



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123-9066

AÑO XIII - Nº 461

Bogotá, D. C., martes 24 de agosto de 2004

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 128 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de Colombia el puente Guillermo León Valencia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Histórico y Cultural de Colombia el puente Guillermo León Valencia.

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

De los honorables Congresistas,

Germán Velásquez Suárez, honorable Representante a la Cámara, departamento del Meta; *Jorge C. Pérez Alvarado*.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Primero fue la luz, luego fue todo: La selva, los animales, los ríos. En el sexto día Dios creó al hombre. Cuando este se reprodujo sobre la tierra se llamó: Miraña, Huitoto, Bora, Coreguaje, Andoque, Muimame, Ocaina, Omuya, Guayabero, Cuiba, Achagua, Guahibo, Guayape...

En boquemonte la selva era virgen y pródiga. Un poco hacia adentro el Creador nos bañó de oro con el buen río llamado del Ariari. Al fondo le puso un guardián celoso para que lo cuidara por siglos: ¡El Indio Dormido! figura de rocas que vela donde empieza la Sierra Bonita.

Y más allá formó de corales un caño llamado Cristales.

Había un orden para preservar la naturaleza. El indígena la cuidó y vivió en ella sin destruirla; con una manera de ver las cosas y haciendo un manejo racional del sistema y con una distribución del trabajo por sexos y de edades, realizando un uso indiscriminado de los recursos. Cazaban, pescaban, recogían frutos silvestres. Tenían chorros, remansos, rebalses, lagunas, rastrojos y chagras. En el invierno el buen río del Ariari crecía y las orillas orgullosas mostraban cómo se erguían sus islotes; los indios comían frutos silvestres, pescaban en los rebalses, comían ranas y cazaban en las restingas. Para agradecer toda esa abundancia a los Dioses, hacían en su honor el baile de las Corocoras en los playones. Cuando el nivel del río bajaba, cazaban en las orillas borugos, dantas y venados; abundaba el zancudo y la comida escaseaba. Ahuyentaban los malos espíritus lanzando al cielo unos cantos tristes

y monótonos llenos de esperanza. Los Shamanes gobernaban, los Moloqueros administraban los recursos alimenticios, la utilización de la casa comunal, eran los intermediarios ante los Dioses y sus guías espirituales. Los hombres se ocupaban de la pesca, la cacería, la fabricación de canoas, canastas, armas y la construcción de malocas. Las mujeres además de ser madres sacaban tiempo para preparar alimentos, la fabricación de cerámicas y chinchorros. Los niños aprendían a ser curadores de piñas, preparadores de coca o recolectores de leña. Las niñas a ser curadoras de yuca brava o extractoras de almidón, ceramistas o cocineras.

Cuando todo este orden fallaba estaban sus Dioses; pero lo que no se utilizaba se conservaba. ¡Era la selva un Edén! Entonces vino el hombre blanco y las reglas del juego cambiaron: motosierras, químicos, carreteras hacia el corazón de la Sierra Bonita que abrieron el camino para que millones de árboles fueran talados; a cambio de los Shamanes, llegaron los señores. La selva virgen y pródiga fue mancillada, asolados sus recursos de madre protectora. Con el sofisma de construir, destruimos.

Llegaron los tiempos en que ríos de sangre mancharon otras geografías y entonces rostros fatigados y manos encallecidas buscaron el abrazo maternal de nuestra tierra, que les dio albergue y una nueva patria teñida de un cielo de esperanza. Fueron tantos sus nuevos hijos que para vadear el buen río, tuvieron que ceñirlo con una hermosa diadema de estructura metálica: **El puente Guillermo León Valencia.**

Erigido en el antiguo "Paso de los Perros", fue por muchos años el más extenso del reino. Bajo su mole, corrió siempre adornando el paisaje alegre de las aguas y bajo su amparo protector creció la muchachada que a veces ingrata se iba, pero bajo los efectos del shundú de la nostalgia, siempre regresaba.

El puente Guillermo León Valencia, cual cenefa de caireles adorna con sus imponentes bocales el Río Ariari, en el sitio de Puerto Caldas. Ambos: puente y río están ligados íntimamente a la vida social, económica y cultural de Granada y la región del Ariari. Ellos fueron testigos cuando en los albores de la colonización, los nombres de Leonardo y Mamerto Chinchilla, Enrique Mogollón, Ruperto Reina y Sergio Aragón, fueron forjados no como los de unos campesinos

anónimos, sino erigidos en la historia cual cíclopes bravos de hacha y machete que dominaron la selva, esa dura realidad que comenzaba bajando la loma de lo que hoy es el matadero en el sitio denominado Boquemonte. O de un Ricardo, el hermano de Marco Tulio que sobre la base de su apellido (Quebradas), le dio el nombre a la inspección de Dosquebradas a punta de coraje.

El puente fue inaugurado el 20 de mayo de 1966 con un costo total de 12 millones de pesos, obra iniciada y concluida por los Gobiernos del Frente Nacional y constituyó un aporte fundamental para el desarrollo de los Llanos Orientales. Tenía 950 metros de vía sencilla de tres metros de ancho y 50 metros de vía doble en el centro de 7 metros de ancho. El puente se cayó el 26 de mayo de 1994, debido a la acción de las aguas del río Ariari.

Después de recorrer detenidamente la historia literaria del puente Guillermo León Valencia, proyectémonos hacia el panorama actual de Puerto Caldas y solo encontremos que quien fuera el monumento del Meta, la carta de presentación turística del Llano y quien ocupaba el segundo lugar en longitud en nuestra querida Colombia, se encuentra sumergido en las aguas del río Ariari siendo derribado como dijo uno de nuestros dirigentes “por la desidia del Gobierno”.

Ante tan escalofriante escena hemos retrocedido en el tiempo treinta años, pues las dificultades del transporte en condiciones precarias de ese entonces, si no son exactamente las mismas, son similares a las que vive la despensa del país en pleno siglo XX.

La diferencia que se encuentra es que en aquella época lo que se llamaba “El paso de los Perros”, hoy lleva por nombre Puerto Caldas.

En fin, estamos en el país de las contradicciones. Se habla de una apertura que supuestamente traerá bienestar, nuevas fuentes de empleo, un mercado eficiente, oportunidades de progreso a todos los colombianos, unos gobernantes con mucho optimismo que nos garanticen el éxito y paralelamente vemos cómo las carreteras, vías de acceso y puentes en el país se encuentran en lamentables condiciones, como lo estamos viendo en nuestra región. Una región llena de hombres valientes, trabajadores, luchadores incansables, que quieren asegurarle, si se les da la oportunidad, a Colombia que tendrá comida en el futuro, ya que el Ariari es una región de tierra fértil que produce arroz, soya, ajonjolí, papaya, carne, etc.

En el Ariari también se hace patria desde los campos, surcando un himno de machetes y azadones, lastimosamente vemos cómo las soluciones que nos dan los gobernantes son tan incipientes que tan sólo salen con paños de agua tibia para solucionar un problema de gran magnitud.

El puente sobre el río Ariari era el más largo del país y constituía un importante aporte de Colombia a la realización de la carretera Bolivariana Marginal de la Selva. El sector colombiano de esta carretera es conocido como la Troncal del Llano o Carretera de Pie de Monte por seguir en lineamientos generales la zona plana vecina a la vertiente oriental de la Cordillera Oriental.

Es lamentable que en la actualidad este puente que fue escenario turístico de la región del Ariari, se vaya a vender por chatarra cuando en la actualidad es “patrimonio histórico” para los habitantes de la región porque es un sitio turístico donde todos los colombianos o extranjeros que visitan esta región, tienen por obligación que asistir a esta monumental obra de ingeniería de los años sesenta.

Por el hecho de haberse construido en tiempo récord el puente el Alcaraván para suplir el paso del puente caído Guillermo León Valencia, no hay que dejar morir esta obra de arte ya que existe la voluntad política tanto del Gobierno municipal como departamental, para recuperar la parte caída dejándolo como malecón turístico y de esta forma reactivar la zona comercial de Puerto Caldas.

Como queda expuesto, la importancia que revierte el puente Guillermo León Valencia no solo para la historia de Colombia sino para el desarrollo de la región, solo puede honrarse de forma adecuada

al declarar patrimonio histórico y cultural de Colombia dicho escenario por lo que solicito muy cordialmente, la aprobación de este proyecto de ley.

De los honorables Congresistas,

Germán Velásquez Suárez, honorable Representante a la Cámara, departamento del Meta; *Jorge C. Pérez Alvarado*

CAMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 20 del mes de agosto del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 128, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Germán Velásquez Suárez*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 129 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Los extranjeros residentes en Colombia votarán en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

Artículo 2°. Las elecciones en las que podrán participar los extranjeros residentes en Colombia serán las de alcaldes de capital de departamento, distritos y de municipios en todo el territorio nacional, concejos de municipios capitales, distritos y concejos de todos los municipios del territorio nacional y representantes de las juntas administradoras locales de los municipios capitales, distritos y demás municipios del territorio nacional.

Artículo 3°. En el caso de las consultas populares de carácter municipal y distrital se regirá según los términos del Título V de la Ley 134 de 1994.

Artículo 4°. El requisito para poder votar será la presentación del pasaporte de extranjería donde conste la visa de residente.

Artículo 5°. La Registraduría Nacional del Estado Civil realizará la inscripción de estas personas en listados aparte, con el fin de tener una información unificada nacional para remitirla a las registradurías municipales y evitar que los extranjeros residentes en Colombia voten en varias elecciones o consultas en diferentes municipios. Estas inscripciones serán en la misma época de las inscripciones de las cédulas de los nacionales colombianos, para los efectos del censo electoral.

Artículo 6°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las normas que le sean contrarias.

Atentamente,

Luis Fernando Velasco Chaves, Representante a la Cámara.

Rafael Pardo Rueda, Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS:

El artículo 40 de la Constitución Política colombiana establece que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Si bien es cierto que en Colombia el voto no es obligatorio, también está establecido en el artículo 258 de la Constitución que es un deber ciudadano y en el artículo 95 de nuestra Carta que consagra los deberes ciudadanos, establece que las personas deben participar en la vida política, cívica y comunitaria del país.

Ahora bien, si tenemos en cuenta que los extranjeros residentes en Colombia son personas que día a día viven el acontecer Nacional y que por sus actuaciones hacen parte de la vida ciudadana de Colombia, concluiremos que obligatoriamente deben participar en su evolución histórica de manera activa.

Estos extranjeros son parte de la economía nacional, transforman la sociedad y por lo tanto realizan inversiones pequeñas, medianas y grandes; igualmente son sujetos de crédito, tienen capacidad de contratación, aportan al crecimiento del producto interno bruto, se relacionan cívica y socialmente con otros colombianos forman nuevas familias Colombianas, utilizan los servicios públicos, el transporte público y en general su comportamiento es el de otro nacional Colombiano.

Podemos entonces asumir que los extranjeros residentes en nuestro país cumplen con el deber de participar en la vida política, cívica y comunitaria de este, por lo tanto tienen el derecho a ejercer otro deber ciudadano como es el derecho al voto.

Continuando con el marco constitucional podemos establecer que en el artículo 100 de la Constitución se consagró la posibilidad de que por desarrollo de la ley, se podrá conceder a los extranjeros residentes de Colombia el derecho al voto en las elecciones y consultas populares de carácter municipal y distrital.

Con el ánimo de hacer efectivo este precepto constitucional se hace necesario establecer unos parámetros mínimos para establecer un procedimiento coherente para alcanzar el ejercicio de este derecho constitucional entregado a los extranjeros residentes en nuestro país.

Por lo anteriormente expuesto, pero en especial por hacer un acto de justicia con tantos seres que con su afecto y trabajo ayudan a que nuestra Colombia crezca, presentamos a su consideración este proyecto de ley estatutaria.

Atentamente,

Luis Fernando Velasco Chaves, Representante a la Cámara.

Rafael Pardo Rueda, Senador de la República.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 20 del mes de agosto del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 129, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Luis Fernando Velasco*; y el honorable Senador *Rafael Pardo Rueda*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 130 DE 2004 CAMARA

por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Santander para que ordene la emisión de la Estampilla Pro-desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, cuyo producido se destinará en su totalidad al desarrollo de las UTS.

Artículo 2°. El ciento por ciento (100%) del producido de que trata el artículo primero de esta Ley se destinará así: ochenta y cinco por ciento (85%) para inversión en tecnología e infraestructura, diez por ciento (10%) para bienestar universitario, dos y medio por ciento (2.5%) para consolidación de la misión institucional y otro dos y medio por ciento (2.5%) para proyección social.

Artículo 3°. La emisión de la Estampilla Pro-desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, se autoriza hasta por la suma de cuarenta y ocho mil millones de pesos (\$48.000.000.000).

Artículo 4°. Autorízase a la Asamblea Departamental de Santander para que determine las características, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades u operaciones que se deban realizar en dicho departamento y en sus

municipios. La Ordenanza que expida la Asamblea de Santander en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional, Ministerios de Hacienda y Crédito Público y Comunicaciones.

Artículo 5°. Facúltase a los concejos municipales del departamento de Santander para que, previa autorización de la asamblea departamental, hagan obligatorio el uso de la estampilla que se autoriza en la presente ley.

Artículo 6°. Autorízase al departamento de Santander para recaudar los valores producidos por el uso de la Estampilla Pro-desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, en las actividades que se deban realizar en el departamento y en sus municipios.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta Ley, queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los correspondientes actos.

Artículo 8°. La vigencia y control del recaudo y de la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de la Contraloría General del departamento de Santander y de las contralorías municipales.

Artículo 9°. A partir de la vigencia de la presente ley, las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, quedan excluidas de su participación del 10% en los recaudos de la Estampilla Pro-UIS.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentado por:

Miguel Jesús Arenas Prada,

Representante a la Cámara por Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

Las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, es una entidad descentralizada del orden departamental, de educación superior a nivel tecnológico, creada en 1963, mediante Ordenanza 90 de la Asamblea Departamental, con el objetivo social de brindar formación a los sectores más deprimidos y de limitadas posibilidades de acceder a la universidad, capacitándolos para que sean competitivos en el mercado laboral en las áreas que demanda empleo clasificado, la industria colombiana.

La entidad ha desarrollado su actividad ofreciendo programas tecnológicos que durante su trayectoria académica, han sido merecedores de reconocimiento y prestigio por la calidad de sus egresados, quienes vinculados a la industria colombiana y a empresas multinacionales ejercen con integridad, profesionalismo y responsabilidad su trabajo.

La UTS durante cerca de 39 años de fundada, ha sido la respuesta efectiva para los estratos socioeconómicos 1, 2, y 3 que encuentran una alternativa educativa a bajo costo, con facilidades de ingreso y posicionamiento en la industria nacional e internacional.

Es la única entidad oficial a nivel tecnológico que existe en el departamento de Santander, con la posibilidad de garantizar cobertura educativa al 100% de los bachilleres que aspiran a ingresar a la educación superior, con programas académicos que son respuesta efectiva a la demanda laboral y con fortalezas estructurales y misionales que la hacen verdaderamente competitiva.

