



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 498

Bogotá, D. C., lunes 6 de septiembre de 2004

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMON OTERO DAJUD

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

ANGELINO LIZCANO RIVERA

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2004 SENADO

por la cual se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Integración al Sistema del Régimen Subsidiado de las personas incluidas en el Sisbén.* Ordénese al Ministerio de Protección Social surtir de los recursos necesarios para integrar las personas que faltan por proteger según la Ley 100 de 1993 dentro del SGSS en el régimen subsidiado.

Artículo 2°. *Revaluación de la encuesta.* En el evento en que el núcleo familiar encuestado supere el 1°, 2° ó 3er nivel y el encuestado considere que no se ajusta a sus circunstancias, podrá solicitar una nueva encuesta la cual deberá aplicarse nuevamente dentro de los 45 días siguientes a la solicitud.

Artículo 3°. *Base de datos del Sisbén.* El Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Salud fortalecerá la base de datos del Sistema de Información del Sisbén con el censo aplicado.

La información se divulgará por la página web del Ministerio de Salud y la confirmación y confrontación de datos se hará desde las instituciones que requieran este servicio, para lo cual habrá un término no mayor de seis (6) meses a partir de la vigencia de la presente ley.

Artículo 4°. *Entidades de control.* Deléguese a la Superintendencia Nacional de Salud, para que realice el control de lo establecido en la presente ley.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas aquellas normas que le sean contrarias.

Venus Albeiro Silva Gómez,

Representante a la Cámara por Bogotá

Partido Comunitario Opción Siete.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Introducción

En la legislatura que terminó el 20 de junio de 2004, la Comisión Séptima del Senado ordenó el archivo del Proyecto de ley número 066 de Cámara, donde se establecía una recalificación de la encuesta Sisbén para

ampliar con ello no solamente las variables sino también la cobertura en la ampliación del Sisbén.

En el tercer debate el proyecto es archivado argumentando que la encuesta ya se había rediseñado e incluido nuevas variables, lo cual se hizo por parte de Planeación Nacional; sin embargo, en ese mismo debate quedó planteada la situación de desprotección y desvinculación al régimen subsidiario en promedio de más de 15 millones de colombianos, situación que hace obligatorio con el país la presentación de este proyecto de ley en aras de administrar justicia social a los desprotegidos por el SGSSS.

a) Percepción filosófica

El hombre como “totalidad” es una síntesis de tres componentes: Lo social, lo ideológico y lo biológico. Es un individuo que posee un complejo sustrato orgánico y biológico; con capacidad para pensar, sentir, desear y desarrollar una actividad incesante en continua relación con los demás. Es un ser capaz de transformar las dimensiones que lo componen, transformándose a sí mismo, dentro de un contexto político, social, cultural, ideológico, jurídico y económico.

En coherencia con el concepto de hombre está la definición de salud adoptada por la Organización Mundial de la Salud, como “un estado óptimo de bienestar físico, mental y social y no simplemente como la ausencia de enfermedad”. Observando la distribución diferencial de las tasas de morbilidad en diversas poblaciones puede afirmarse que la salud es también un fenómeno colectivo de carácter social, es decir, un proceso y producto social. Las causas de salud-enfermedad colectivas se relacionan claramente con la manera como la sociedad entra en contacto con la naturaleza y como la transforma. Lo anterior permite afirmar que la salud de un individuo trasciende el marco estrictamente laboral o de trabajo, porque es la resultante de condiciones laborales y extralaborales. En consecuencia, el derecho a la salud y a la seguridad social son verdaderos derechos colectivos, servicios públicos esenciales, y no solamente beneficios laborales.

b) Percepción jurídica

La nueva concepción de la seguridad social prevista en la Carta Política como un derecho colectivo, un derecho fundamental y un derecho irrenunciable de los trabajadores, ha motivado la reestructuración total, legal, administrativa, laboral, financiera del servicio público de salud en el país, contemplada en las Leyes 60 y 100 de 1993.

Tanto la Constitución Política como la Ley 100 de 1993 garantiza la prestación del servicio a todo el mundo, lo que significa una cobertura del 100% y se puede desglosar en el siguiente análisis:

Artículo 49 C. P. N.: “La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”.

