórez Rivera, Ponente Coordinador; *Jorge Homero Giraldo*, *Lorenzo Almendra Velasco*, Ponentes.

MODIFICACIONES AL PROYECTO ORIGINAL

Se hicieron modificaciones al proyecto original, para mejorar los alcances de la norma, ya que esta nueva sección tiene gran responsabilidad en el desempeño contable de toda la Corporación, estas modificaciones se detallan así:

Artículo 2°. Se incluye un profesional Universitario Grado 6.

Artículo 3°. Se incluye un nuevo texto que dice:

Modifíquese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, numeral 1.1.1 disponiendo que un profesional universitario grado 6 de la oficina coordinadora del control interno pasará a la sección de Contabilidad.

Por las consideraciones anteriores solicitamos a los honorables Representantes la aprobación del proyecto de ley de la referencia y dejamos a consideración la siguiente:

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 046 de 2003 Cámara, *por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política.*

De ustedes,
José Luis Flórez Rivera, Ponente Coordinador; *Jorge Homero Giraldo*, *Lorenzo Almendra Velasco*, Ponentes.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Por razones desconocidas, quienes redactaron la Ley 5ª de 1992 omitieron crear la Sección de Contabilidad de la Cámara de Representantes, a diferencia de lo que sucedió con la planta administrativa del Senado de la República, que sí la incluye (Cfr. numeral 3.4.1 del artículo 369 del Reglamento del Congreso).

En varios informes, la Contraloría ha insistido en la necesidad de crear este cargo, cuya inexistencia, según el ente de control fiscal, explica en buena parte las dificultades contables de la Institución. En el informe titulado *Diagnóstico de las principales deficiencias administrativas y de gestión Cámara de Representantes*, documento remitido por el señor Contralor General de la República, doctor Antonio Hernández Gamarra en octubre de 2002, se incluye la siguiente observación, en el numeral 1.2 Auditoría legal y financiera: “(...) **La Cámara de Representantes no cuenta con una Oficina de Contabilidad debidamente organizada. Esto repercute en un atraso permanente en los registros contables, con sobreestimación en los saldos (...)**”.

La ausencia de esta dependencia ha obligado a vincular por contrato a contadores externos, razón por la cual la Corporación no tiene memoria contable y no puede trazar un plan de acción permanente en esta línea, y lo peor, ha propiciado la falta de responsabilidad en esta materia.

De otro lado, en el reciente informe de la Comisión de la verdad integrada a efectos de esclarecer el caso de la clonación de cheques en la Cámara de Representantes, aparece una recomendación en el sentido siguiente:

“Es imprescindible presentar un proyecto de ley mediante el cual se cree la sección de contabilidad para la Cámara de Representantes, que debe estar adscrita a la División Financiera y Presupuesto e integrada a todos sus procedimientos, con sus correspondientes funciones detalladas y con la provisión del personal idóneo, incluyendo por supuesto al menos

a un contador público que suscriba los estados financieros de la entidad y posea la idoneidad para realizar todas las operaciones que demanda esta oficina, en particular las de efectuar las conciliaciones bancarias mes a mes e interactuar con la sección de pagaduría para controlar los boletines diarios de caja y bancos”. (Página antepenúltima del informe final de la Comisión Accidental de la Verdad, presentado a la plenaria de la Cámara el 16 de diciembre de 2002).

En opinión de la Comisión, si bien se han implementado medidas para minimizar los riesgos de defraudación al presupuesto de la Cámara, la inexistencia de la Sección de Contabilidad sigue constituyendo no obstante una deficiencia estructural grave, pues no existe un responsable institucional de la razonabilidad de los estados financieros, ni existe un responsable de la realización de las conciliaciones bancarias.

Creemos que entre tanto se dispone sobre la unificación de la planta administrativa del congreso y la separación de funciones administrativas y legislativas, es necesario proceder a implementar esta medida, frente a la cual coinciden la Contraloría, la Comisión de la Verdad y la actual Mesa Directiva.