Crecimiento institucional

En sus primeros 35 años, la institución como pionera en educación tecnológica, ofreció cuatro programas tecnológicos: topografía, electromecánica, electrónica y electricidad y telefonía, los cuales respondieron efectivamente a las necesidades del sector productivo y de la comunidad. En 1998, se da apertura al programa de telecomunicaciones en razón a las tendencias y avances mundiales en el área de las comunicaciones.

No obstante, era limitada la cobertura educativa por diferentes factores: la infraestructura física y técnica ni permitía ampliar el número de cupos semestrales, la inversión en equipos y en tecnología de punta demandaba recursos que la entidad no poseía, la dependencia financiera restringía el flujo económico de la entidad y los recursos obtenidos se destinaban exclusivamente a cumplir sus compromisos de funcionamiento. Estas razones explican el comportamiento estacional de estos años, en los cuales la dependencia financiera de la entidad al departamento superaba el 86% del presupuesto.

Con el producto de los recursos provenientes del recaudo de la Estampilla Pro-UIS (el 105 de dichos recursos), se logró construir la actual sede con mayor capacidad instalada, mejores instalaciones para el acondicionamiento de aulas y laboratorios y en el corredor académico de la ciudad. Sin embargo, la capacidad utilizada era del 18% por el bajo número de alumnos matriculados.

Esta característica debilita la viabilidad y sustentabilidad de la UTS, cuando el departamento de Santander se declara en crisis financiera y por lo tanto, incapaz de continuar subsidiando la actividad desarrollada por la entidad. Aún más grave ante un margen bajo de generación interna de recursos que no superaba el 14% anual, con altos pasivos prestacionales, obligaciones financieras (deuda privada), compromisos presupuestales y con la responsabilidad social de educar a las personas que habían depositado en ella su esperanza de educación.

La institución se vería abocada a desaparecer ante la reducción de las transferencias departamentales y de la Estampilla Pro-UIS. Con anticipación a este escenario, se actuó a partir del primer semestre de 1999, con soluciones estructurales que fortalecieran la entidad; haciendo uso de las mejores estrategias gerenciales y priorizando tres escenarios principales de urgente acción dentro del diagnóstico estratégico institucional:

Los productos. Incursionar en nuevas tecnologías como contaduría financiera, diseño y administración de sistemas, agroindustrial, banca e instituciones financieras, ambiental entre otras, fue una estrategia que permitió aumentar el número de alumnos matriculados, atendiendo los propósitos educativos del Estado, de ampliar la cobertura a los sectores sociales de bajos recursos económicos con programas académicos de calidad.

Con criterios de calidad y competitividad se estructuraron quince (15) nuevos programas de tecnología en jornada diurna y nocturna, que fueron presentados y aprobados por el ICFES, igualmente, se agilizaron los trámites para el ofrecimiento de los ciclos de profesionalización, de especialización tecnológica en sistemas de información geográfica, cursos de extensión y de educación no formal que se han constituido en los mayores generadores de valor institucional conjuntamente, con los cuatro programas fundadores de la entidad.

Los ingresos. Hasta mediados de 1999, los aportes departamentales en la estructura de ingresos de la entidad representaban el 90% del total de los recursos; ya que la entidad por recursos propios no superaba el 8% con valores de matrículas semestrales de \$60.000 en promedio por estudiante.

En efecto, el departamento de Santander entró en crisis y comenzó a reducir el flujo de recursos a la entidad. La solución no era trasladar el problema a nuestros estudiantes, al contrario eran ellos el sujeto de beneficio institucional.

La estrategia estaba orientada a reestructurar el procedimiento de liquidación de las matrículas para los estudiantes que ingresaran a partir del segundo semestre de 1999, tomando como valor mínimo a pagar la base del salario mínimo legal vigente, lo cual garantizaba un margen mayor de captación de recursos ante la oferta de nuevos programas y de subsidio a las tecnologías de electrónica, electromecánica, telecomunicaciones y electricidad y telefonía para inversión en infraestructura de laboratorios y en equipos. Con la puesta en marcha de esta estrategia, los resultados comenzaron a verse en el segundo semestre de 1999, cuando los ingresos propios por venta de

bienes y servicios cubrían los costos académicos de docencia y de administración y su participación porcentual en los ingresos totales pasaron del 15% al 33% al finalizar esta vigencia.

Como se vislumbra, el departamento dejó de transferir recursos desde mayo de 2000, cerca de 1.100 millones de pesos no se recaudaron por este concepto a la fecha. Las UTS cumplieron con la totalidad de sus compromisos de funcionamiento, de transferencias y de inversión adquiridos en esta vigencia. A nuestros proveedores, a los docentes y empleados les cumplimos con prontitud y responsabilidad, hoy la UTS goza de prestigio de ser un buen acreedor y empleador. Los índices financieros a 31 de diciembre de 2000, hablan de una entidad sólida, rentable y productiva.

Las principales fuentes de ingresos de la UTS provienen de los recursos propios generados de la venta de bienes y servicios, de los aportes departamentales y de sus rendimientos financieros, con los cuales asume sus gastos de funcionamiento y costos operacionales.

Por otra parte, existen los recaudos obtenidos de la Estampilla Pro-UIS con destinación específica para su inversión en un 30.5% en mantenimiento, adecuación y ampliación de la planta física, un 30% en compra de equipos para dotación de la infraestructura física y el 40% restante en las prioridades del Plan de Desarrollo establecidas por el Consejo Directivo de la Entidad. Con los recursos de la Estampilla Pro-UIS, la institución ha desarrollado los proyectos de inversión necesarios para su crecimiento institucional.

La Estampilla Pro-UIS, fue creada mediante Ley 85 de 1993, como instrumento de generación de ingresos y estrategia de inversión para financiar los programas de expansión durante diez años.

La Ley estableció que el producido de la Estampilla Pro-UIS se distribuiría en un 80% para la Universidad Industrial de Santander, 10% para el Instituto Universitario de la Paz y el 10% para las Unidades Tecnológicas de Santander. La emisión de la Estampilla Pro-UIS se autorizó hasta alcanzar la suma de setenta mil millones de pesos (\$70.000.000.000).

Los recursos para inversión también fueron estratégicamente administrados, dado que, al provenir del recaudo departamental del 10% de la Estampilla Pro-UIS y por su misma naturaleza, tendían a reducir y a desaparecer en el mediano plazo.

Los gastos. La UTS ha administrado el gasto bajo principios misionales de rigurosa austeridad, honestidad y equidad social. Se ha implementado un plan estratégico para administrar los gastos eficientemente, de manera que el margen destinado a los gastos generales y de transferencias presente el mínimo para el apoyo institucional de las actividades administrativas, equilibrio en los servicios personales (plantas de personal docente y administrativo se mantienen congeladas desde la reestructuración de 1996) y se produjo el saneamiento estructural de los pasivos. El comportamiento de los gastos frente a los ingresos a partir de 1999, ha llevado a que sea una entidad que ha generado excedentes financieros y que ha superado el desequilibrio que presentó en los años de 1997 y 1998.

Con las decisiones eficazmente aplicadas en la estructura de ingresos, gastos e inversiones, la entidad sustentó estratégicamente su funcionamiento y se convirtió en un benefactor de la causa departamental apoyando sus metas de recuperación en el corto, mediano y largo plazo.

Descripción y análisis del problema

Las UTS serán en la próxima década una institución universitaria acreditada nacional e internacionalmente por la calidad de sus programas académicos, su responsabilidad social, la competencia de sus quehaceres, sus docentes, egresados y estudiantes y con el propósito fundamental de la formación integral de tecnólogos, cimentada en la investigación, la ciencia, la tecnología, la apropiación de conocimientos, el compromiso social, los valores éticos, el bienestar y la calidad de vida.

Para el logro de su propósito misional deberá desarrollar el Plan de Inversiones a diez años contando con recursos provenientes de los recaudos de la Estampilla Pro-UIS, los cuales no garantizan su existencia para la ejecución de los proyectos de prioridad en las áreas de investigación, ampliación y mejoramiento de la capacidad instalada y en el avance tecnológico de la entidad.

La limitación de la emisión de la Estampilla Pro-UIS es una de las causas del problema que afrontará la institución por la falta de fuentes de recursos para invertir en los proyectos de crecimiento y desarrollo sostenible en el futuro inmediato.

Las UTS es una institución de avanzada en busca de mejores condiciones educativas para ofrecer a sus estudiantes de escasos recursos económicos, no tienen un abanico de oportunidades en la vida para sustentar un mejor futuro; por lo cual, teniendo una excelente posibilidad, como lo es las UTS, bien se podría facilitar el camino para que la institución pueda desarrollar sus proyectos de inversión en infraestructura, ciencia y tecnología, dotación y ampliación de la planta física y mejoramiento de las condiciones socioeconómicas del estudiantado, que no alcanzan a ser financiados con sus propios recursos, dado su carácter social.

En este sentido, ¿cuál sería el mecanismo que le permita a la UTS hacer realidad los proyectos de inversión a mediano y largo plazo?

La solución a los problemas de las UTS es la creación de la Estampilla Pro-desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, cuyos recursos se destinarían a:

1. Construcción, dotación y ampliación de la planta física de las UTS para contribuir a la cobertura de nuevos cupos oficiales a disminuir la brecha entre la oferta y demanda educativa del departamento de Santander.

2. Compra de equipos para laboratorios con tecnología de punta, inversión académica, programas de formación institucional.

3. Fomento a la investigación en proyectos de ciencia y tecnología y a la formación de talento humano en investigación.

4. Proyección social y apoyo al bienestar universitario.

La destinación concreta de los recursos recaudados por concepto de la Estampilla Pro-Desarrollo Científico y Tecnológico de las UTS, sería el siguiente:

1. Más inversión en tecnología y en infraestructura: 85% (\$40.800.000.000).
2. Bienestar universitario: 10% (\$4.800.000.000).
3. Consolidación de la Misión Institucional: 2.5% (\$1.200.000.000).
4. Proyección social: 2.5% (\$1.200.000.000)

Justificación del proyecto

Los ingresos de la Estampilla Pro-UIS han registrado incrementos porcentuales de importancia en los últimos años; no obstante, los pronósticos de recaudo en los próximos periodos se estimaron utilizando la proyección más ajustada a su crecimiento y teniendo en cuenta los factores recesivos en sectores como la contratación de obras civiles.

El recaudo de la Estampilla Pro-UIS ha disminuido notablemente en los últimos tres años, teniendo en cuenta que en 1997 representaba el 36% del total de ingresos institucionales y en el 2001 difícilmente alcanza el 6%.

El comportamiento decadente del recaudo de la Estampilla Pro-UIS, significa para la UTS la incertidumbre de alcanzar sus objetivos institucionales de crecimiento y desarrollo científico y tecnológico, que le permitirá garantizar beneficio social a la comunidad santandereana que ha visto la desaparición de oportunidades de superación ante la crisis socioeconómica que afronta hoy el país. Y siendo una entidad que ha superado la crisis y que estructuralmente está capacitada para seguir siendo una solución, necesita la ayuda oficial que hace dos años no recibe, para lograr sus metas de inversión institucional.

Este proyecto que crea la Estampilla Pro-desarrollo Científico y Tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander –UTS-, atiende lo consagrado en la Constitución Nacional que le permite al Congreso de la República hacer las leyes y reformas.

Es la educación superior un factor importante de desarrollo sostenible en un país, sin cuya consolidación no será posible afrontar el camino estratégico hacia el saber y la construcción del conocimiento.

La Comisión de Sabios, la Comisión de Ciencia y Tecnología y el Plan Nacional de Desarrollo destacan la importancia que Colombia ingrese rápidamente por la ruta de la sociedad del conocimiento y este Proyecto de Ley se constituye en una posibilidad real de materializar esta consigna en el departamento de Santander aprovechando su posición estratégica.

Este proyecto de ley se convierte en la continuidad real de ascenso social de los estratos 1, 2 y 3 a la educación superior y en la posibilidad de alcanzar la excelencia académica.

De los honorables Congresistas,

Con toda atención,

Miguel Jesús Arenas Prada,

Representante a la Cámara por Santander.

CAMARA DE REPRESENTANTES

Secretaría General

El día 20 del mes de agosto del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 130, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Miguel Jesús Arenas Prada*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 131 DE 2004 CAMARA
por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354,
del Código de Procedimiento Civil.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 118 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

Artículo 118. *Perentoriedad de los términos y oportunidades procesales.* Los términos y oportunidades señalados en este Código para la realización de los actos procesales de las partes y los auxiliares de la justicia, son perentorios e improrrogables, salvo disposición en contrario.

La sentencia de primera o única instancia debe proferirse en un término máximo de doce (12) meses contados desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas. Este término podrá prorrogarse por una sola vez por seis (6) meses más sólo cuando las partes lo pidan de común acuerdo, verbalmente en audiencia o por escrito autenticado por todas ellas como se dispone para la demanda; o cuando el juez lo considere estrictamente necesario, caso en el cual deberá igualmente adoptar todas las medidas para agilizar el trámite del proceso.

La sentencia de segunda instancia debe proferirse en un término máximo de doce (12) meses contados desde la remisión del expediente al superior. Asimismo, la decisión de la apelación de un auto de sustanciación debe proferirse en el término máximo de un (1) mes y la de un auto interlocutorio en el término máximo de cuatro (4) meses, contados desde la remisión del expediente al superior.

El juez o los magistrados que permitan el vencimiento de los términos consignados en los dos incisos precedentes sin proferir sentencia, perderán automáticamente competencia, la cual será radicada en cabeza del juez o los magistrados que sigan en turno.

El juez o el magistrado que permita el vencimiento de dichos términos en tres o más ocasiones en el lapso de un año, contado a partir del primer vencimiento, será sancionado disciplinariamente con la destitución de su cargo y con una multa de veinte (20) salarios mínimos legales mensuales vigentes, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le pueda corresponder por los perjuicios ocasionados a las partes.

Artículo 2°. El artículo 171 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

Artículo 171. *Decreto de la suspensión y sus efectos.* Corresponderá al juez que conoce del proceso, resolver sobre la procedencia de la suspensión.

La suspensión a que se refieren los numerales 1 y 2 del artículo precedente, solo se decretará mediante la prueba de la existencia del proceso que la determina y una vez que el proceso que debe suspenderse se encuentre en estado de dictar sentencia.

La suspensión del proceso producirá los mismos efectos de la interrupción a partir del hecho que la genere o de la ejecutoria del auto que la decreta, el cual es apelable en el efecto suspensivo. El que la niegue, en el devolutivo.

Parágrafo. *No se tendrán en cuenta los términos de interrupción y suspensión para efectos de la duración máxima del proceso a que aluden los incisos 2° y 3° del artículo 118.*

Artículo 3°. El artículo 354 del Código de Procedimiento Civil quedará así:

Artículo 354. *Efectos en que se concede la apelación.* Podrá concederse la apelación:

1°. *En el efecto suspensivo.* En este caso, si se trata de sentencia, la competencia del inferior se suspenderá desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior. Sin embargo, el inferior conservará competencia para conocer de todo lo que se refiere a secuestro y conservación de bienes y al depósito de personas, siempre que la apelación no verse sobre alguna de estas cuestiones.