Artículo 156 literal b) de la Ley 100 de 1993: “Todos los habitantes en Colombia deberán estar afiliados al SGSSS, previo el pago de la cotización reglamentaria o a través del subsidio”.

Artículo 33 Ley 806 de 1998: “Se garantiza la afiliación a toda la población pobre y vulnerable al régimen subsidiado. Las personas ‘vinculadas’ al SGSSS tendrán acceso a los servicios de salud que prestan las instituciones públicas y aquellas privadas que tengan contacto con el Estado”.

Artículo 157 de la Ley 100 de 1993 literal 2): Los afiliados al Sistema mediante el régimen subsidiado sobre las personas sin capacidad de pago para cubrir el monto total de la cotización será subsidiado en el SGSSS la población más pobre y vulnerable del país en las áreas rural y urbana, tendrán particular importancia dentro de este grupo, personas como: Madres durante el embarazo, los discapacitados, los trabajadores y profesionales independientes, artistas, desempleados y demás personas sin capacidad de pago.

c) Percepción humana

Los colombianos desplazados social y económicamente provienen mayoritariamente del campo por diferentes circunstancias, entre ellas la violencia generalizada, la falta de garantías para el progreso y el desarrollo, la quiebra en la pequeña y la mediana empresa y los recortes en las grandes empresas como consecuencias del estancamiento y el bajo crecimiento económico. Estos colombianos creyendo que en la ciudad está su futuro acuden a ella para conformar los cordones de miseria que rodean las grandes capitales: Sin servicios básicos, seguridad, seguridad social, etc.

Estos desplazados del sector rural llegan a la gran ciudad y cuando lo consiguen se emplean en servicios específicos como: Vigilantes, obreros, empleadas de servicio o como trabajadoras sexuales y en su mayoría a la venta estacionaria y especialmente a la venta ambulante de artículos de consumo popular. Para ello solicitan créditos formales o informales (gota a gota, etc.) y se ubican en la vía pública a vender sus productos. Estas personas se trasladan a la vía pública cuando ya han agotado todo esfuerzo físico enviando hojas de vida a las empresas que los rechazan por no haber vacantes, porque la edad no les sirve, porque si es joven no tiene experiencia o porque si es viejo ya no es competitivo, etc.

Como todos los sisbenizados son padres o madres cabeza de familia, de diferentes edades y estrato social, con responsabilidades de toda índole, se deben esforzar a como dé lugar para la subsistencia de su familia y educación de sus hijos.

d) Soporte financiero de la desprotección y no inclusión en el régimen subsidiado

Si partimos de la base que la seguridad social que está compuesta por el subsistema salud establece un 12% como aportes y un 13.5% a pensiones, tendríamos unos aportes totales del 25.5%.

Para las EPS, los aportes de los profesionales independientes (12%), los obliga a cotizar como mínimo sobre dos salarios mínimos legales vigentes, valor que aproximadamente sería de \$748.000.00.

Esta circunstancia cubriría en la mejor proyección a los 6.5 millones de trabajadores informales que no necesariamente, y por esta condición tendrían capacidad económica para cubrir individualmente sus aportes.

Pero no sucede lo mismo con los otros colombianos desempleados (4.5 millones), los que están en la pobreza absoluta (22 millones) y los que están en la línea de indigencia (11 millones);

e) Estadísticas de desprotección según el análisis del Conpes: Población total, sisbenizada y en el Régimen Subsidiado (en miles)

Población	Total	Sisbenizada	Rég. Sub.	%
1996	39.281	14.916	5.982	40.14
1997	40.018	18.568	7.027	37.80
1998	40.772	22.220	8.527	38.37
1999	41.539	24.249	9.284	38.28
2000	42.299	26.578	9.510	35.78

Cálculos y proyecciones a partir de la no aplicación del censo y falta de información oficial

Población	Sisbén	Rég. Sub.	%
2001	26.702	10.165	38.07
2002	27.020	10.286	38.07
2003	27.325	10.402	38.07
2004	27.650	10.526	38.07
2005	28.275	10.764	38.07

El Consejo de Política Social y Económica (Conpes) hace esta evaluación hasta el año 2000 para efectos de modificar la encuesta Sisbén, que de hecho y para finales del año 2003 y comienzos de 2004 será aplicada en todo el país.