Por si fuera poco, la Ley 298 de 1996, por la cual se creó la Contaduría General de la Nación, dispuso que para garantizar el adecuado registro contable de todas las operaciones del sector público, dentro de los seis (6) meses siguientes a su promulgación, las autoridades competentes **reestructurarán las áreas financieras y contables existentes con el objeto de que asuman la función de contaduría** en cada una de las entidades u organismos, artículo que fuera declarado constitucional mediante Sentencia C-487-97 del 2 de octubre de 1997, (Magistrado Ponente, doctor Fabio Morón Díaz). Sobra decir que no hemos cumplido adecuadamente esta disposición.

Es de aclarar a los honorables Congresistas que el proyecto de ley en estudio reestructura la planta de personal, con el fin de evitar la creación de burocracia en la Corporación, de conformidad con la directrices del Gobierno Nacional sobre la materia, salvo en lo que atañe al cargo de Jefe de la Sección de Contabilidad, que es preciso crear, dado que no está previsto en la actual planta de personal.

Está pues suficientemente justificada la oportunidad y urgencia de introducir esta modificación a la Ley 5ª de 1992.

PROYECTO DE LEY NUMERO 046 DE 2003 CAMARA

por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónase el artículo 382 de la Ley 5ª de 1992, así: “4.3.2 Sección de Contabilidad”.

Artículo 2°. Adiciónese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, así: “4.3.2 Sección de Contabilidad.

Nº Cargos	Nombre cargo	Grado
1	Jefe de Sección	09
1	Asesor II	08
1	Profesional Universitario	06
2	Asistente de contabilidad	05
1	Secretaria Ejecutiva	05

Artículo 3°. Reestructúrese la planta de personal de la Cámara de Representantes, para integrar la Sección de Contabilidad, en el siguiente sentido:

Modifíquese el artículo 4º de la Ley 186 de 1995, numeral 3.11 disponiendo que un Asesor II grado 08 de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial pasará a la Sección de Contabilidad.

Modifíquese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, numeral 1.1.1 disponiendo que un profesional universitario grado 6 de la oficina coordinadora del control interno pasará a la sección de Contabilidad.

Modifíquese el artículo 383 de la Ley 5ª de 1992, numeral 4.3 disponiendo que los dos asistentes de contabilidad grado 05 de la División Financiera y Presupuesto pasarán a la Sección de Contabilidad.

Modifíquese el artículo 4º de la Ley 186 de 1995, numeral 3.11 disponiendo que una Secretaria Ejecutiva grado 05 de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial pasará a la Sección de Contabilidad.

Parágrafo 1º. El Jefe de la Sección de Contabilidad deberá acreditar título profesional de contador público, título de formación avanzada o posgrado y dos (2) años de experiencia profesional.

Parágrafo 2º. La Mesa Directiva de la Cámara de Representantes tomará las medidas administrativas internas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, incluidas las de fijar las funciones de la Sección de Contabilidad, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 298 de 1995 o normas que la modifiquen o adicionen.

Los funcionarios cuyos cargos son objeto de reestructuración conservarán los derechos laborales que ostentaban antes de la entrada en vigor de la presente ley.

Artículo 4º. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

José Luis Flórez Rivera, Ponente Coordinador; *Jorge Homero Giraldo*, *Lorenzo Almendra Velasco*, Ponentes.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 12 DE 2003 CAMARA, 52 DE 2003 SENADO

por medio de la cual se definen las zonas No Interconectadas.

Bogotá, D. C., agosto 28 de 2003

Doctores

MIGUEL DE LA ESPRIELLA BURGOS

Presidente Comisión Quinta

Senado de la República

LUIS EDMUNDO MAYA PONCE

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Ciudad

Honorables Congresistas:

Por designación de los señores Presidentes de Cámara y Senado, cumplimos con el encargo de rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley 12 de 2003 Cámara, 52 de 2003 Senado, *por medio de la cual se definen las zonas No Interconectadas*, cuyo autor es el señor Ministro de Minas y Energía, doctor Luis Ernesto Mejía Castro.