Las apelaciones en el efecto suspensivo contra autos, se otorgarán a medida que se interpongan, pero no suspenderán la competencia del juez sino cuando el proceso se encuentre en estado de proferir sentencia, momento en el cual por auto que no tendrá recurso ordenará enviar el proceso al superior para que resuelva las concedidas; no obstante, el juez conservará competencia para los efectos indicados en la segunda parte del inciso anterior.

Se exceptúan las apelaciones concedidas en el efecto suspensivo contra autos que resuelvan incidentes, o trámites especiales que los sustituyen, las que suspenderán la competencia del inferior desde la ejecutoria del auto que la concede, como se dispone en el primer inciso.

Cuando la apelación contra un auto se conceda en el efecto suspensivo y suspenda la competencia del juez de primera instancia, el tiempo que transcurra desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior, no se tendrá en cuenta para efectos de la duración máxima del proceso a que alude el inciso 2° del artículo 118.

2. *En el efecto devolutivo.* En este caso, no se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, ni el curso del proceso.

3. *En el efecto diferido.* En este caso, se suspenderá el cumplimiento de la providencia apelada, pero continuará el curso del proceso ante el inferior en lo que no dependa necesariamente de ella.

La apelación de las sentencias se otorgará en el efecto suspensivo, salvo disposición en contrario; la de autos en el devolutivo, a menos que la ley disponga otra cosa. Cuando la apelación deba otorgarse en el efecto suspensivo, el apelante puede pedir que se le otorgue en el diferido o en el devolutivo; y cuando procede en el diferido, puede pedir que se le otorgue en el devolutivo.

Cuando la apelación en el efecto suspensivo o diferido se haya interpuesto expresamente contra una o varias de las decisiones contenidas en la providencia, las demás se cumplirán excepto cuando sean consecuencia de las apeladas, o si la otra parte hubiere interpuesto contra ellas apelación concedida en el efecto suspensivo o en el diferido.

Con las mismas salvedades, si la apelación tiene por objeto obtener más de lo concedido en la providencia recurrida, podrá pedirse el cumplimiento de lo que esta hubiere reconocido.

En los dos últimos casos se procederá en la forma prevista en los incisos 2° y 3° del artículo 356.

La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, no impedirá que se dicte la sentencia. Si la que se profiera no fuere apelada ni tuviere consulta, inmediatamente el secretario comunicará este hecho al superior, sin necesidad de auto que lo ordene, para que declare desiertos dichos recursos; en caso de apelación o consulta de la sentencia, el superior decidirá en esta todas las apelaciones cuando fuere posible.

Quedarán sin efecto las decisiones del superior que hayan resuelto apelaciones de los mencionados autos, cuando el inferior hubiere proferido la sentencia antes de recibir la comunicación de que trata el inciso segundo del artículo 359 y aquella no hubiere sido apelada ni tuviere consulta. Si la comunicación fuere recibida antes, el inferior no podrá proferir sentencia mientras no se haya notificado el auto de obediencia a lo resuelto por el superior; si a pesar de ello la profiere y este hubiere revocado alguno de dichos autos, deberá declararse sin valor la sentencia por auto que no tendrá recursos.

Artículo 4°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

Presentada por:

Miguel Jesús Arenas Prada,

Representante a la Cámara por Santander.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La fijación del término de doce (12) meses para que el juez civil profiera sentencia de primera o única instancia, contados desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas, y del término de doce (12) meses para que profiera sentencia de segunda instancia, contados desde la remisión del expediente al superior, so pena de que el juez o magistrados incumplidos pierdan competencia y esta se radique en cabeza del juez o los magistrados que le siguen en turno, se acopla perfectamente al proceso de reforma que el Código de Procedimiento Civil ha tenido desde el Decreto-ley 2282 de 1989, y principalmente, con la abrogatoria que la Ley 794 de 2003 introdujo al ordenamiento procesal. Lo mismo cabe decir del término máximo de un (1) mes para decidir la apelación de un auto de sustanciación y de cuatro (4) meses para decidir la apelación de un auto interlocutorio, contados desde la remisión del expediente al superior. Hoy, nada justifica que un proceso declarativo, ejecutivo o especial, se demore varios años sin que sea dictada la sentencia, con los consecuentes perjuicios a los particulares que debaten intereses privados y la consecuente pérdida de credibilidad en el Estado por la demora inexcusable de sus jueces.

Si sabemos que los términos normales del juicio declarativo ordinario son: 20 días de traslado de la demanda, 5 días de traslado al demandante de las excepciones perentorias propuestas por el demandado, 40 días para la práctica de las pruebas, 8 días para alegatos de conclusión y otros 40 días para sentencia, no se entiende cómo un proceso ordinario se puede demorar varios años. Qué decir de los juicios abreviados o verbales o los ejecutivos cuyos términos se reducen a la mitad, o a menos de la mitad.

La verdad es que la obligación impuesta por el artículo 17 de la Ley 446 de 1998 al Consejo Superior de la Judicatura, para que vigile el cumplimiento de los términos procesales, dicho lisa y llanamente, no

se cumple, y ninguna sanción se impone al juez que incumpla tales términos de acuerdo con el régimen disciplinario correspondiente.

Por eso, se hace necesario establecer legalmente serias consecuencias para el incumplimiento de los términos legales por parte de los jueces, como pueden serlo un motivo de pérdida de competencia y, especialmente, una sanción al juez por este hecho -como aparece en materia de arbitraje- con lo cual, con certeza, los jueces se verán abocados a cumplir los términos, como corresponde con sus deberes constitucionales y legales.

He mencionado que la reducción del término se acopla con las últimas reformas al Código de Procedimiento Civil, pues lo que ciertamente demora los procesos ocurre por: la interrupción o la suspensión del mismo, el trámite de las excepciones previas, la formulación de nulidades, el trámite del recurso de apelación y, principalmente, la notificación al demandando del auto admisorio de la demanda, mandamiento de pago al demandando o el que cita a los terceros, lo cual debe hacerse personalmente.

Sobre estos aspectos de dilación que he citado, debo observar lo siguiente:

a) *Trámite y decisión de las excepciones previas.*

La reforma introducida al régimen de excepciones previas por el Decreto-Ley 2282 de 1989, modificó el trámite incidental que traía el Decreto 1400 de 1970, lo cual ha redundado positivamente en la celeridad de los procesos que admiten este tipo de excepciones.

En efecto, las excepciones propuestas por distintos demandados se tramitan conjuntamente una vez vencido el traslado para todos; empero, si se hubiera reformado la demanda, sólo se tramitan dichas excepciones una vez vencido el traslado de la reforma pues es aquí donde se establecen definitivamente las pretensiones, y si con esta se subsanan los defectos anotados por el demandado, el juez así lo declara mediante auto, evento en el cual ya no hay excepciones que tramitar. Dentro del traslado de la reforma, el demandado puede proponer nuevas excepciones previas que versen sobre el contenido de aquella, las que se tramitan conjuntamente con las anteriores que no hubiesen quedado saneadas, una vez vencido dicho traslado.

Las excepciones previas se deciden de plano, después de correr traslado por tres días al demandante, y el período probatorio que por excepción se realiza está limitado a un peritaje inobjetable y a la declaración de máximo dos (2) testigos (artículo 99 C. de P. C.). Y digo excepcionalmente, puesto que los motivos de excepción previa previstos en el artículo 97 del Código de Procedimiento Civil, afloran de la simple lectura de la demanda y de sus anexos.

b) *Trámite del incidente de nulidad procesal.*

El Código trató de eliminar las principales causas de la demora injustificada de los procesos, como lo era el incidente de nulidad por los motivos previstos en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, pues se establece el saneamiento en la mayoría de los casos por su no reclamo oportuno, por reclamarse después de haberse litigado sin argüir el vicio, por proponerla quien no sufrió agravio o quebranto, por alegarla quien originó la nulidad, por no haberse alegado como excepción previa, por no ser la parte indebidamente notificada o representada, o cuando, a pesar del yerro, el acto procesal cumplió su cometido y no se vulneró el derecho de defensa.

Son principios básicos reguladores del régimen de nulidades procesales: la especificidad o taxatividad, la protección y el saneamiento. El primero consiste en la consagración positiva del sistema taxativo, según el cual no hay vicio suficiente para constituir una nulidad sin norma previa que la señale; el segundo estriba en la necesidad de establecer la nulidad para proteger al litigante cuyo derecho le fue conculcado o vulnerado por causa del vicio; y, por último, el saneamiento consiste en el medio jurídico que hace desaparecer la nulidad por obra del consentimiento expreso o tácito de la parte afectada, a quien el vicio ha debido inferir agravio, pues si a pesar de la nulidad no hubo

quebranto, resultaría inane invalidar lo actuado, circunstancia que la doctrina extranjera conoce con el nombre de principio de la trascendencia, según el cual no hay nulidad sin perjuicio, salvo ciertas y contadas excepciones, como en el caso de la falta de jurisdicción. Así, por ejemplo, cuando el juez civil del circuito admite demanda de filiación natural y el demandado no alega dicha causa que invalida el proceso como excepción previa (artículo 100 C. de P. C.), puede en todo momento cualquiera de las partes pedir o el juez oficiosamente decidir la anulación, por ser insaneable, o sea, puede alegarse en cualquier tiempo, ya que en estos supuestos el Código de Procedimiento Civil no establece plazos de preclusión.

c) *Trámite del recurso de apelación.*

La circunstancia de no haberse resuelto por el superior recursos de apelación en el efecto devolutivo o diferido, hace perfectamente posible que la sentencia sea proferida. Cuando se recurre sólo contra alguna o algunas de las decisiones de la providencia, lo que no fue motivo de recurso se debe cumplir de inmediato. Igualmente acontece cuando la impugnación va encaminada a solicitar más de lo concedido, en este caso el juez debe dar cumplimiento a la sentencia en lo que no exista desacuerdo. Cuando esto ocurre, resulta importante saber qué debe hacer el juez llegado el momento de dictar sentencia. La solución nos la da el artículo 354 del Código de Procedimiento Civil, que imperativamente advierte que dichas circunstancias no impedirán que se dicte sentencia.

En los pocos casos en que procede la apelación en el efecto suspensivo, como en el caso del auto que rechaza la demanda, el juez de segunda instancia debe procurar porque se decida el recurso en el término de diez (10) días, de acuerdo al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil.

d) *Notificación personal de la demanda, del mandamiento de pago y de la primera providencia que deba hacerse a los terceros o a las entidades públicas.*

Con seguridad la reforma más relevante de la Ley 794 de 2003 fue la de sustituir las notificaciones que debían realizar el juzgado o las oficinas judiciales, por las que deben realizar las entidades de correo. Hoy todas se cumplen por este medio y sólo por excepción se acude al trámite del emplazamiento y designación de curador ad litem, pero sin los dispendiosos términos que señalaba la ley abrogada.

Este trámite reduce en varios meses e incluso años la notificación personal, pues antes, si no podía hacerse la notificación personal, debía acudir indefectiblemente al emplazamiento por prensa y radio y designación de curador ad litem. Hoy, los únicos pasos que deben cumplirse para notificar al demandado por correo, según el nuevo artículo 315, son:

- Envío de comunicación del secretario o de la parte interesada, llamando al notificado para que concurra al juzgado dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de entrega de la comunicación.

- Acreditación o constancia de entrega de la comunicación enviada por medio del servicio postal autorizado por el Gobierno.

- Elaboración inmediata del aviso por parte del secretario ante la inasistencia del demandado al juzgado a recibir la notificación en la que se le cite.

- Envío del aviso por parte del interesado.

- Constancia de entrega del aviso expedida por la empresa postal, con lo cual da por notificado el auto admisorio de la demanda o el auto de mandamiento de pago. Diligencia que se considerará surtida al finalizar el día siguiente al de la entrega del aviso en el lugar de destino.

- Retiro de copias en la secretaría, dentro de los tres días siguientes, vencidos los cuales comenzará a correr el término de traslado.

e) *Audiencia de conciliación previa como requisito de procedibilidad.*

Otro aspecto que redundará positivamente en la descongestión de los despachos judiciales es el requisito de procedibilidad, necesario para acudir ante la jurisdicción civil, contencioso administrativa y de

familia, consagrado en el artículo 35 de la Ley 640 de 2001. Esta ley ha morigerado notablemente el ingreso de procesos, pues debe previamente cumplirse el trámite de la conciliación, siempre y cuando no existan medidas cautelares previas que practicar. Conforme al artículo 36 de dicha Ley, la ausencia del requisito de procedibilidad dará paso al rechazo de plano de la demanda.

Todos estos importantes avances legales demuestran que hoy día las condiciones están dadas para que los procesos civiles se adelanten con celeridad y se cumplan los términos.

No desconoce el proyecto de ley el gran volumen de trabajo que tienen los juzgados y tribunales y por eso el término máximo para fallar en primera o única instancia se establece en doce (12) meses, contados desde la ejecutoria del auto que decreta las pruebas y para fallar en segunda instancia se fija en doce (12) meses contados desde la remisión del proceso al superior. Es decir, que a pesar de que según los términos legales el fallo debiera producirse mucho antes, en atención del alto volumen de procesos que se manejan en juzgados y tribunales, se establecen unos términos máximos para fallar que estimo razonables, como son los mencionados. Lo mismo cabe decir frente a los términos máximos que se establecen para fallar la apelación de autos de sustanciación – un (1) mes – y de autos interlocutorios –cuatro (4) meses–, toda vez que de acuerdo al artículo 124 del Código de Procedimiento Civil, los términos legales para estos efectos son de tres días y de diez días respectivamente.

La consecuencia del incumplimiento de los términos máximos para decidir es que el juez o magistrados incumplidos pierden automáticamente competencia, la cual pasará al juez o magistrados que le sigan en turno. De llegar a proferirse fallo por el juez o magistrados que hayan perdido competencia en virtud de esta norma, la consecuencia ineludible, como es obvio, es la nulidad de la sentencia en virtud de la causal segunda del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil.

Asimismo, y para darle aplicabilidad práctica a la ley que se propone, se establece una consecuencia jurídica bastante gravosa para el juez o el magistrado que permitan que dichos términos se le venzan por tres o más veces en el lapso de doce (12) meses contados desde el primer vencimiento, cual es una sanción disciplinaria consistente en la destitución de sus cargos, previo, obviamente, el trámite de un debido proceso disciplinario. Se trata de una responsabilidad disciplinaria de carácter casi objetivo, pues el juez civil que permite el vencimiento de estos términos por tres o más veces en el lapso de un año, ya demuestra su negligencia. Es de la naturaleza humana cometer errores y por ello no se establece ninguna consecuencia gravosa por el vencimiento por una vez de dichos términos, pero tres vencimientos en el lapso de un

año hacen evidente la desidia del funcionario, que para el bien de la administración de justicia debe ser reemplazado por otro más eficiente. El proyecto de ley en este punto también trata de ser entonces razonable. Todo esto, claro está, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que le pueda caber a dicho juez o magistrado por los perjuicios causados a las partes con la demora en el trámite del proceso.