Este trabajo desnuda una situación inequívoca: La afiliación al régimen subsidiado de todos los colombianos sisbenizados.

Este documento sumado a los diferentes estudios que hacen otras entidades u organizaciones, desnuda la realidad del régimen subsidiado y la falta de protección por parte del Estado, a sabiendas que cuando se implementó la Ley 100 de 1993, abiertamente el Estado se comprometió a que todos los colombianos en un plazo de 10 años, o sea 2003, estarían en alguno de los dos regímenes ya sea el contributivo o el subsidiado, cosa que hoy por hoy no ha sucedido.

Conclusión

El resultado del análisis es la cantidad de colombianos hoy por hoy sisbenizados que no se encuentran adscritos al Régimen Subsidiado y que por obligación de acuerdo con las normas que nos rigen a partir de la Constitución se deben incluir en el SGSSS.

Es urgente que se tomen las medidas necesarias para los casos en los cuales el puntaje del nivel de Sisbén está por encima de las circunstancias reales del encuestado, lo cual genera problemas de acceso a servicios de salud, vivienda y educación, situación que se agrava cuando el encuestado solicita una nueva visita, la cual en el mejor de los casos si se realiza se hace tarde o en tiempo no oportuno –hablamos de meses o años–.

Por ello es importante que este proyecto surta su trámite y se convierta en la Ley de la República.

Cordialmente,

Venus Albeiro Silva Gómez,
Representante a la Cámara por Bogotá
Partido Comunitario Opción Siete.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 2 de 2004

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 115 de 2004 Senado, por la cual se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 2 de 2004

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Luis Humberto Gómez Gallo.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 05 DE 2004 SENADO

por el cual se modifican los artículos 176, 299 y 323 de la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 1º de septiembre de 2004

Honorable Senador

JUAN FERNANDO CRISTO

Presidente Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Cumpliendo el encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, de rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 5 de 2004, por el cual se modifican los artículos 176, 299 y 323 de la Constitución Política, doy cumplimiento a tal misión en la siguiente forma:

El proyecto de ley al que rendimos informe de ponencia, fue radicado por los honorables Senadores Claudia Blum, Jairo Martínez, Humberto Builes, Jairo Clopatofsky, Rafael Pardo, Sergio Díaz Granados, Carlos Ignacio Cuervo, Mauricio Pimiento y por los honorables Representante Gina Parody, Nancy Patricia Gutiérrez, Flor Gnecco, Oscar Iván Zuluaga, entre otros. La iniciativa plantea las siguientes tres modificaciones:

1. Congelar el número de Representantes a la Cámara mediante una reforma a la fórmula establecida en el artículo 176 de la Constitución.
2. Reducir el tamaño de algunas Asambleas Departamentales y proponer cambios en su sistema de elección, y
3. Reducir el número de miembros del Concejo Distrital de Bogotá.

Con objeto de hacer más clara la exposición, empezaremos por explicar el proyecto de acto legislativo y la propuesta, para seguir con algunas consideraciones y terminaremos con la proposición.

1. La propuesta

1.1 Congelar el número de Representantes a la Cámara mediante una reforma a la fórmula establecida en el artículo 176 de la Constitución

El proyecto radicado propone una modificación al segundo inciso del artículo 176 de la Constitución, que actualmente establece:

“**Artículo 176.** (...) Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada doscientos cincuenta mil habitantes o fracción mayor de ciento veinticinco mil que tengan en exceso sobre los primeros doscientos cincuenta mil. (...).

Con la utilización de esta fórmula, las últimas elecciones determinaron la participación de 161 Representantes por circunscripción territorial, y

5 más por circunscripción especial, calculando tales cifras con base en el Censo de 1985. Lo que hace la propuesta es exponer una nueva fórmula que define la base de cálculo correspondiente a cada curul como un porcentaje del total de la población, redefiniendo la fórmula, pero a la vez, garantizando que el número de miembros que actualmente tiene la Cámara de Representantes se mantenga más o menos constante.