1. Objeto del Proyecto de ley 12 de 2003 Cámara y 52 de 2003 Senado

Este proyecto de ley, tiene por objeto hacer claridad sobre cuáles son las Zonas No Interconectadas del país, definidas en un ámbito técnico que esquematiza la manera en que han accedido a un sistema de conexión y no geográficamente como lo incorpora el parágrafo 2º del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002, que dice: Son zonas no interconectadas para todos los efectos los departamentos contemplados en el artículo 309 de la Constitución (Arauca, Casanare, Putumayo, el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada), más el departamento del Chocó, el departamento del Caquetá y el departamento del Meta.

2. Análisis del proyecto de ley

2.1 Antecedentes

La Ley 143 de 1994 en su artículo 11 define Zonas no Interconectadas como el área geográfica en donde no se presta el servicio público de electricidad a través del Sistema Interconectado Nacional.

Con los fundamentos de las Leyes 142 y 143 de 1995 el Gobierno expidió el Conpes 3055 de 1999 de cuyas recomendaciones se materializaron en un estudio que sirvió como base para el Conpes 3108 que estableció los parámetros para proveer soluciones para la prestación eficiente del servicio de electricidad a las regiones más apartadas del territorio nacional.

2.2 Características de las ZNI

En las ZNI viven alrededor de 1.524.304 habitantes, 4% del total nacional, de los cuales el 12.4% reside en las capitales departamentales y cabeceras municipales y el 88% en los centros poblados rurales y en las áreas netamente rurales.

Las ZNI tienen una densidad promedio de 2 hab/Km2 (33 promedio nacional y 93 promedio SIN). Ocupan alrededor del 66% (756.000 Km2) del territorio nacional. 22 departamentos y 115 municipios tienen centros poblados en las ZNI, allí se localizan 5 capitales departamentales, Leticia, San José del Guaviare, Mitú, Puerto Inírida, Puerto Carreño, 46 cabeceras municipales y más de 913 centros poblados rurales de diferentes categorías. (Sitios, caseríos, inspecciones de policía, corregimientos y poblados indígenas).

Los centros poblados (rurales, capitales y cabeceras municipales) tienen una población de 527.720 habitantes y las áreas netamente rurales, 996.584 habitantes.

De acuerdo con el estudio, se clasificaron los centros poblados por tipos de conformidad con sus características energéticas, sociales y económicas para establecer las condiciones mínimas de prestación del servicio y optimizar recursos y operatividad del potencial prestador del servicio público, así:

a) Tipo I o de electrificación plena (>500 habitantes). Requieren la prestación del servicio de energía eléctrica en condiciones de calidad similares a las del Sistema Interconectado Nacional, SIN;

b) Tipo II o de energización primaria (200 a 500 habitantes), cuentan en promedio con 4.2 horas de servicio por día y demandan energía para uso residencial, principalmente;

c) Tipo III o de preenergización (<200 habitantes), cuentan en promedio con 3,25 horas de servicio por día y demandan energía para uso residencial (iluminación comunicaciones y servicios comunales) requieren del aprovisionamiento de energía para cubrir necesidades comunales, comunicaciones e iluminación, mediante sistemas de bajo costo de operación y mantenimiento.

Los centros poblados se agruparon regionalmente por las características étnicas y costumbres, usos y medios de transporte comunes y se conformaron 12 Grupos que pueden ser atendidos, cada uno, por un mismo o varios prestadores del servicio con importantes beneficios por facilidad de acceso e integración regional.