En cuanto a la suspensión e interrupción del proceso, para que el término en que el proceso permanezca en este estado no se contabilice –como es apenas justo–, introduce el proyecto de ley un párrafo al artículo 171, en los siguientes términos:

“Párrafo. No se tendrán en cuenta los términos de interrupción y suspensión para efectos de la duración máxima del proceso a que aluden los incisos 2° y 3° del artículo 118”.

De igual forma, como no sería justo que el juez de primera instancia asumiera las consecuencias de la demora en el trámite del recurso por parte del juez de segunda instancia, se establece en el proyecto de ley que se propone una norma que adiciona el numeral 1° del artículo 354 en los siguientes términos:

“Cuando la apelación contra un auto se conceda en el efecto suspensivo, el tiempo que transcurra desde la ejecutoria del auto que la concede hasta que se notifique el de obediencia a lo resuelto por el superior, no se tendrá en cuenta para efectos de la duración máxima del proceso a que aluden los incisos 2° y 3° del artículo 118”.

Por último, debo decir que una ley como la que se pone en consideración de los honorables Congresistas, sin lugar a dudas ayudará a aliviar uno de lo más grandes males que aqueja a la administración de justicia, cual es la morosidad en el trámite de los procesos, que afecta gravemente el derecho fundamental al debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política de todos los ciudadanos que por uno u otro motivo se ven abocados a utilizar este importante servicio público.

De los Honorables Congresistas,

Miguel Jesús Arenas Prada,
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES
Secretaría General

El día 20 del mes de agosto del año 2004 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 131, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante *Miguel Jesús Arenas Prada*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y se dictan otras disposiciones.

Honorables Congresistas:

Tenemos el gusto de rendir ponencia favorable para segundo debate al Proyecto de ley número 157 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del Congreso de la República por el honorable Representante a la Cámara por el Departamento del Guainía *Pedro Nelson Pardo Rodríguez*.

Introducción

A mediados del siglo pasado no había en el país una institución estatal que formara a las secretarías, torneros, mecánicos, soldadores, etc., requeridos por la naciente industria. Existía en lo fundamental lo que hoy denominamos *educación formal* con sus diversos ciclos y

niveles -incluida la educación superior que forma en *disciplinas-*, pero no contábamos ni con las *“Instituciones de Formación Profesional”* ni con la legislación sobre el *Contrato de Aprendizaje*, unas y otra nacidas en Europa y conservadas por la actual Comunidad Europea como instrumentos indispensables para la calificación de la mano de obra en aquellas *ocupaciones y oficios* más demandados, sin los cuales no es posible concebir desarrollo económico y social alguno.

Sólo hasta 1957 se crea el Sena, gracias a que los trabajadores entregaron para ese fin una parte del subsidio familiar que habían ganado tras importante gesta librada bajo el influjo de la Doctrina Social de la Iglesia. De modo que, a diferencia de los restantes países de América Latina, la entidad estatal de formación profesional en Colombia surge por un pacto social en el cual los trabajadores aportan a la creación de aquella Institucionalidad educativa. Pero no se trataba de una concesión graciosa: El pacto, recogido en diversas normas desde entonces, consistía como hemos anotado, en que los trabajadores cedían tales aportes pero siempre que ellos fueran destinados a dicha

Institucionalidad (que vino a constituir el Sena) encargada de ejecutar (impartir) la formación profesional gratuita, a cargo del Estado y en beneficio exclusivo de los trabajadores, grupo social que originaba la nueva “Renta de Destinación Específica”, como a la sazón se le clasificó. Hemos de advertir que por *trabajadores* se entendió no solo la fuerza laboral vinculada, sino también los “relevos” constituidos por la nueva mano de obra y los cesantes.

Fue ese uno de los mayores argumentos que el Congreso de la República tuvo en cuenta para derogar el Decreto 2149 de 1992, que privatizaba el servicio, convirtiendo al Sena en una simple “entidad chequera” (o “ente rector”, al decir del Banco Mundial). Por ello, al precisar la Misión del Sena, la Ley 119 de 1994 dispone que la misma está encargada de ***“cumplir la función que corresponde al Estado de invertir en el desarrollo social y técnico de los trabajadores colombianos, ofreciendo y ejecutando la Formación Profesional para la incorporación y el desarrollo de las personas en actividades productivas que contribuyan al desarrollo social, económico y tecnológico del país”***. Y para evitar el desvío de su presupuesto ordena de manera perentoria: ***“El Sena acopiará la totalidad de los recursos de la entidad para destinarlos al desarrollo de sus objetivos y funciones, en cumplimiento estricto de su misión de Formación Profesional Integral”***. De otro lado, en materia de “derechos pecuniarios” establece claramente que ***“La formación profesional en el Sena será gratuita en todas sus modalidades. Para la realización de acciones de formación especializada solicitadas por personas jurídicas, el Consejo Directivo Nacional podrá determinar su realización gratuita, o mediante convenios de cooperación, o estableciendo un costo por los servicios prestados”***. Es decir que a las personas naturales (los trabajadores) se les reconoce el derecho a la formación gratuita, y a las personas jurídicas (las empresas) se les podrían cobrar las acciones de formación especializada.

Queda claro el propósito del Parlamento: Honrar el Pacto Social de 1957 y atender el clamor de la iniciativa legislativa popular que dio lugar a la Ley 119 de 1994, promovida por los trabajadores y estudiantes y respaldada por más de un millón noventa mil colombianos que la apoyaron con su firma.

Posteriormente, debido a los embates del anterior Gobierno contra el Sena y otras como la Caja Agraria (1999-2000), los mismos actores presentaron un memorial respaldado con otro millón veinte mil firmas reclamando la vigencia de su querida Ley 119 de 1994 y la defensa del Contrato de Aprendizaje, haciendo uso del derecho a la participación. Por esta razón, en reconocimiento de la justeza de sus propósitos y del impresionante respaldo popular al Sena, el Legislativo decidió no afectar el Contrato de Aprendizaje (en el proyecto de ley conocido como “antitrámites”) y limitar las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo para reestructurar el Estado, indicando que el Sena y el ICBF entre otras entidades de reconocida labor social no serían objeto de la “racionalización del Estado” por entonces adelantada.

En el 2002, a inicios del actual gobierno, los trabajadores y estudiantes realizan una gran movilización y presentan el tercer memorial acompañado con otro millón ciento cincuenta mil firmas en defensa del presupuesto del Sena, del Contrato de Aprendizaje y de la Ley 119 de 1994, en rechazo a la reestructuración nuevamente anunciada. En esta oportunidad la movilización social y el memorial lograron sólo parcialmente su cometido: En cuanto a la primera solicitud, los trabajadores sustentaron que el Consejo Directivo Nacional del Sena había solicitado presupuesto por \$795.000 millones, que la institución tenía constituidos Títulos por \$430.000 millones y el potencial de recaudación se estimaba en poco más de un billón de pesos (incluyendo los \$400.000 millones que, según el Ministro Juan Luis Londoño, q.e.p.d., eran eludidos o evadidos). No obstante, el Ministerio de Hacienda de la época lo presentó por sólo \$430.000 millones, \$200.000 millones menos que el aprobado en el 2002, \$365.000 millones menos de lo solicitado por el Consejo Directivo del Sena y \$570.000 millones menos que su potencial de recaudación, lo que dice mucho de las intenciones para

con la entidad. Severamente preocupados por tal asunto, los congresistas se sumaron a la solicitud de elevar el presupuesto, logrando que el Ministro avalara su incremento únicamente hasta \$551.000 millones, con el compromiso solemne (y a la postre incumplido) de adicionar apenas otros \$144.000 millones en el primer trimestre del 2003.

Acerca del futuro de la institución, si bien es cierto que el Congreso se opuso tajantemente a la absurda idea de entregar las rentas del Sena a las cajas de compensación familiar (proyecto de reforma laboral) y limitó nuevamente las facultades *pro tempore* otorgadas al Gobierno, lo hizo expresamente en el sentido de prohibir la liquidación del Sena (dadas las fundadas preocupaciones existentes al respecto), pero sin imaginar que en una reestructuración se llegara a pretender derogar la Ley de Iniciativa Popular 119 de 1994 en sus aspectos fundamentales, cosa que hicieron los Decretos 248, 249 y 250 de 2004, promulgados aún después de vencidas las facultades extraordinarias en comento.

De otro lado, el legislativo se unió al discutible argumento gubernamental según el cual los indicadores de empleo y el funcionamiento del Sena mejorarían a partir de una contrarreforma al Contrato de Aprendizaje (Ley 789 de 2002): Lo deslaborizó, aceptó su “monetización” y permitió que, en lugar de la relación de aprendizaje, el estudiante accediera a los créditos del “Fondo Emprender”, con lo cual se le sustituía su derecho laboral por una obligación financiera y al Sena se le creaba una nueva función de crédito y fomento.

Invitamos al Congreso a evaluar el impacto de la contrarreforma al Contrato de Aprendizaje, pieza clave en cualquier sistema nacional de formación profesional. No hay evidencia de que tales cambios hayan beneficiado ni al empleo, ni al Sena, ni a los aprendices, ni a los propios empresarios, obligados hoy a hacer desembolsos adicionales a sus tradicionales aportes parafiscales, forzados a “monetizar” la relación de aprendizaje más que a jugar su histórico papel **“co-formador”** del nuevo talento humano.

El Sena asiste en estos momentos a un proceso de marchitamiento terminal a raíz de la deslaborización y desestímulo del Contrato de Aprendizaje; de las monumentales elusión y evasión; del enorme rezago presupuestal que adelante detallaremos; de una política educativa lesiva y errática, y de la reciente reestructuración, que le disminuyó injustificadamente sus recursos humanos, que permite la entrega de su infraestructura física, que autoriza el desmonte de la gratuidad de sus servicios, que atomizó su estructura orgánica hacia su conversión en “entidad chequera”.

Adicional a la preocupación por la suerte de la “Universidad de los Pobres”, aparece un interrogante por la democracia colombiana. Los hechos ponen en cuestión, por ejemplo, si impera la Ley de Iniciativa Popular 119 de 1994 y la disposición del legislador para que el Sena siga existiendo, para que se respete el Pacto Social de 1957 y para que se hagan efectivos los derechos fundamentales de los jóvenes obreros y campesinos de Colombia. Lo que se preguntan quienes han tocado a sus puertas una y otra vez, aún respaldados con más de tres millones de firmas, es si el espíritu de las Leyes que tramitan y les favorece, tiene eficacia. Lo que está en entredicho es si la soberanía reside en el pueblo, quien se ha expresado en varias ocasiones y tal como lo ordena nuestra Carta Magna, mediante los mecanismos de participación allí establecidos. Si los humildes que reclaman derechos básicos por las vías constitucionales y legales tienen oportunidad de ser escuchados en el país, o si se atiende únicamente a los tradicionales factores de poder e incluso a quienes, alzados en armas desde posiciones extremas, presentan demandas al Estado Colombiano. Si el Congreso puede hacerse sentir para que prevalezca la “Voluntad General”, manifiesta en la portentosa y reiterada expresión social en defensa del Sena y de la Ley 119 de 1994.

Educación formal y formación profesional

Por razones técnicas, históricas y de derecho internacional (OIT), la Formación Profesional y la habilitación técnica merecieron un artículo especial en la Constitución del 91, diferenciado del que trata

de la educación en general. Siguiendo la letra de los convenios internacionales, el artículo 54 de la Carta señala que “*Es obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran*”. Dicha obligación resultó diferenciada de la *responsabilidad* que respecto de la educación asigna la propia Carta “*al Estado, la sociedad y la familia*”, en su artículo 64. Ello por el propósito económico-social y la población objeto de uno y otro componente, hecho que se repite a escala mundial y aún entre países de los más variados niveles de desarrollo.

Obvio que además de diversificarse, los distintos subsistemas del aparato educativo no sólo coexisten sino que además se complementan e inciden. Así por ejemplo, las demandas de Formación Profesional del Sena se modifican también en la medida en que el sistema educativo expulsa o retenga a los que en buena parte conforman el universo de la acción del Sena, única institución que desarrolla el precepto constitucional referido.

Por su naturaleza, la Formación Profesional que imparte el Sena clasifica en la educación *no formal*, dado que no tiene carácter *propedéutico* (no debe estar sujeta a ciclos o a niveles, por tanto no debe exigir para su ingreso, por ejemplo, diploma de bachiller y puntaje ICFES); forma para *ocupaciones u oficios* (no en *disciplinas*, como la educación universitaria), lo que por tanto conduce a *certificados ocupacionales*, no a los tradicionales *títulos* de la educación formal. Tales características, sumadas a la proliferación de institutos de garaje costosos, contra la formación de calidad y gratuita del Sena; a que la estructura laboral demanda mayormente este tipo de cursos, y desde luego al importante crecimiento de su población objeto, hacen que la primera y casi única alternativa de quienes requieren formación profesional sea cada vez más el Sena.

Debemos subrayar la ventaja del carácter ocupacional y no propedéutico de la formación que imparte el Sena. Un ejemplo lo dice todo: Los mayores demandantes de los cursos de gerencia (una ocupación) en el año de 1986, fueron los dueños de pequeñas y medianas empresas, razón por la cual Acopi solicitó que aquellos cursos no estuvieran sujetos a ciclos y niveles académicos, pues no todos los gerentes de dichas empresas ostentan título de bachiller y puntaje ICFES. Pidieron en cambio, que se exigiera un perfil de ingreso, consistente en ser pequeños y medianos empresarios en ejercicio.

Pero naturalmente que si, por su misión, al Sena le solicitan formación los gerentes de la pequeña y mediana empresa, en mucha mayor proporción lo hacen los jóvenes campesinos y los que por razones económicas requieren vincularse al mercado laboral y han de relevar la mano de obra ya vinculada. Es fundamental entonces conocer cuál es la realidad de estos segmentos de la población y cuáles sus oportunidades en materia educativa.

Las propias bases del Plan de Desarrollo reconocieron que en el país no se garantiza el derecho a la educación al 16% de los niños y jóvenes entre 5 y 17 años; tampoco al 20% de niños entre 5 y 6 años, ni al 75% de la población entre 18 y 24 años. Ello a pesar de las graves inconsistencias que a juicio de Alberto Yepes Parra, acusan las cifras gubernamentales¹. El consultor recuerda que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, órgano encargado de supervisar el cumplimiento del Pacto Internacional correspondiente, expresó que en Colombia “*la práctica y la disposición que garantizan la educación gratuita, pero sujeta al pago de cuotas, ha impedido que muchos niños puedan tener acceso a la educación primaria gratuita*”. Entre tanto, la mayor parte de los países de América Latina ya logró implantar la gratuidad en la educación básica, y hasta en la educación media; algunos la garantizan ya en la educación superior (Venezuela, Ecuador, Perú) y en otros, la gratuidad llega hasta el nivel de postgrado (Uruguay).