La fórmula del proyecto es la siguiente:

“**Artículo 176.** (...) Habrá dos representantes por cada circunscripción territorial y uno más por cada 0,82 por ciento de la población nacional o fracción mayor del 0,41 por ciento de la población nacional que residen en la respectiva circunscripción, por encima del 0,82 por ciento inicial. (...).”

Con esta fórmula el número de representantes a la Cámara será aproximado al actual, aun con base en el censo actualizado.

Para los autores del proyecto la propuesta de evitar un incremento excesivo del tamaño del Congreso tiene un soporte básicamente fiscal, pues según algunos estimativos el costo de funcionamiento del Congreso es alto y el país actualmente atraviesa un período de escasez fiscal, por lo que para ellos es necesario reducir el costo estructural de funcionamiento del Estado y priorizar el gasto público.

Adicionalmente, consideran que mantener el régimen actual resulta inconveniente desde el punto de vista democrático, ya que podrían afectarse aspectos tan trascendentales como la representación de las entidades territoriales que hoy cuentan con un número reducido de representantes a la Cámara.

1.2 Reducir el tamaño de algunas Asambleas Departamentales y proponer cambios en su sistema de elección

Los autores pretenden incluir dos modificaciones al artículo 299 de la Constitución, así:

La primera consiste en establecer que las Asambleas Departamentales, de aquellos departamentos que antes de la Constitución Política de 1991 eran Comisarías, estarán integradas por 7 miembros. Las demás Asambleas seguirán compuestas por no menos de 11 ni más de 31 miembros.

Si bien esta modificación ya había sido aprobada por el Senado de la República en el Acto Legislativo número 1 de 2003, la Sentencia C-668/2004 de la Corte Constitucional, la declaró inexecutable por vicios de forma. Los autores consideran que es necesario volver a introducir esta reforma porque la población de estos departamentos no es equiparable al resto.

La segunda incluye cambios en el sistema de elección de los diputados. Con tal propósito se propone que el Consejo Nacional Electoral establezca dentro de los límites de cada departamento, con base en su población, círculos para la elección de los diputados de conformidad con lo que determine la ley.

La delimitación de círculos electorales que proponen los autores tiene como objetivo el establecimiento de circunscripciones más reducidas para la elección de los diputados, con el propósito de que se albergue un número de ciudadanos que asegure una efectiva representación en las Asambleas de comunidades geográficamente definidas y una relación más fuerte entre los habitantes del círculo electoral y sus representantes.

1.3 Reducir el número de miembros del Concejo Distrital de Bogotá

Los autores proponen modificar el inciso primero del artículo 323 de la Constitución Política con el propósito de que el Concejo Distrital se componga por 21 miembros. Lo anterior ya que actualmente el Concejo Distrital cuenta con 45 miembros y aumentará de manera indefinida a medida que se eleve la población del Distrito Capital, mientras que el resto de municipios y distritos, por virtud del artículo 312 de la Constitución, desarrollado en lo pertinente por el artículo 22 de la Ley 136 de 1994, cuentan con un máximo de 21 concejales.

Los autores consideran apropiado limitar el número de concejales por varios motivos, entre ellos el ahorro fiscal que devendría al establecer el número máximo de concejales, el control que ejercen los ciudadanos sobre sus representantes así como el que ejercen diversos organismos estatales, permitiendo que la actuación de los Concejales sea más visible, de manera que se propenda a la transparencia al interior del órgano deliberativo. Igualmente, consideran que se favorecería el orden de los debates y la participación de todos los miembros de la corporación, de manera que los diferentes sectores puedan contar con una verdadera vocería y representación en el Concejo. Finalmente, consideran que la disputa electoral sería más exigente, pues los partidos se verían forzados a postular candidatos de las mejores calidades con verdadero reconocimiento y apoyo popular significativo.

2. Consideraciones

2.1 Frente a la modificación del artículo 176 de la Constitución Política de 1991

Inicialmente debemos señalar que si bien este tema ha sido debatido en anteriores oportunidades como bien lo señalaron los autores, debemos reconocer que no se han alcanzado consensos, por ser tan importante y polémico, por ello hoy, una vez más, debemos adentrarnos a su estudio.