CUADRO NUMERO 1

Grupo	Nombre	# de centros poblados	Habitantes	
			Centros poblados	Rural
1	Chocó/Atrato	41	36.344	45.611
2	Litoral Pacífico - Chocó	148	57.673	132.331
3	Litoral Pacífico - Nariño/Cauca	354	156.180	107.561
4	Río Meta y Casanare	36	21.911	72.104
5	Río Guaviare	43	38.159	93.557
6	Ríos Caquetá y Caguán	38	17.354	58.705

Grupo	Nombre	# de centros poblados	Habitantes	
			Centros poblados	Rural
7	Departamento Putumayo	95	38.000	110.000
8	Departamento del Amazonas	40	35.580	14.769
9	Departamento del Vaupés	26	8.647	16.024
10	Departamento del Guainía	18	9.945	13.677
11	Departamento del Vichada	14	13.181	22.191
12	Localidades y municipios aislados	190	119.781	375.168
	Total	964	527.081	997.223

2.3 *Impacto de las definiciones de la ley*

Constitucionalmente el municipio es el responsable de la prestación de los servicios públicos y en tal sentido el Estado debe actuar como garante del cumplimiento de esta función.

Dada la debilidad administrativa y de gestión de los municipios de las ZNI, se han propuesto estructuras empresariales que impulsadas por el Ministerio de Minas y Energía serán promovidas por el Instituto de Planificación de Soluciones Energéticas, IPSE.

En el cuadro número 1 se puede observar que las localidades incluidas en los grupos 3 y 12 del Conpes 3108 suman 544, para una población aproximada de 758.000 habitantes, sin incluir las localidades del departamento de Antioquia que están incorporadas en el Grupo 1.

La definición establecida en el párrafo 2º del artículo 105 de la Ley 788, excluye al 56% de las localidades de los departamentos que la ley considera que no tienen Zonas No Interconectadas.

Por otra parte, al incorporar completamente a los departamentos del Caquetá, Chocó y Meta, se están definiendo como Zonas no Interconectadas a localidades que ya están incorporadas en el SIN y que están siendo servidas por Empresas Electrificadoras establecidas, como son la Electrificadora del Caquetá, Dispac y la Electrificadora del Meta, entidades que deben asumir con recursos propios generados por su negocio de venta de energía, las obras de ampliación de cobertura y rehabilitación de la infraestructura energética.

Para el caso del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, que es una región insular desconectada del Sistema Interconectado Nacional Colombiano, el Gobierno Colombiano ha establecido una regulación especial que está contenida en las resoluciones CREG 37-76 y 106 de 1996, CREG 80 de 1997 que modificó a las anteriores, CREG-73 de 1998 que estableció específicamente las diferencias entre el mercado del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, con los del SIN y los de las Zonas no interconectadas y finalmente la CREG-018 de 2003 que establece el nuevo esquema tarifario para el departamento.

Las bases tarifarias y el tratamiento preferencial que le establece la Resolución 18 1191 del 2002 del Ministerio de Minas y Energía, con relación a los precios del electrocombustible utilizado en la generación de energía eléctrica, garantizan la rentabilidad del negocio de la energía, lo que debe ser manejado eficientemente por el Operador de Red sobre quien recae la responsabilidad por la Operación, Mantenimiento y Administración de la infraestructura energética y por consiguiente es quien debe encargarse de la rehabilitación de las redes, la ampliación de cobertura y la normalización de usuarios subnormales.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que la demanda máxima actual de energía, no alcanza los 27MW (megavatios), mientras el sistema tiene disponibilidad de más de 50MW, lo cual garantiza el servicio continuo, siempre que los usuarios servidos cumplan con el pago oportuno y el OR administre con diligencia y eficiencia los recursos que recibe.

El apoyo administrativo y técnico a la gestión de las empresas generadora y distribuidora para el territorio insular, está encomendado a

Corelca que es la Entidad encargada de estas funciones y por esta razón al Instituto de Planificación y Promoción de Soluciones Energéticas para las Zonas No Interconectadas, el Decreto 1140 de 1999, le excluye competencia sobre el departamento Archipiélago.

3. **Proposición**

En atención a las consideraciones antes expuestas, proponemos a los honorables Congresistas, votar positivamente la ponencia para segundo debate del Proyecto de ley 12 de 2003 Cámara, 52 de 2003 Senado.