En la “*Situación de la Educación en Básica, Media y Superior en Colombia*”² se indica que el modelo educativo colombiano “*es un*

mecanismo reproductor tanto de la pobreza como de la iniquidad”, por cuanto reproduce la estratificación económica y social. “*Una educación fragmentada reproduce una sociedad fragmentada*”, coincide Katarina Tomasevski, relatora especial de la ONU sobre El Derecho a la Educación en Colombia (febrero de 2004). Según su informe, los ingresos de la familia son una determinante fundamental de la educación de la niñez y la juventud, tanto más cuando la educación pública viene en proceso de autofinanciación y la Constitución Política compartió la responsabilidad de la educación entre el Estado, la sociedad y, precisamente, la familia, cada vez más empobrecida³. “*El poder que tienen las autoridades educativas en la evaluación de la capacidad financiera de la familia lleva a esta opción cruel: o comer o estudiar*”⁴.

Como quiera que a los estratos 1 y 2 pertenece menos del 5% del ingreso, mientras los estratos 5 y 6 controlan el 60%, “*menos del 6% de la juventud entre 18 y 24 años del estrato 1 se matricula*” en la educación superior. “*Un promedio de menos de 5,7 años de educación para los estratos 1 y 2, y más de 11 años para el estrato 6 ejemplifica la brecha entre pobres y ricos, así como el hecho de que en Bogotá el 42,5% de los jóvenes de estratos bajos se encuentra vinculado al mercado laboral, mientras que esto sólo sucede con el 3,7% de los jóvenes de estratos altos*”, de acuerdo con la mencionada Relatoría.

Según el Plan de Desarrollo, la principal causa de inasistencia escolar es el alto costo de la educación (34%), que efectivamente ha crecido un 40% por encima del costo de vida, en razón de la tendencia a la privatización y organización del sistema educativo conforme a las reglas y lógicas del mercado. De acuerdo con las proyecciones de Alberto Yepes Parra, las familias gastan hoy en educación tanto o más de lo que gasta el Estado⁵.

La fragmentación y empobrecimiento de la sociedad colombiana no sólo han sido señalados por la Relatoría y la bibliografía comentada. Recientes informes como el de la ONU sobre el Índice de Desarrollo Humano refiere que Colombia ha bajado del puesto 64 al 73 y que el desplazamiento forzado en el país se ha convertido en el más escandaloso del mundo. El Informe de la Contraloría precisa que el nivel de pauperización absoluta pasó del 51 al 65% de la población (29 millones de personas que ganan por debajo de dos dólares diarios) y la indigencia aumentó del 20 al 34% (15 millones de personas que perciben menos de un dólar diario). Entre tanto, los índices de desigualdad social se han disparado, constatando que el 10% más rico del país, que en 1991 tenía una relación de 52 veces sobre el sector más pobre, ha pasado en 12 años a una relación de 78 veces en el 2003. La CEPAL señala a Colombia como el país de mayor incremento de la miseria.

De modo que la complejidad de la cuestión educativa radica no sólo en el sistema educativo mismo, sino también en la estructura de la sociedad y en la distribución del ingreso. Pero, como queda dicho, el sistema educativo puede reproducir y perpetuar la fragmentación social o contribuir a la superación del atraso y de la “*ciudadanía de baja intensidad*”, en la medida en que la realización del derecho a la educación es condición y medio para el ejercicio de muchos de los demás derechos necesarios para llevar una vida con dignidad y para participar productivamente en la comunidad.

Lamentablemente las soluciones planteadas a la cuestión educativa hasta ahora no parecen consultar los graves problemas que afronta. La

¹ “*El sacrificio de la educación en los altares de la guerra y el ajuste*”, Yepes P. Alberto, Bogotá, septiembre de 2003.

² Proyecto Educación compromiso de todos, Casa Editorial El Tiempo, Fundación Corona y Fundación Restrepo Barco, Bogotá, segunda edición, 2002, pág. 62.

³ “*Colombia Poverty Report*”, Banco Mundial, mayo de 2002. En el reporte se dice que Colombia retrocedió al nivel de 1988.

⁴ Informe de la Relatoría Especial sobre la Educación en Colombia, Bogotá, febrero de 2004.

⁵ Yepes P. Alberto, *Ibidem*.

propia Relatora Especial de la ONU señala una contradicción de bulto: Mientras el sector educativo padece la situación parcialmente descrita, el Presupuesto militar creció ostensiblemente: *“La prioridad del gasto militar sobre la inversión social en Colombia está evidenciada por un incremento del gasto militar de 3,5% al 5,8% del PIB en el 2006, a pesar de la obligación constitucional de priorizar la inversión social sobre cualquier otro tipo de gasto”*⁶.

Las críticas de la Relatoría fustigan desde la descentralización educativa, sobre la cual hay nuevas evaluaciones técnicas, hasta la *ampliación de cobertura por racionalización*, la *“privatización de la gestión”* y la asignación presupuestal y la eficacia de la gratuidad. La descentralización ha sido objeto de críticas desde múltiples ángulos⁷, pero la aplicada a la educación ha merecido nuevas y fundadas observaciones como las de la Contraloría⁸, compartidas por Katarina Tomasevski, quien señala: *“La descentralización educativa incrementó los gastos administrativos, altos por la fragmentación educativa y destinados al pago de funcionarios”*.

Lamentablemente, la *“privatización de la gestión”* no ha solucionado sino que ha agravado dramáticamente el estado de cosas: *“Los cambios se parecen a las políticas educativas de Margaret Thatcher en los años ochenta en el Reino Unido (Inglaterra) (E/CN.4/2000/Add2, párrs. 13 a 16), los cuales hacían énfasis en la ‘producción educativa’, la contratación con empresas educativas privadas, las pruebas y evaluaciones de los docentes según los resultados de sus alumnos en los exámenes, y la asignación de recursos no por criterios de costos, sino de resultados. Los subsidios para que algunos alumnos pobres paguen derechos académicos en colegios privados (‘subsidio a la demanda’) son también tomados del modelo inglés de los ochenta...”*. Proceso que ha conducido en Colombia, a que el 30% de los cupos disponibles de la educación primaria y el 45% en secundaria se encuentren en el sector privado, cuyos costos no están al acceso de la población pobre. En la educación superior, el 75% de los cupos disponibles se encuentra en el sector privado. Hoy por hoy, a tales inversionistas privados de la educación se les ha dado en llamar *“cazadores de rentas”*. Sobra advertir que sus rentas son trasladadas de todos modos, a los presupuestos estatales o a los usuarios de la educación.

La Relatoría Especial le recuerda entonces al Gobierno colombiano que *“el derecho internacional de los Derechos Humanos lo obliga a ser el principal inversionista”*, le propone *“una evaluación de impacto de la ‘revolución educativa’ sobre el derecho a la educación”* y le recomienda acometer *“un incremento de la asignación presupuestaria para la educación de 30% (del 4% al 6% del PIB)”*, para que las familias no tengan que decidir entre comer o estudiar.

Ahora bien, hemos explicado que por su carácter no propedéutico, esto es, por no exigir como en la educación superior el requisito de acreditar título de bachiller y determinado puntaje ICFES; por formar en ocupaciones y oficios, es decir, para los cargos que conforman la mayor parte de la estructura productiva; por registrar los mejores niveles de empleabilidad, y porque efectivamente es gratuita en todas sus modalidades, las personas expulsadas de la educación formal salen a procurarse un empleo, las más de las veces infructuosamente, lo que significa una frustración social y humana explosiva, o en gran proporción se alistan entre los millones de jóvenes que aspiran a ingresar al Sena, lo que constituye una oportunidad enorme para el Estado colombiano.

De modo que la existencia de esta entidad resulta crucial en los destinos el país, tanto por su grande impacto técnico para el aparato productivo, como por su enorme papel social, visto en términos de formación de jóvenes, de generación de oportunidades para cada una de las personas sometidas al flagelo del desempleo y la desprotección, pero también de retención de jóvenes para que no presionen el mercado laboral ni se sumen a los ejércitos de violencia.

Sin embargo, la entidad, como hemos afirmado, asiste a un proceso de marchitamiento terminal.

La situación del Sena

Como pocas veces en su historia, el Sena acusa graves problemas presupuestales y de funcionamiento. Ya habíamos mencionado cómo

para el 2003 su Consejo Directivo Nacional solicitó presupuesto por \$795.000 millones, Minhacienda lo presentó sólo por \$430.000 millones, el Congreso lo elevó apenas a \$551.000 millones, únicamente se le adicionaron \$60.000 millones (de los \$144.000 millones prometidos); tiene títulos constituidos por \$400.000 millones y registra monumentales elusión y evasión por \$400.000 millones (según Juan Luis Londoño, q.e.p.d.), mientras sus centros de formación se encuentran al borde de la parálisis. Aún en el 2004 se le aprobó un presupuesto de apenas \$705.000 millones, ¡\$90.000 menos de lo solicitado por el Consejo Directivo Nacional del Sena para el 2003!

Respondiendo a la moda neoliberal, a los compromisos en materia de servicio a la deuda pública, a la presión que ella ejerce sobre el déficit fiscal, a la merma en los ingresos del presupuesto, a las necesidades de otras entidades y al lobby de ciertos sectores económicos interesados, el Gobierno ha propuesto y el Congreso ha aprobado una variedad de normas que tienden a liquidar al Sena y que lo van a acabar en poco tiempo.

El siguiente cuadro resume las normas que han afectado los recursos y existencia del Sena, da cuenta de las lesivas exoneraciones contra las rentas de la entidad; de las nuevas funciones por las que debe responder, a pesar de que son propias de otros sistemas o entidades, y del *“desvío legal”* que de sus rentas debe hacer en beneficio de terceros, aún violando su misión.

NORMAS QUE HAN AFECTADO LOS RECURSOS Y EXISTENCIA DEL SENA

NORMA	CONTENIDO
Ley 55/85	“Racionalización del gasto”: Obliga al Sena a disponer de hasta el 50% de su presupuesto para actividades de otras instituciones y programas, incluidos los de Presidencia de la República y Ministerio de Educación.
Ley 79/88	Exonera a las Cooperativas de Trabajo Asociado del pago de aportes al Sena, para “ESTIMULAR EL EMPLEO”.
Ley 38/89	“Unidad de Caja”: Integra los recursos no ejecutados por el Sena a las arcas del gobierno, desviándolos al pago de deuda pública y fuerzas militares.
Decreto 1802/90	De reestructuración del Sena : Ante la falta de recursos para el Servicio Nacional de Empleo Senalde (intermediación laboral), se le trasladan sus funciones al Sena sin darle presupuesto adicional.
Ley 29/90	De “Ciencia y Tecnología”: Ante la falta de presupuesto de Colciencias, se destina hasta el 50% de su presupuesto a actividades relacionadas con C&T.
1989 B.M. (Ginebra, Suiza)	Reunión del Banco Mundial recomienda la Privatización de la Gestión bajo un modelo hoy conocido como “Entidad Chequera” (ya fracasado en América Latina).
Ley 50/90	De “Reforma Laboral” modifica factores salariales, disminuyendo presupuesto del Sena, para “ESTIMULAR EL EMPLEO”.
Ley 10/91	Exonera a las empresas asociativas de trabajo del pago de aportes al Sena, para “ESTIMULAR EL EMPLEO”.

⁶ Informe de la Relatora Especial, Katarina Tomasevski, Organización de las Naciones Unidas, Bogotá, febrero de 2004.

⁷ Ver por ejemplo, a Juan Manuel Santos en reciente artículo del El Tiempo, agosto 1° de 2004, páginas 1-18: *“A superar la incapacidad institucional”*.

⁸ Mencionada por la Relatoría Especial: *“Según la Contraloría General de la República, los gastos de administración fueron de 16,9% en 1999, con 9,3% de otros rubros y auxiliares”*.

NORMA	CONTENIDO
DECRETO 2149/92	Se convierte al Sena en la “Entidad Chequera” recomendada por el Banco Mundial (Privatización de la gestión).
Ley 100/93	“De Seguridad Social”, condonó cuantiosas deudas del sector de la salud, para con el Sena.
LEY 119/94	El congreso expide la Ley de Iniciativa Popular que deroga el Decreto 2149/92, le regresa su patrimonio, restablece su misión original (ejecutar la formación de trabajadores, campesinos y marginales), fija la gratuidad de la formación que imparte.
Ley 223/95	Exonera a algunas universidades de la obligación de pagar aportes al Sena.
Ley 344/96	De “Desarrollo Tecnológico”, obliga al Sena a destinar el 20% de su presupuesto para tales actividades.
Ley 590/00	Exonera a las nuevas micro, pequeña y mediana empresa del pago de aportes al Sena, en cuantías del 75, 50 y 25% por los tres primeros años de existencia.
Ley 677/01	Exonera a las empresas creadas en las Zonas Económicas Especiales de Exportación, de la obligación de pagar aportes al Sena.
Ley 789/02	“Reforma Laboral”: Exonera a quienes contraten jóvenes entre 16 y 25 años, mayores de 50 años, reinsertados, personas privadas de la libertad y a los que ya libres conserven el contrato, discapacitados, personas cabeza de hogar y a quienes adelanten trabajo comunitario, entre otros, para “ESTIMULAR EL EMPLEO”. Con igual fin, deslabora el contrato de Aprendizaje, permite la “monetización” de la “cuota de aprendices” y el cambio de la relación laboral por un crédito a los estudiantes a cargo del Fondo Emprender, administrado por el Sena (nueva función-fomento).
Decretos 248, 249 y 250/2004	Reestructuración del Sena que reduce su planta de personal, atomiza su estructura orgánica, autoriza la entrega de su infraestructura, el desmonte de la gratuidad y la contratación de sus servicios. Al 2006 se entregará a terceros el 70% de su oferta educativa, liquidando al Sena (tercerización - privatización de la gestión – “Entidad chequera”, B.M. 1989).

De las anteriores, tan sólo la Ley 55 de 85, la Ley 38 de 1989 y lógicamente el Decreto 2149 de 1992, fueron derogados. Las restantes normas están vigentes y afectan por distintas vías y en diversos niveles la existencia del Sena. No podemos dejar de mencionar los permanentes recortes y “congelaciones” presupuestales aplicados contra la institución, lo mismo que la negativa a autorizarle PAC en cuantías y tiempos adecuados, muy a pesar de que la empresa cuenta con “Autonomía administrativa” y con fallos de las Cortes que hablan de la misma en materia de recaudación, administración y ejecución de sus aportes parafiscales. Infortunadamente, para negar tal autonomía el Gobierno esgrime las disposiciones del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

El Gobierno y sus representantes en el Sena aplican así, *ab absurdam*, una recomendación que se encuentra al filo de los códigos, pues como hemos dicho se trata en este caso de contribuciones *parafiscales*, que deben ser aplicadas a lo que ordena la ley que los crea. Llamamos la atención del Congreso al respecto.

En resumen, el cuadro exhibe la prolongada política de marchitamiento aplicada Contra el Sena y contra el contrato de

aprendizaje, pieza clave en cualquier sistema de formación profesional, y termina con los decretos recientemente expedidos, que merecen detenido análisis.

La reestructuración o la violación del Pacto Social de 1957

Aunque, como hemos señalado, la discusión y espíritu de la norma que concedió las facultades extraordinarias para reestructurar entidades del Estado, limitó las mismas al tratar del Sena, los Decretos expedidos conducen a su liquidación.