Para dejar claro nuestro punto de vista sobre el tema hemos decidido organizar la exposición señalando en primer lugar que mantener la regla por la cual se define nuestra democracia representativa, es mucho menos costoso que sostener entre otros gastos estatales, una guerra en un país de excluidos de los escenarios de decisión; en segundo lugar demostraremos que el reconocimiento de un país complejo y en crecimiento requiere que se incluya el censo electoral para la estructuración de sus instituciones políticas; en tercer lugar, señalaremos que el Congreso, y en especial la Cámara de Representantes colombiana, no es tan grande en relación con las Cámaras de otros países del mundo, por lo que elimino este artículo en el pliego de modificaciones.

2.1.1 La democracia representativa es un ahorro para el Estado

Es necesario que los legisladores reconozcamos las principales ventajas de tener un Congreso compuesto por dos cámarasⁱ entre las que se encuentran que las leyes son mejor analizadas, la garantía idónea del equilibrio del poder, la autonomía e independencia del Legislativo en relación con los otros poderes; el contrapeso al poder de la otra cámara; y además, la representación de la población en general.

Para un demócrata es inadmisibles poner en un lado de la balanza la representatividad democrática, la regla por la cual se define la participación de la población en la conformación de una de las cámaras del aparato legislativo y, del otro lado, la inversión. La mismidad de la democracia supone reglas para la participación clara en los espacios de decisión, y al tiempo, equidad en los asuntos de inversión, por ello no se admite tal diferenciación.ⁱⁱ

Sin embargo, y a pesar de que se contrapusieran democracia contra inversión, debemos, contrariando a los autores, manifestar que la democracia representativa ahorra recursos económicos al Estado.

La representación y la participación política son factores incluyentes de la población en el Estado y tristemente tenemos que reconocer que han sido las exclusiones políticas las que han llevado a que hoy seamos un país que vive un estado permanente de guerra.ⁱⁱⁱ Los colombianos que se han encontrado en esta situación ya han tomado caminos violentos para hacerse escuchar, nada tendría de extraño que los colombianos que hoy excluyéramos tomaran esos caminos para manifestar su descontento. La historia tristemente lo ha demostrado.^{iv}

Pero no nos quedemos con la historia, pasemos a los datos. Las cifras son claras: Mientras mantener el Congreso de la República vale \$208.343.6 millones este año, el sostenimiento del Ministerio de Relaciones Exteriores vale \$230.952.8 millones.^v Pero no hagamos cuentas solamente sobre gastos diplomáticos que tan cuestionados han sido últimamente. Pensemos en cuánto le cuesta al país el sostenimiento de esta guerra que vivimos.

¿Acaso no es más racional económicamente invertir en la democracia que en las armas? Si se hace un estimativo de la cantidad de dinero que el país gasta en armamentos, entrenamientos, municiones, helicópteros, tanques de guerra, aumento de pie de fuerza y otros relacionados, forzosamente tendremos que admitir que la guerra es mucho más costosa que unos congresistas más en la nómina del legislativo. Tan solo el presupuesto para el Ministerio de Defensa este año fue de \$5.089.610 millones.^{vi}

No sobra recordar que tal defensa no se concreta en beneficio para los ciudadanos, como está ocurriendo en la actualidad. Siempre será más civilizado tener un ciudadano en el Congreso razonando y controlando los poderes públicos, antes que un soldado en las filas preparándose para el uso de la fuerza.

Pero siguiendo con los datos, debemos considerar que el ahorro que plantea la reforma de \$39.460.8 millones al año, es equivalente a los gastos generales del Fondo Rotatorio del Ministerio de Relaciones Exteriores \$32.019.8 millones, o inferior a los gastos generales del Ministerio de Hacienda que equivalen a \$49.919.5 millones. Si estamos pensando en recortar la democracia porque implique un supuesto ahorro de una cifra equivalente a unos gastos generales de un Fondo de un ministerio, debemos replantear nuestras prioridades.