Atentamente,

Juan Gómez Martínez, Coordinador Ponente Senado; *Jaime Bravo Motta*, Ponente Senado de la República; *Sandra Arabella Velásquez*, Coordinadora Ponentes Cámara de Representantes; *Pedro José Arenas*, *Luis Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, *Manuel José Caropresse*, Ponente Cámara de Representantes.

**TEXTO PARA CONSIDERAR EN SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE 2003 CAMARA,
52 DE 2003 SENADO**

por la cual se definen las zonas No Interconectadas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Para todos los efectos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica se entiende por Zonas No Interconectadas a los Municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectadas al Sistema Interconectado Nacional, SIN, con excepción del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y San Catalina.

Parágrafo 1º. Las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones ambientales, económicas y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

Parágrafo 2º. Para efectos de la inversión de los recursos del Fondo de Apoyo a las Zonas no Interconectadas, FAZNI, se dará prioridad a las regiones de la Orinoquia, Amazonia y Costa Pacífica.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el párrafo 2º del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002.

Juan Gómez Martínez, Coordinador Ponente Senado; *Jaime Bravo Motta*, Ponente Senado de la República; *Sandra Arabella Velásquez*, Coordinadora Ponentes Cámara de Representantes; *Pedro José Arenas*, *Luis Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, *Manuel José Caropresse*, Ponente Cámara de Representantes.

**ARTICULADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 012 DE
2003 CAMARA, 52 DE 2003 SENADO**

**Aprobado en Sesiones Conjuntas Comisiones Quintas de Cámara
y Senado el día miércoles 27 de agosto de 2003,**

por la cual se definen las zonas No Interconectadas.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Para todos los efectos relacionados con la prestación del servicio público de energía eléctrica se entiende por Zonas No Interconectadas a los Municipios, corregimientos, localidades y caseríos no conectadas al Sistema Interconectado Nacional, SIN, con excepción del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y San Catalina.

Parágrafo 1º. Las áreas geográficas que puedan interconectarse a este sistema en condiciones económicas, ambientales y financieras viables y sostenibles, se excluirán de las Zonas No Interconectadas, cuando empiecen a recibir el Servicio de Energía Eléctrica del SIN, una vez se

surtan los trámites correspondientes y se cumplan los términos establecidos en la regulación vigente establecida por la comisión de Regulación de Energía y Gas, CREG.

Parágrafo 2°. Para efectos de la inversión de los recursos del Fondo de Apoyo a la Zonas no Interconectadas, FAZNI, se dará prioridad a las regiones de la Orinoquia, Amazonia y Costa Pacífica.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el parágrafo 2° del artículo 105 de la Ley 788 del 27 de diciembre de 2002.

Juan Gómez Martínez, Coordinador Ponente Senado; *Jaime Bravo Motta*, Ponente Senado de la República; *Sandra Arabella Velásquez*, Coordinadora Ponentes Cámara de Representantes; *Pedro José Arenas*, *Luis Edmundo Maya Ponce*, *Edgar Eulises Torres*, *Manuel José Caropresse*, Ponente Cámara de Representantes.

CONTENIDO

Gaceta número 455 - Miércoles 3 de septiembre de 2003
CAMARA DE REPRESENTANTES
PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate en primera vuelta y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2003 Cámara, por el cual se modifica el inciso 3° del artículo 323 de la Constitución Política	1
Ponencia para primer debate y Modificaciones al Proyecto de ley número 046 de 2003 Cámara, por la cual se modifica parcialmente la planta de personal de la Cámara de Representantes, en desarrollo del artículo 150, numeral 20, de la Constitución Política	4
Ponencia para segundo debate, Texto para considerar y Articulado al Proyecto de ley número 12 de 2003 Cámara, 52 de 2003 Senado, por medio de la cual se definen las zonas No Interconectadas	6