Ya diez años antes, el legislativo expidió una Ley de Iniciativa Popular cuyo espíritu y texto fue garantizar la ejecución de la Formación Profesional por el Sena, contra lo dispuesto en el Decreto 2149 de 1992, que le convertía solamente en “Ente rector” con una estructura orgánica muy liviana, como corresponde a las entidades de este tipo. Para ello, la Ley 119 de 1994 dispuso una Misión, unos objetivos y funciones coherentes, armónicos y enderezados a subrayar que el Sena acopiaría todos sus recursos para impartir tal formación. De otra parte, la ley fijó los precisos límites de la acción del Sena, a fin de que no se le adicionaran otras funciones, correspondientes o más afines a otros sub-sistemas o instituciones del aparato estatal. Le dotó en la propia ley, de una estructura que asegurara el cumplimiento de los mismos, restableciendo incluso los Consejos Regionales, eliminados por el privatizador Decreto 2149 de 1992. Y quiso el legislador que quedara establecida claramente la gratuidad de la formación en el Sena, para descartar la tentación en boga de obligarle a una autofinanciación, circunstancia que le alejaría irremediabilmente de su población objeto.

Los decretos de reestructuración del Sena recientemente expedidos alteran cada uno de los propósitos de la Ley de Iniciativa popular 119 de 1994 y el sentido de la limitación impuesta a las facultades extraordinarias que el Congreso otorgó a este gobierno.

Desmonte paulatino de la gratuidad en el Sena:

Como hemos explicado, la Misión del Sena (artículo 2º, Ley 119 de 94) es la de realizar **Inversión Social** en los **trabajadores** colombianos, mediante el ofrecimiento y **ejecución** de la **Formación Profesional Integral Gratuita**. Recordemos qué tan precisa legislación obedece a un Pacto Social mediante el cual los trabajadores cedieron una parte del Subsidio Familiar para que se creara el Sena, que le ofrecería directamente servicios gratuitos y de calidad.

La Ley 12 de 1934 estableció la obligación del Estado de dedicar el 10% del presupuesto nacional a la educación y de ofrecerla gratuitamente en el nivel de la primaria, la reforma constitucional del 36 incorporó la educación gratuita y obligatoria y en el 38 la gratuidad se extendió a la secundaria. La moda neoliberal dio al traste con esta legislación y a la fecha de la expedición del Decreto 2149 de 1992 se pretendía empezar a cobrar la formación en el Sena. Por eso, a solicitud de los trabajadores, la Ley 119 de 1994 consagró que “*La formación en el Sena será gratuita en todas sus modalidades. Para la realización de acciones de formación profesional especializada solicitadas por personas jurídicas, el Consejo Directivo Nacional podrá determinar su realización gratuita, o mediante convenios de cooperación, o estableciendo un costo por los servicios prestados*” (subrayados fuera del original).

No obstante la precisión de la ley y contra la manifiesta voluntad del legislador, los decretos de reestructuración avanzan hacia el cobro de la formación profesional que imparte el Sena, a través de una función asignada a quienes en adelante desempeñen los cargos de Subdirectores de Centro (de libre nombramiento y remoción), antes denominados Jefes de Centro, pertenecientes al nivel Ejecutivo y por tanto de Carrera Administrativa. La claridad de la ley cede lugar a la redacción sinuosa y ambivalente cuando el numeral 15 del artículo 27 del Decreto 0249 de 2004 dice que corresponde al Subdirector de Centro “*Ofrecer, sin afectar la programación regular de la formación profesional integral gratuita y previa autorización del Consejo Regional o Distrital, cursos de extensión a ciudadanos con capacidad de pago, quienes cancelarán estos cursos de conformidad con la reglamentación*

que para tal efecto expida la Dirección General y cursos para desarrollar proyectos especiales de formación-producción, utilizando la infraestructura disponible”.

En este punto las disparidades entre lo que legisló el Congreso y lo que decretó el Ejecutivo saltan a la vista, a pesar de la sofisticación con que se quiso encubrir la regresión. La diferencia más importante radica en que mientras la ley dispone suficientemente la gratuidad de la formación y autoriza que se cobre excepcionalmente a las *personas jurídicas*, el Decreto extiende el cobro a las *personas naturales*, tal como ha sido la intención de los últimos gobiernos. Es decir, se burla la *Voluntad General* expresada en la manifestación del millón noventa mil colombianos que avalaron la mencionada Iniciativa Legislativa Popular; en la Ley 119 de 1994, mediante la cual el Congreso tramitó dicha iniciativa, y en los dos memoriales que adicionalmente y en su defensa, presentaron con el respaldo de más de un millón de firmantes cada uno.

Obvio que una cosa es cobrarle a las empresas que soliciten cursos especializados para sus trabajadores y otra bien distinta cobrarle a los trabajadores, a quienes está exclusivamente referida la acción del Sena. De modo que tampoco cabe la posibilidad de que el cobro se refiera “a los ciudadanos ricos”, de acuerdo con la superficial respuesta de algún funcionario de Gobierno.

Como quiera que la Ley 119 de 1994 señala que la entidad hace precisamente formación profesional, resulta un contrasentido hablar de que se pueda ofrecer cosa distinta “sin afectar su programación regular”. Salvo que se entienda por programación regular, los *cursos regulares* de técnicos, tecnólogos y trabajador calificado, que históricamente ha copado apenas el 10% del volumen de atendidos, lo que significaría en buen romance, que **se abriría la puerta al cobro del 90% de la oferta educativa de la entidad**. Y así parece desprenderse de la respuesta a un derecho de petición, según la cual han de entenderse como cursos de extensión, los cursos cortos “no regulares” que ofrece la entidad, esto es, insistimos, el grueso de la atención que realiza hoy el Sena.

Otra de las diferencias radica en que la Ley dispone que aún el cobro de la formación solicitada por las empresas, debe ser determinada caso a caso por el Consejo Directivo Nacional. En el decreto, corresponde a una reglamentación que hace el Director General y que aplican los Subdirectores, de su libre nombramiento y remoción. De modo que cualquier Gobierno que desee “autofinanciar” la formación profesional por esta vía, podría inclusive convertirlo en lucrativo negocio. Lo mismo para los cursos de formación producción, que hasta hoy han sido una estrategia educativa y al parecer pretenden convertirlos en fuente de autofinanciación a partir de la “venta de bienes y servicios”.

Privatización de la Gestión

Hemos señalado que la modalidad bajo la cual se pretendió privatizar al Sena era la denominada “Privatización de la gestión” (1992), en donde el establecimiento público entrega la ejecución a los particulares, tal como ha venido ocurriendo con lamentables consecuencias en la salud. En respuesta, la Ley 119 de 1994 determinó que el Sena debería además de ofrecer, **ejecutar** la Formación Profesional Integral y Gratuita. Y entre las funciones del Director, la mencionada Ley de Iniciativa Popular sólo le autorizó a “Contratar expertos nacionales o extranjeros cuyos conocimientos o experiencia se requieran para adelantar proyectos específicos de interés para el desarrollo del Sena, cuando no exista disponibilidad de aquellos en la entidad”, precisamente, para asegurar que no pudiera ser privatizado el servicio mediante el artificio de entregar su ejecución a terceros.

El decreto avanza en sentido contrario, ya que camina hacia la privatización de la gestión al permitirle a cada Subdirector de Centro “tercerizar” la misión, es decir, la formación profesional por la vía de las Alianzas Estratégicas, los tan censurados Convenios (que han sido fuente de corrupción y distribución negativa del ingreso) y los Contratos (Num. 10, artículo 27, y numerales 4, 7, 19 y 24 del artículo 4° del Decreto 249 de 2004).

Como para que no quepan dudas, el documento Conpes aprobado el 26 de julio de 2004 ordena al Sena que en la vigencia del 2006, **“atienda aproximadamente el 70% de sus alumnos a través de (...) convenios, alianzas o contratos”** (ver “Recomendaciones”, página 14).

No es necesario ser un experto para entender que después de semejante andanada de normas contra los recursos del Sena, que lo tienen al borde de la parálisis, la imposición del documento Conpes resulta la estocada final a la organización. Con unos Centros de Formación que comprometen hoy el 90% de sus ingresos en costos fijos, contratar el 70% de la formación mediante terceros, es ni más ni menos que declararle el certificado de defunción a la empresa pública. Pero además es burlar la voluntad del Congreso expresada en la Ley 119 de 1994 y en la limitación de las facultades extraordinarias tantas veces comentada.

Y continúa el Conpes: **“Por lo anterior, a partir del primer semestre de 2005, el Sena abrirá convocatorias semestrales, en las que cada vez, con previa asignación de recursos y definición de programas y sectores a atender, por parte del Sena, las entidades acreditadas presentarán sus propuestas, con adjudicación para aquellas que optimicen los indicadores referenciados, pero siempre guardando el límite del presupuesto asignado por el Sena”**. En otras palabras, **¡ la liquidación del Sena es ya!**

Se llega así, finalmente, a lo que fuera la intención del Decreto 2149 de 92, es decir imponer al Sena el modelo que en América Latina se ha conocido bajo el nombre de “Entidad Chequera”, para lo cual se autoriza también la entrega de la infraestructura física de la institución a terceros, en particular sus Centros de Desarrollo Tecnológico que, habiendo recibido críticas por desviar la misión institucional, podrían recuperarse para la formación profesional, sin entrar a ceder tan importante patrimonio nacional y colocándolos al servicio de la juventud colombiana.

Cabe recordar que en la sub-región ya fueron convertidas las antiguas Instituciones Estatales de Formación Profesional en los “Entes Rectores” que recomendó el Banco Mundial en 1989, proceso que hizo crisis país tras país, hecho evidente que no ha podido ser negado por el propio Banco Mundial.

Diez años de aplicación del fracasado modelo, han servido para que varios estudios constaten la errática recomendación de aquellos organismos multilaterales de crédito. Lo grave es que cuando ha transcurrido el tiempo suficiente para confirmarlo, en Colombia se pretenda desmontar la única institución que no sucumbió a dicha ola privatizadora y que continúa siendo ejemplo internacional, como adelante veremos.

Es el propio Banco Mundial quien lo revela en un estudio (“Aproximación a los Sistemas de Capacitación y Formación Profesional en América Latina”, EMT-OIT, San José de Costa Rica, sept-oct. de 1998). Coinciden con la revelación anterior, el estudio que realizó el Sindicato de Empleados Públicos del Sena a propósito de la presentación de la propuesta “por una modernización sin privatización” y el de Acopi y el Banco Interamericano de Desarrollo, denominado “El Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa en Colombia” (Bogotá, 1999). Según estos estudios, aquel modelo “No logró controlar precios, acentuó las fallas del mercado y ha desmejorado la calidad de la oferta”, al parecer tampoco atiende adecuadamente a los sectores de la informalidad y populares mientras “*presenta un sesgo en la inversión a favor de los empresarios, especialmente de las grandes compañías; la capacitación generalmente está dirigida al sector terciario y ‘rentable’ (barata); la formación ‘cara’ para el sector secundario generalmente es atendida por lo que quedó de las antiguas IFP estatales y el sector primario no es considerado; el sistema no crea acervo pedagógico, metodológico y tecnológico, ni crea tradición teórica*”. Se ha denunciado que además “*no aumenta cobertura, en razón de las inelasticidades de la demanda del servicio educativo. Lo*

que se da es una financiación, con recursos del Estado, de una porción de la oferta educativa que siempre ha hecho el sector privado. Y (tal reestructuración) afecta la redistribución del Ingreso, una de las principales funciones de la inversión social estatal”.

Atomización de la estructura orgánica

A una entidad que ejecuta la formación profesional, corresponde una estructura orgánica y una planta de personal determinadas. Y a contrario sensu, la que entrega la misión es funcional a la privatización de la gestión y se acerca al tipo de “Entidad Chequera”. A fin de optar por este último modelo, se redujo la planta de personal y se atomizó la estructura orgánica del Sena, hechos justificados bajo un discurso “antiburocrático” y de austeridad.

Planta de personal y estructura orgánica se implican. Respecto de este tema se presentan unas de las perlas más importantes:

Contra explícitas recomendaciones y sin estudios técnicos, se redujo la planta de personal en 1.116 cargos. Ya en 1999 se le había suprimido 1.171 cargos, de los cuales 850 eran de instructores. Del nuevo recorte, los damnificados fueron presentados como “burócratas”, aunque se trataba de mensajeros, secretarías y oficinistas vinculados por concurso público y de carrera administrativa. Por el contrario, personas del grupo directivo (Jefes de División y Subdirectores Regionales) vinculados sin procedimientos de mérito, fueron incorporados en cargos con igual remuneración pero de Carrera Administrativa, aún violando el derecho preferencial a encargos de los servidores antiguos. Entre tanto, los cargos de Jefes de Centro, pertenecientes al nivel Ejecutivo declarados de Carrera en sentencia del Consejo de Estado, fueron convertidos al nivel Directivo y se denominan ahora “Subdirectores de Centro”. ¿En qué queda entonces el discurso “antiburocrático”?

Cabe anotar que los estudios técnicos, aún los realizados por el actual Director del Sena no justificaban el recorte del que fueron víctimas trabajadores de base cuyos cargos aún se siguen necesitando en la entidad. Expliquémoslo:

La antigua estructura orgánica del Sena disponía la existencia de Direcciones Regionales que agrupaban varios Centros, cumplían funciones directivas, prestaban servicios comunes mediante áreas especializadas, propiciaban entonces mayores curvas de aprendizaje y realizaban economías de escala y de aglomeración. Al momento de la reestructuración existían 20 Direcciones Regionales de ese tipo, que agrupaban a 114 Centros de Formación. La reestructuración hizo muy livianas, casi “ingrávidas”, estas estructuras regionales, desapareciendo dichas áreas especializadas. Pero al desaparecer tales funciones en la escala regional y ser trasladadas a los Centros, se duplican los procesos. La administración del Sena justificó la medida en unas “aplicaciones tecnológicas” que aún no funcionan, a pesar de que el daño ya estaba hecho.

Por esa razón, tal “descentralización”, elevará los costos administrativos tal como ha ocurrido en la educación formal y lo reseñan estudios ya comentados⁹, y contrario a lo prometido concentrará el poder en manos del Director General el Sena, lo que surge de una lectura rápida del Decreto 249 de 2004. Y en materia de planta de personal, exigirá el crecimiento del número de contratos de prestación de servicios, abultando una planta de contratistas que ya duplica la planta fija.

A más de tales injusticias que rayan en la ilegalidad, a los Centros del Sena se les propone una situación insostenible, dado que, exactamente contra lo anunciado, su planta se burocratizará y los costos fijos se elevarán, llevándolos a una situación de infarto al no disponer de recursos para financiar los costos variables. Es posible que en ese momento, aun sin haber entregado el 70% de su cobertura a terceros, con una mayor planta administrativa y sin cómo funcionar, sean acusados con razón, de ser organismos “inviabiles y burocratizados”, como discurso para justificar la última y postrer reestructuración: La que entregue su infraestructura y rentas al sector privado.

No ignorar los logros del Sena

Mientras se evalúa de manera negativa la privatización de la gestión verificada en los restantes países del área, el Sena presenta aún resultados dignos de mención.