Decir que mantener congelado el número de Representantes a la Cámara ayudará a las finanzas del país, es un engaño porque como hemos

ⁱ Los Congresos de dos cámaras originados Inglaterra, predominan en el mundo por sus beneficios para la democracia. En las Segundas Cámaras (Cámara de Representante en Colombia), es donde se da la representación poblacional, por ello el número de sus miembros está definido con base en el censo de población y está constituida, por lo general, por diputados o representantes que son elegidos proporcionalmente con la población que tiene cada uno de los respectivos estados o provincias del país, en nuestro caso departamentos, de tal forma que habrá más representantes de una provincia que de otra, puesto que el número de ellos lo determina la cantidad de población de las mismas.

ⁱⁱ La democracia entendida como un método según algunos tratadistas encuentra en los procedimientos que la rodean el fundamento de su institución. Si los procedimientos se alteran, la democracia puede resultar ilegítima.

http://eltiempo.terra.com.co/hist_imp/Domingo_hist/lect_hist/2004-05-23/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_HIST-1621949.htm; Juan Luis Cebrián.

ⁱⁱⁱ No creo necesario tener que volver la mirada a la conquista española, donde los conquistadores llegaron a imponernos sus costumbres y sus normas dejando de un lado la población nativa que creció descontenta y apartada y que después tuvo que levantarse en armas para defender sus derechos, sus vidas y sus tierras. O más adelante en la historia recordemos los enormes daños a la conciencia política del país que produjo el Frente Nacional, excluyendo a otras opciones políticas del poder durante casi 20 años.

^{iv} “Durante un siglo, los Conservadores y los Liberales tomarán el poder, interrumpidos por varios períodos de dictadura militar. Así en los años 70, la ausencia de competencia política llevó a una marginalización de la población en cuanto al debate político. Esta crisis se manifiesta principalmente cuando se forman nuevos grupos armados”.

<http://www.spanish.travel-guides.com/data/col/col580.asp>

^v http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/docs/FOLDER/REPOSITORIO/PREPUPUESTONACIONAL/PROYECTO2004_16/RESUMEN2004/GASTOSENTIDAD2004.XLS

^{vi} *Ibidem*.

analizado sobre el Presupuesto Nacional, el mantenimiento del Congreso tiene un peso ínfimo dentro del presupuesto nacional y como sabemos, realmente no ahorra porque deja unos colombianos insatisfechos y sin representación.

Creemos sinceramente que la presencia estatal en las regiones no solamente se manifiesta a través de uniformados, también hay presencia del Estado cuando la población conoce a sus representantes y los siente propios, gracias a ello nace y crece la conciencia política de base y aumenta el control al ejercicio del poder.

Siguiendo con las cuentas, los gastos del Congreso se aproximan al 0.26% del Presupuesto Nacional que es de 77 billones 700 mil millones, aproximadamente, y el presupuesto asignado al Congreso no llega a los doscientos cincuenta mil millones de pesos. En relación con el PIB la cifra es asombrosamente insignificante.

A los datos que hemos visto le faltan los 3 billones de pesos que se pierden por corrupción al año en contrataciones manejadas por el Ejecutivo, según los datos revelados por Confecámaras el pasado 5 de mayo.

Diríamos que no es tan costoso mantener la actual regla para la definición de la participación democrática en el país. Por el contrario, diríamos que hay otros gastos que deben reevaluarse. Los cálculos del ahorro no deben hacerse sobre las nóminas del legislativo, ni sobre los colombianos sin representación y lo que sus acciones de insatisfacción pueden costarle al Estado. Las cuentas del ahorro deberían darse sobre temas mucho más profundos que impliquen un ahorro verdadero, temas profundos como la reforma pensional.

No hay duda que en las actuales condiciones la eficiencia del Congreso puede preocupar, razón por la que el ahorro en sus gastos podría justificarse, sin embargo dadas las posibilidades reales de un Congreso de cara a la actual reforma política y las que se proyectan nos advierten la oportunidad de un Congreso “admirable”.

¿Debe el Estado colombiano buscar minimizar sus gastos? Claro que sí, pero no poniendo en amenaza el órgano de representación del ciudadano. Una democracia representativa es un ahorro para la Nación. Pretender reducir a futuro el Congreso (o congelar su composición) afecta la representatividad del régimen político, y contribuye al refuerzo del régimen presidencialista en Colombia.