No obstante las limitaciones presupuestales mencionadas, la entidad pública hace presencia en el 85% de los municipios del país, mediante 110 Centros de Formación distribuidos por sectores de la siguiente manera: 22 en el Primario y extractivo; 29 Industriales y de la Construcción; 17 en Comercio y Servicios y 42 Multisectoriales, que como su nombre lo indica atienden a los diversos sectores aunque destacan dentro de su oferta educativa los cursos que podríamos clasificar como de Comercio y Servicios. Cuenta además con 2 Centros de Desarrollo Tecnológico a los que ya nos hemos referido y cuya aplicación a la formación profesional reclamamos.

La casi totalidad de los estudios realizados al Sena coinciden en asignarle los mejores resultados en comparación con su competencia, la que se encuentra ubicada fundamentalmente en el sector privado:

Las dos evaluaciones de impacto más importantes realizadas a la entidad, fueron las contratadas para los años 1997 y 1998 y que se realizaron entre 7.003 egresados, 2.359 jefes inmediatos y 1.094 empresarios.

La mayor “empleabilidad” de los egresados del Sena sobre los de otras instituciones, parece confirmarse en casi todos los indicadores: La preferencia de los Jefes Inmediatos por los egresados del Sena, que se ubica en un categórico e incontrastable 79%, muy a pesar de que la participación de esta entidad en el mercado de la Formación Profesional sería bastante modesta (según la OIT, a los 110 Centros del Sena le compiten 2.400 instituciones¹⁰). Otro de los resultados que ratifican lo dicho, es el que se obtiene del ejercicio de los Centros de Información para el Empleo, que entre enero y junio registró una tasa de colocación del 32,2% para los egresados del Sena, en tanto que para el resto de la población alcanzaba apenas el 17%¹¹.

De acuerdo con las estadísticas del DANE, los egresados de los cursos largos del Sena se ubican básicamente en el rango de edad de 18 a 24 años y en el estrato 2. Su tasa de desempleo era del 25,6%, mientras que para el mismo rango de edad y extracción, las tasas de desempleo oscilaban entre el 58% y el 62%, es decir *el doble del nivel de desempleo que registraban los egresados del Sena*. El Círculo de Estudios Pedagógicos y de la Formación Profesional -CEPEF de la ciudad de Cali, sostiene que la comparación sigue siendo muy interesante aún incluyendo a los jóvenes provenientes de las familias ricas, quienes registran las mayores oportunidades laborales. Ello porque el *Total General* para 1998 correspondiente al mismo rango de edad alcanzó, según el DANE, una tasa de desempleo del 29%, ¡incluidos los egresados de las instituciones universitarias que forman a la población de los estratos superiores! El CEPEF considera que ello no le asigna al Sena un atributo de “ascensor social” (sic)¹², pero reconoce que la formación de esta entidad agrega innegables oportunidades laborales dentro del campo ocupacional (la universidad forma en disciplinas).

Un comparativo de los costos en que incurre la entidad pública resultan favorables a ella, muy a pesar de que su semestre académico e intensidad horaria son superiores a la duración por semestre e intensidad horaria de las instituciones privadas¹³. De otra parte, la

⁹ Informe de la Relatoría Especial sobre el Derecho a la Educación, ONU, Bogotá, página 10, numeral 17. Adicionalmente, ver nota 8 supra.

¹⁰ “Empleo, un desafío para Colombia” (capítulo IV páginas 1 y 2), OIT, Bogotá, septiembre de 1998.

¹¹ De los 318.728 inscritos en los Centros de Información para el Empleo, 86.712 son egresados del SENA y 232.016 no lo son. De ellos, el servicio de empleo colocó en el 2003 un total de 61.605 personas, de los cuales 21.676 son egresados del SENA y 39.929 no lo son.

¹² “Evaluación del impacto de la formación profesional del SENA” en *Cotidianidades* 23 (boletín del CEPEF), Santiago de Cali, junio de 2002.

¹³ Ibid “Por una modernización sin privatización...”, Bogotá, 1999.

entidad pública ofrece servicios gratuitos de materiales de formación, bienestar al alumnado, internado para numerosos centros que lo requieren, transporte a comunidades campesinas de difícil acceso, altos subsidios de cafetería, etc., servicios que se convierten en requisito *sine quantum* para que determinadas poblaciones accedan a la capacitación, aspectos que no atienden las instituciones privadas.

La evaluación de impacto y los resultados anteriores, sustentan la alta calidad y pertinencia de la formación que imparte el Sena. Hemos de reconocer que **es probable que el recorte en la duración de sus cursos afecte en el mediano plazo los indicadores de calidad, pertinencia y empleabilidad**. Así parecen haberlo establecido Bernard Kugler y otros en sus estudios de la Tasa Social de Retorno de los cursos del Sena (1993), en el cual encontraron que aquel indicador está estrechamente vinculado a la duración de los cursos: Cuanto menor sea esta, menores serán sus tasas de retorno.

Necesidad de fortalecer el Sena

La enumeración de los importantes resultados de la acción del Sena no pretenden ocultar sus falencias y dificultades. Un análisis unilateral privaría al Congreso de ejercer su función de control político en beneficio de una institución que le merece todos sus afectos.

Las mayores preocupaciones de la situación actual de la entidad, están relacionadas con la caótica situación generada por la aplicación de los Decretos 248, 249 y 250 de 2004. Después de seis meses de emitidos los Decretos de reestructuración, las “adecuaciones tecnológicas” que sustituirían a los servidores de base despedidos aún no despegan y los Centros de Formación se encuentran sumidos en el peor caos administrativo conocido en la historia de la entidad.

No es aceptable que con el fin de cumplir las promesas de los Consejos Comunitarios, la administración se haya comprometido en duplicar las metas a pesar de contar con un menor presupuesto relativo. Tal compromiso ha forzado una presentación artificiosa de las cifras y ha reducido burdamente la duración de los cursos a la mitad y a la tercera parte. De modo que encontramos tres cursos donde debería haber uno solo. Igualmente se certifican como cursos lo que son charlas de dos o tres horas y hasta se certifica varias veces a un mismo estudiante, para ocasionar una inflación de las metas. La nueva modalidad de certificación hace que se certifique no una vez por cada curso largo cursado, sino una vez por cada módulo (“asignatura”), lo que lleva a que se certifique hasta siete veces a los mismos estudiantes. Dicha inflación artificiosa desprestigia al Sena y al actual gobierno, quien no dudó en exhibir tales cifras lo mismo ante el Parlamento Europeo que ante los siguientes Consejos Comunitarios y en sus balances de gobierno, como “demostración” de su vocación social.

La tendencia a “formalizar” la educación del Sena, imponiendo requisitos elevados, como diploma de bachiller y puntaje ICFES, excluye a su propia población objeto y para la cual se creó esta institución. Convertir al Sena en otra institución que impone requisitos de la post-secundaria, además de violar el Pacto Social tantas veces referido, cierra casi todas las posibilidades a los campesinos y jóvenes a quienes la educación formal ya ha excluido por razones económicas, arriesga el cometido de la formación profesional, tal como lo señaló la OIT en reciente estudio¹⁴, y niega lo dispuesto en el artículo 54 de la C. P.

De la misma manera, la atención de otras actividades no relacionadas directamente con su objetivo original y básico o que estén funcionalmente asignadas a otras entidades, viola lo que el legislativo dispuso en su Ley 489 de 1998, cuando prohibió la duplicidad de funciones entre entidades del Estado. Así ocurre con las funciones de fomento, las de ciencia y tecnología y las de desarrollo tecnológico. Debe conocer el Congreso además, que en los convenios que desarrollan tales funciones en diversidad de frentes, se ha incurrido en “Clientelismo tecnológico”, de acuerdo con una consultoría de ACOPI; se ha concentrado el ingreso, conforme lo señala el referido estudio de la OIT¹⁵, y al parecer se ha favorecido a determinadas incubadoras de

empresas, según debate en la Comisión Sexta, hoy objeto de investigación por los organismos correspondientes.

Como conclusión, el Sena debe ser fortalecido no sólo en sus recursos y en su aspecto misional, sino también en su administración, de modo que la entidad cumpla su cometido técnico y social adecuadamente. El Proyecto de ley 157 de 2003 se aplica a las dos primeras formas de revitalización del Sena:

Según la lógica neoliberal, la asignación de recursos debe hacerse a partir de la eficiencia y los resultados que presente una institución. Sin compartir esta visión que reduce todo al efficientismo e ignora la rentabilidad social de las instituciones públicas, llamamos la atención acerca de que en el caso del Sena no sólo se ha demostrado su rentabilidad social sino también su eficiencia, eficacia y gran impacto.

A la luz de sus resultados económicos, técnicos y sociales, se justifica revertir los factores que han debilitado a la entidad en sus recursos financieros, tecnológicos y humanos. El legislador debe además, procurar el fortalecimiento del patrimonio nacional constituido en el Sena y rescatar su misión y vocación original, honrando el Pacto Social celebrado en 1957 y ratificado a instancias de una ley de la República tramitada por Iniciativa Popular en 1994.

Lo anterior sustenta el proyecto de ley por medio del cual se fortalece el Sena, inicialmente en lo relativo a sus rentas. Pero ello no basta: La entidad debe rescatar la gratuidad y ejecución de sus servicios, dotarse de la estructura orgánica requerida para cumplir cabalmente dicho cometido y se le debe poner a salvo de toda amenaza legal o política, que anuncie su debilitamiento y privatización final. Cualquier reestructuración debe contemplar la participación tripartita de los actores que dieron origen a la entidad y han hecho presencia en su Consejo Directivo Nacional durante 47 años.

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicitamos a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 157 de 2003 Cámara, *por medio de la cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y se dictan otras disposiciones*, con su respectivo pliego de modificaciones anexo.

De los honorables Congresistas,

Ermínsul Sinisterra S., Octavio Benjumea A. Representantes a la Cámara Departamento del Amazonas.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

El artículo 6º, quedará de la siguiente manera:

Artículo 6º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, especialmente el Decreto 249 del 28 de enero de 2004.

Ermínsul Sinisterra S., Octavio Benjumea A. Representantes a la Cámara Departamento del Amazonas.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 157 DE 2003 CAMARA

por medio de la cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los convenios interinstitucionales y los contratos de obra que sean suscritos por la Nación y los entes territoriales, de acuerdo con lo establecido por la Ley 80 de 1993, aportarán el uno por ciento (1%) de su valor, con destino al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

Parágrafo. Las instituciones encargadas de recaudar los recursos establecidos en el presente artículo, deberán girarlos, dentro de los diez (10) primeros días de cada mes, a favor del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

¹⁴ “Empleo, un desafío para Colombia”, OIT, Bogotá, 1999, página 117.

¹⁵ Ibid, “Empleo, un desafío...”, página 121.

Artículo 2°. Los dineros que sean recaudados por concepto de este aporte, serán distribuidos de la siguiente manera:

1. El veinticinco por ciento (25%) para atender los departamentos de que habla el artículo 309 de la Constitución Nacional.

2. El Setenta y cinco por ciento (75%) como apoyo y fortalecimiento a todos los programas que viene adelantando el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, en las demás regiones del país.

Artículo 3°. Los aportes recibidos con destino a los departamentos de que habla el numeral 1 del artículo anterior, se invertirán en fortalecimiento institucional, en la creación, formulación y ejecución de los programas específicos de educación formal y no formal, programas de formación profesional, de tecnología, técnicos y en áreas de interés general acordes con las necesidades de cada una de las regiones.

Artículo 4°. El Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, conservará su naturaleza, misión, objetivos y funciones conforme con lo establecido por la Ley 119 de 1994 y cualquier ajuste dentro del proceso de renovación a la administración pública estará sujeto a la preservación integral de tal estructura.

Parágrafo. La gratuidad, con las excepciones previstas en la Ley 119 de 1994, primará en el accionar educativo del Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena.

Artículo 5°. Las exoneraciones establecidas mediante cualquier disposición legal reglamentaria y/o administrativa, en el pago de aportes parafiscales al Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, se reducirán en un cincuenta por ciento (50%), a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo. Se exceptúan de dicha reducción, las empresas constituidas en las zonas de frontera.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir del momento de su sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., 19 de mayo de 2004.

Autorizamos el presente texto definitivo del proyecto de Ley número 157-03 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

Doctor

ALONSO ACOSTA OSIO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de esta Célula Legislativa, rindo informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

Reseña histórica

El municipio de Pacho, fue fundado el día veinticinco (25) de agosto del año mil seiscientos cuatro (1604) y se declaró como su insigne fundador a don Lorenzo de Terrones. Fundado en el sitio llamado Cusatá.

El territorio de Pacho fue habitado por dos tribus aborígenes descendientes de los Chibchas: “Los Rutes y los Gotaques”. Sus Gobernantes eran Uzaques o Jefes militares; el último de ellos fue “Pacho” cuyo nombre en su lengua significaba Padre Bueno, a quien los españoles llamaron Diego.

Antes del descubrimiento el actual territorio de Pacho se denominaba “Guataque” o “Gotacue”, que quiere decir “Montaña Fuerte y Elevada”. Este nombre posteriormente se reservó solo a la quebrada que atraviesa de sur a norte la población.

Hay quienes afirman que la voz Pacho, fue el título honroso y grato que los súbditos le dieran al último de sus Bazaques, reconociéndolo como su mayor benefactor y defensor, y está compuesto de dos vocablos muiscas: Paba o pa. que significa Padre y cho, que quiere decir Bueno; luego Pacho en su lengua equivaldría a Padre Bueno.

Ubicación geográfica

El municipio de Pacho se encuentra localizado al noroccidente del departamento de Cundinamarca, es cabecera de la provincia del Rionegro, de la cual hacen parte también los municipios de La Palma, Yacopí, El Peñón, Paima, Topaipí, Villagómez y San Cayetano.

Limita por el norte con los municipios de San Cayetano, Villagómez y Topaipí.

Por el sur con los municipios de Supatá y Subachoque.

Al occidente con los municipios de Vergara y El Peñón.

Y por el oriente, con los municipios de Zipaquirá, Tausa y Cogua.

La Población que habita en el municipio, se estima en 31.976 habitantes, distribuida en un 42% urbana y 58% rural, de acuerdo con los datos del Sisbén, que aparecen con fecha marzo de 2001.

El municipio tiene un área aproximada de 40.340.25 hectáreas, una altitud media de 2.136 m., un rango altitudinal entre los 1.000 y los 3.700 m; el perímetro urbano se encuentra a una altitud de 1.790 m. Y se encuentra ubicada entre las coordenadas geográficas 5° 22” y 5° 8” de latitud norte y los 74° 18” y 74° 4” de longitud oeste.

Política y administrativamente, Pacho está conformado por 73 veredas de las cuales un grupo integra el corregimiento de Pasuncha.

Existen algunas industrias que abastecen el mercado nacional y también producen elementos para exportación; entre otras podemos citar: Tecnoingeniería, polvorería Barragán, Siderúrgica Corradine, fábrica de equipos para la agricultura.