Un régimen democrático requiere un Congreso fuerte, autónomo y bicameral, que represente a la totalidad de la población, además la literatura sobre la democracia representativa indica que hay una relación estrecha entre el desarrollo económico y el nivel de participación popular en la democracia.^{vii}

Para concluir este punto, consideramos fundamental incluir en el panorama económico el ahorro que representa para un Estado, tener una democracia que funcione correctamente, a cambio de tener un país de gastos diplomáticos exagerados, de corrupciones monstruosas y de insatisfechos, condiciones que sumadas producen condiciones difíciles de gobernabilidad en un país de tanta complejidad como el nuestro.

2.1.2 La necesidad de incluir el censo de población en la política

Para garantizar la modernidad de Colombia, el censo debe estar incluido en la política de la forma en la que el Constituyente lo concibió, garantizando una participación real de los departamentos en la Asamblea Legislativa. Señores legisladores, debemos propender porque la Colombia moderna esté bien representada. El criterio para calcular debe mantenerse de conformidad con las cifras del censo, porque así se garantiza una proporción racional y real de participación. ¿Será políticamente sostenible una fórmula para la representación que no considere el censo de población como el punto de partida?

Miremos algunas cifras de población en Colombia de los últimos años:

Año	Población
1985	30'062
1993	35'886
2005	(46'045 aprox.)

La conclusión más clara después de observar el cuadro es que la población colombiana ha aumentado significativamente. Pero ¿Qué ocurre respecto de la conformación de la Cámara de representantes? que ese aumento poblacional no se ha visto reflejado en la composición de la últimas dos cámaras escogidas por el pueblo colombiano.

El actual Congreso está conformado sobre la base de la población de 1985, que fue aprobado legalmente. Lo anterior quiere decir que para el Congreso escogido en el año de 1998 cada representante a la Cámara, ya había por lo menos 5.886 colombianos sin representación, pues la población promedio que un parlamentario representa, de conformidad con la fórmula establecida por el Constituyente de 1991 es de 186.720 ciudadanos y que para el Congreso escogido en el 2002 debieron ser más de 190 los representantes a la Cámara que garantizaran la representación total de la población colombiana.

Un punto del que no debemos alejarnos es la complejidad de la Nación colombiana. La diversidad del Estado colombiano es cada vez más notoria, tanto que la Constitución tuvo que cambiar para reconocerlo, hemos pasado de tener intendencias y comisarías a tener más de 30 departamentos, cuando se crearon los departamentos reconocimos la necesidad de una organización política y administrativa más particular que diera respuesta a los problemas locales con mayor profundidad de la que podría dar un gobierno centralizado. Tal reconocimiento además ha llevado a que al día de hoy el país tenga más de 1.000 municipios, todo ello por la necesidad de atender los problemas de las poblaciones municipales, los requerimientos locales.

Todos estos esfuerzos por reconocer las regiones, los municipios, incluso las minorías étnicas y sus complejidades y las diferencias que estas entidades presentan ante el nivel gubernamental no se han trasladado a la sede democrática por excelencia, al recinto en el que se toman las decisiones que a todos incluyen, y que a todos involucran.

El Congreso pareciera no aceptar que el país ha cambiado y que tal variación se ha reflejado no sólo en el incremento poblacional, sino en el reconocimiento de instancias locales de decisión que aboguen por lo propio, por lo particular, por lo concreto, por aquello que simbolizan los representantes a la Cámara: El problema regional y la situación local frente a la nacional.

Para concluir este punto, baste con señalar que el censo poblacional y la política deben ir de la mano, en cifras, no en proporciones engañosas.

2.1.3 De la comparación con otras democracias

Finalmente, debemos preguntarnos si el tamaño del Congreso en Colombia es grande si se compara con el de otros países del mundo y debemos llegar a la conclusión de que una afirmación en tal sentido no es cierta.

Democracias representativas y tradicionales en el mundo como Francia o Estados Unidos tienen una segunda cámara mucho más grande que la colombiana. La Asamblea Nacional Francesa consta de 577 diputados, con una población promedio de 61 millones de habitantes, es decir, un diputado por 100.000 habitantes^{viii} y Estados Unidos tiene 435 representantes^{ix}.