Por la variedad y bondad de su clima, la abundancia de sus frutos y recursos naturales, la constante presencia de hermosos paisajes y antes que todo, la actitud amistosa, alegre y fraterna de sus moradores, el territorio de Pacho es un abundante conjunto de atractivos turísticos que constituyen fuente de trabajo, de distracción, cultura y economía para todos los habitantes.

El copioso emporio de motivos turísticos los podemos clasificar así:

Históricos:

La Torre de los Indios

Las Ruinas de la Ferrería

El Puente del Arco

El Reloj de la Torre

La Polvorería

La Torre del Santuario

Los Diversos lugares de asentamiento del pueblo.

Religiosos:

Templo de San Antonio de Padua

La Capilla del Divino Niño

El Sagrado Corazón de Jesús

Otras capillas ubicadas en el municipio.

Paisajes exóticos

El Chorro Virginia

Los Arboles con Barba

La Laguna de Bermejál
Las Piedras Pachunas
El Páramo de Guerrero.

Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de la referencia es autoría del honorable Representante Pedro María Ramírez, radicado en la Secretaría General de la Cámara el día 20 de febrero del 2004. Publicado en la *Gaceta* número 43, aprobado en Comisión Cuarta el 10 de junio del presente año.

La iniciativa tiene por objeto, hacer un reconocimiento en el cuarto centenario de la fundación del municipio de Pacho, a los pobladores de tan importante municipio, exaltando sus virtudes como pueblo emprendedor, buscando que el Gobierno Nacional se vincule asignando partidas presupuestales para ejecutar obras de interés social.

Análisis del proyecto y viabilidad jurídica

Esta iniciativa legislativa tiene su fundamento constitucional en el artículo 154 de nuestra Carta Política, que reza: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución...”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la C-490 de 1994, “EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD–Violación/PRESUPUESTO NACIONAL. Reserva legal y automática *“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.* (El subrayado es fuera de texto)

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas de las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley, que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ellas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren las diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de la ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones...

La ley orgánica de presupuesto regula el proceso presupuestal y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en el caso que nos ocupa del presupuesto 2005 y 2006; de otro lado la reserva global y automática de las partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto

público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 346, 347, 348, 349 y 354 de la Constitución Política, en lo que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera que no se está frente a la excepción prevista en el artículo 339 de la Constitución Política, pues no se trata de una ley llamada a adoptar el Plan de Inversiones. La segunda, que tanto la Ley 38 de 1989 como proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.”

En otra ocasión, la Corte Constitucional, en Sentencia C-343 de 1995, precisó: EL PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos” (Subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que en la forma como está redactado el proyecto de ley en su artículo 2º, es jurídicamente viable puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede dictar y aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre y cuando no consagre un mandato imperativo al Ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional” o como en el caso concreto del proyecto en estudio “El Gobierno Nacional podrá incluir”, redacción que se ajusta a las provisiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al Ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes sentencias de la Corte Constitucional: C-343 de 1995, C-490 de 1994, C-859 de 2001 y C-324 de 1997.

Conforme a las anteriores consideraciones, presento a la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes, la siguiente proposición.

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rindo ponencia favorable al proyecto de la referencia y respetuosamente me permito proponer a la plenaria de la honorable Cámara de Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, *por medio de la cual la nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.* Junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara, Ponente.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. **Modificado, quedará así:** La Nación colombiana se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del

municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca, acaecida el día veinticinco (25) de agosto del año de mil seiscientos cuatro (1604) y declara como personaje ilustre su insigne fundador don Lorenzo de Terrones, Oidor del Consejo de su Majestad y visitador en la Real Audiencia del Nuevo Reino de Granada.

Artículo 2°. **Modificado, quedará así:** Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del Presupuesto General de la Nación en las vigencias 2005 y 2006, las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras de interés social para el municipio de Pacho, departamento de Cundinamarca:

- Repavimentación de la carretera Pacho-Zipacquirá.
- Pavimentación malla vial urbana.
- Mantenimiento y mejoramiento vías rurales.
- Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.
- Construcción del terminal de transporte.
- Protección de la cuenca del río Negro.
- Construcción de vivienda de interés social.

Artículo 3°. **Modificado, quedará así:** Autorízase al Gobierno Nacional para transferir, a cualquier título al municipio de Pacho, departamento Cundinamarca, bienes inmuebles producto de la aplicación de la ley de extinción de dominio, ubicados en su jurisdicción.

Parágrafo. Los bienes de que trata el presente artículo, serán destinados exclusivamente para adelantar obras y programas de interés social o comunitario. Con sujeción al parágrafo único del artículo 12 de la Ley 793 de 2002.

Artículo 4°. **Modificado, quedará así:** Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales y celebrar los convenios y/o contratos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

De los honorables Congresistas,

Buenaventura León León,

Representante a la Cámara, Ponente.

TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 206 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación colombiana se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca, la población de Pacho fue fundada el veinticinco (25) de agosto del año de mil seiscientos cuatro (1604) y declara como su insigne fundador don Lorenzo de Terrones, del Consejo de su Majestad su Oidor y visitador en la Real Audiencia de este Reino.

Artículo 2°. A partir de la sanción de la presente ley y conforme con lo dispuesto en los artículos 365 y 366 de la Constitución Nacional, en armonía con el artículo 200 numeral 3 y el artículo 150, numerales 3 y 9 del mismo estatuto, el Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación en las vigencias 2005 y 2006, las sumas necesarias para ejecutar las siguientes obras de interés social para el municipio de Pacho, departamento de Cundinamarca:

- Repavimentación de la carretera Pacho-Zipacquirá.
- Pavimentación malla vial urbana.
- Mantenimiento y mejoramiento vías rurales.
- Plan Maestro de Acueducto y Alcantarillado.
- Construcción del terminal de transporte.
- Protección de la cuenca del río Negro.
- Construcción de vivienda de interés social.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional podrá transferir, a cualquier título al municipio de Pacho, departamento Cundinamarca, bienes inmuebles producto de la aplicación de la ley de extinción de dominio, ubicados en su jurisdicción.

Parágrafo. Los bienes de que trata el presente artículo, serán destinados exclusivamente para adelantar obras y programas de interés social o comunitario. Con sujeción al parágrafo único del artículo 12 de la Ley 793 de 2002.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional podrá realizar las operaciones presupuestales y celebrar los convenios y/o contratos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. Bogotá, D. C., 10 de junio de 2004.

Autorizamos el presente texto definitivo del proyecto de Ley número 206 de 2004 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 2004 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del Municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

Doctor

ALONSO ACOSTA OSIO

Presidente

Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por el Presidente de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente de esta Célula Legislativa, rindo informe de ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia.

Objeto y antecedentes del proyecto de ley

El proyecto de ley, *por medio del cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*, pretende fundamentalmente manifestar el regocijo de la Nación por el aniversario de un municipio que representa la idiosincrasia y pujanza del departamento de Cundinamarca, buscando que el Gobierno Nacional se vincule asignando partidas presupuestales para ejecutar obras de interés social en el municipio.

La iniciativa es autoría del honorable Representante a la Cámara Buenaventura León León, publicada en *Gaceta* número 160 de 2004 y aprobada en Comisión Cuarta el 10 de junio del presente año.

Reseña histórica

Sasaima, transformación de la voz aborigen “**cacaima**” que significa “**Ante mí lo vuestro**” ancestral cacique, comandaba un basto territorio empotrado al occidente de Cundinamarca, en las laderas de la Cordillera Central en la Región del Gualivá. Las tierras del gran señor Cacaima, fueron descubiertas por el Don Hernán Pérez de Quezada, hermano del adelantado y fundador de Bogotá, Don Gonzalo Jiménez de Quezada, a inicios del año 1541, cuando pretendían encontrar El Dorado, en tierras del Gran Thisquesusa, este hábilmente por consejo oportuno de un Uzaque, desvía el ejército español a predios Panches; aduciendo que esta comarca era rica en oro y fertilidad. Los frecuentes enfrentamientos entre los aborígenes y el ejército español conllevan a que Hernán Pérez tome la decisión de ordenar incendiar la Ranchería

de Cacaima que se localizaba en el sitio denominado El Cural de Nuestra Señora de Guadalupe al occidente de la actual población, hoy vereda El Mojón, finca El Cural.

Un incendio devasta la Ranchería; el Cacique traslada su vivienda a los bohíos que le servían de cuartel, por considerar que este paraje agreste era más apto para su defensa. Esta segunda población se encontraba al oriente, cerca del río Gualivá, hoy vereda La Candelaria. La Ranchería fue creciendo y en 1550, el Fray Fernando Montoya, su primer evangelizador, le dio el nombre de Nuestra Señora de la Candelaria; allí fue bautizado don Francisco Toto, último Cacique sucesor de Cacaima y Juan el Señor de Guane Jefe de las fuerzas Panches.

Terminada la oleada guerrillera, viene el proceso de sometimiento y simultáneamente el de organización, conformación y fundación. Por auto proferido por la Real Audiencia, en Santa Fe el 3 de junio de 1605 se delega al Licenciado Alonso Vásquez de Cisneros del Consejo del Rey, quien dispone el poblamiento por dichos indios y la fundación del Nuevo Pueblo de Sasaima, en el sitio de Cocunche, localizado entre la quebrada Ybalia (Q. Talauta) y el río Bogote (R. Dulce), punto geográfico donde se encuentra la actual población.

Fundamento legal

Esta iniciativa legislativa tiene su fundamento constitucional en el artículo 154 de nuestra Carta Política, que reza: “Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución...”.

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la C-490 de 1994, “EL PRINCIPIO DE ANUALIDAD—Violación/PRESUPUESTO NACIONAL. Reserva legal y automática *“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. A voces del artículo 154 de la Constitución Política: Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146 o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución.* (El subrayado es fuera de texto)

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas de las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley, que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de ellas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, solo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos...

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren las diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de la ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde

luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones...

La ley orgánica de presupuesto regula el proceso presupuestal y no el de una específica vigencia presupuestal, como sería en el caso que nos ocupa del presupuesto 2005 y 2006; de otro lado la reserva global y automática de las partidas destinadas a cubrir un rubro del gasto público, no circunscrita a las obligaciones por ejecutar o pendientes de pago, equivale a dar vigencia plurianual a una parte del presupuesto, lo que sin duda alguna viola los artículos 346, 347, 348, 349 y 354 de la Constitución Política, en lo que se basa el principio de anualidad presupuestal. Se suma a lo anterior, dos consideraciones adicionales. La primera que no se está frente a la excepción prevista en el artículo 339 de la Constitución Política, pues no se trata de una ley llamada a adoptar el plan de inversiones. La segunda, que tanto la Ley 38 de 1989 como proyecto contemplan mecanismos para cancelar obligaciones contraídas por ejecutarse y exigibles por pagarse.”

En otra ocasión, la Corte Constitucional en sentencia C-343 de 1995, precisó: EL PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. “La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos” (Subrayado fuera de texto).

Las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno Nacional.

Analizando el proyecto en materia de gasto público, vemos que en la forma como está redactado el proyecto de ley en su artículo 2º, es jurídicamente viable puesto que la Corte Constitucional en varias sentencias ha sostenido que el Congreso por su propia iniciativa puede dictar y aprobar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, siempre y cuando no consagre un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorícese al Gobierno Nacional” o como en el caso concreto del proyecto en estudio “El Gobierno Nacional podrá incluir”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional: C-343 de 1995, C-490 de 1994, C-859 de 2001 y C-324 de 1997.

El Congreso de la República puede tramitar leyes de honores que determinen proyectos de inversión, lo cual no significa aumentar el tamaño del Estado y sí por el contrario, satisfacer unas necesidades de un pueblo que necesita apoyo del Gobierno y que por ende la inversión que se hace es netamente social.

Sasaima y sus habitantes son ejemplo de dignidad, de fe, y de laboriosidad, sus pobladores sienten gran amor por su terruño, aunque agobiados por múltiples necesidades. Estoy seguro que con el apoyo y esfuerzo del honorable Congreso de la República se cumplirán los anhelos de los habitantes de esta población cundinamarquesa.

La comunidad sasaimera anhela que el Gobierno Nacional se vincule en la realización de obras focalizadas como prioritarias y contempladas en el Plan Municipal de Desarrollo, que no solo generan desarrollo físico, sino también, social y ambiental:

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, rindo ponencia favorable al proyecto de la referencia y respetuosamente me permito proponer a la Plenaria de la honorable Cámara de

Representantes aprobar en segundo debate el Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, *por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones*”, junto con el pliego de modificaciones.

De los honorables Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,
Representante a la Cámara, Ponente.

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NUMERO 243 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima, en el departamento de Cundinamarca y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus años de existencia.

Artículo 2°. Autorízase al Gobierno Nacional para incluir dentro del presupuesto general de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sasaima, departamento de Cundinamarca:

Plan Maestro de Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales.
Construcción del Parque Temático “El Sendero Panche”.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para realizar las operaciones presupuestales y celebrar los convenios y/o contratos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

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

De los honorables Representantes,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz,
Representante a la Cámara, Ponente.

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NUMERO
243 DE 2004 CAMARA**

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Sasaima, en el departamento de Cundinamarca y rinde homenaje a sus primeros pobladores y a quienes le han dado lustre y brillo en sus años de existencia.

Artículo 2°. Para exaltar esta celebración el Gobierno Nacional podrá incluir dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas

presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Sasaima, departamento de Cundinamarca:

Plan Maestro de Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Residuales.
Construcción del Parque Temático “El Sendero Panche”.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional podrá realizar las operaciones presupuestales y celebrar los convenios y/o contratos necesarios para el cumplimiento de la presente ley.

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

Bogotá, D. C., 10 de junio de 2004.

Autorizamos el presente texto definitivo del proyecto de Ley número 243 de 2004 Cámara, aprobado en primer debate por la Comisión Cuarta.

El Presidente Comisión Cuarta,

Alvaro Ashton Giraldo.

El Secretario Comisión Cuarta,

Alfredo Rocha Rojas.

C O N T E N I D O

Gaceta número 461 - Martes 24 de agosto de 2004
CAMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 128 de 2004 Cámara, por medio de la cual se declara Patrimonio Histórico y Cultural de Colombia el puente Guillermo León Valencia.	1
Proyecto de ley Estatutaria número 129 de 2004, Cámara, por medio de la cual se reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia.	2
Proyecto de ley número 130 de 2004, Cámara, por la cual se autoriza la emisión de la estampilla pro-desarrollo científico y tecnológico de las Unidades Tecnológicas de Santander, UTS, y se dictan otras disposiciones.	3
Proyecto de ley número 131 de 2004, Cámara, por medio de la cual se modifican los artículos 118, 171 y 354, del Código de Procedimiento Civil.	5
PONENCIAS	
Ponencia para segundo debate y texto definitivo al Proyecto de ley número 157 de 2003 Cámara, por medio de la cual se fortalece el Servicio Nacional de Aprendizaje, Sena, y se dictan otras disposiciones	8
Ponencia para segundo debate, pliego de modificaciones y texto definitivo al Proyecto de ley número 206 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del municipio de Pacho en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.	16
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo al Proyecto de ley número 243 de 2004 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos años de la fundación del Municipio de Sasaima en el departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones.	18