^{vii} “(...) El avance de la democracia y el establecimiento de reglas macroeconómicas claras y fuertes no deben verse como antagonicos sino como complementarios. Existen al menos dos razones poderosas para ello. La primera es que para que la política pública sea eficaz y sostenida tiene que haber consistencia entre las distintas metas establecidas por las autoridades. De hecho, la falta de consistencia ha sido una de las principales causas de los dolorosos ajustes que ha sido necesario realizar en el diseño de política, como ocurrió en los años ochenta y en las crisis más recientes en América Latina. La segunda es que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales, como lo enseña muy bien la historia latinoamericana. (...) La consistencia y la estabilidad son, por lo tanto, condiciones necesarias para lograr las metas del desarrollo (...)”. *José Antonio Ocampo, Economía, cohesión social y democracia*, en http://www.mimdes.gov.pe/vforo/documentos/democracia_economia.pdf

^{viii} <http://www.diplomatie.gouv.fr/france/es/instit/instit03.html>

^{ix} <http://www.historylearningsite.co.uk/congress.htm>. La población es 291 millones de habitantes según cifras tomadas de http://www.unicef.org/infobycountry/usa_statistics.html

Otras democracias como Argentina con aproximadamente 10 millones de habitantes menos que Colombia tiene una Cámara de Diputados con 279 miembros. España con 40 millones de habitantes tiene 349 miembros en una Cámara de Diputados y México con casi el doble de la población de Colombia tiene más de 500 miembros en su segunda Cámara.

Los datos nos permiten observar que Colombia no tiene la segunda Cámara más grande del mundo, tampoco la más pequeña, tiene una cámara de representantes racional, adecuada al tamaño y a la complejidad de nuestro país. Por este motivo debemos mantener la actual fórmula para su conformación.

2.1.4 Las garantías a las minorías son elemento fundamental de la democracia

De acuerdo con los ponentes, la fórmula actual puede afectar a futuro la representación de las entidades territoriales que hoy cuentan con un número reducido de representantes a la Cámara. Lo anterior, ya que los centros más poblados tendrán cada vez mayor número de representantes, mientras que los menos poblados mantendrán en muchos casos la representación mínima.

Sin embargo, como hemos venido señalando, consideramos que la representatividad en las instancias de decisión debe corresponder con la población. De lo anterior se deriva que un mayor número de habitantes necesite un mayor número de curules en el órgano de decisión, para garantizar la real representación.

Lo anterior no implica que haya entidades territoriales sin representación, porque la actual fórmula constitucional de composición de la Cámara establece una participación mínima para todos los actores políticos involucrados. Lo que se busca con esta configuración es garantizar que las voces de todos sean oídas, a pesar de que las decisiones sean tomadas por las mayorías.

2.2 Frente a las modificaciones del artículo 299 de la Constitución Política

2.2.1 Frente a la primera modificación que consiste en establecer que las Asambleas Departamentales, de aquellos departamentos que antes de la Constitución Política de 1991 eran Comisarias, estarán integradas por 7 miembros.

Como dijimos anteriormente, esta modificación ya había sido aprobada por el Senado de la República en el Acto legislativo número 1 de 2003, por considerarla necesaria en la medida en que la población de estos departamentos es inferior a la del resto. Creemos que la representación debe ser proporcional al número de habitantes y que el censo electoral debe ser considerado en la conformación de los organismos colegiados que toman decisiones importantes en el campo de la política ya sea regional o nacionalmente, por ello, limitaciones que no consideren el censo electoral no las podemos avalar.¹

2.2.2 Frente a la modificación que incluye cambios en el sistema de elección de los diputados.

Estamos de acuerdo con los ponentes en que la mala imagen y el desprestigio de las Asambleas se debe a la ausencia de una representación efectiva de los ciudadanos, es decir, al profundo distanciamiento que existe hoy entre elegidos y electores.

Por lo anterior consideramos importante la delimitación de círculos electorales que tiene como objetivo el establecimiento de circunscripciones más reducidas para la elección de los diputados, con el propósito de que se albergue un número proporcional de ciudadanos que asegure una efectiva representación en las Asambleas de comunidades geográficamente definidas y una relación más fuerte entre los habitantes del círculo electoral y sus representantes.

Consideramos que si bien esta es una propuesta fundamental y esencial en la estructuración de nuestras entidades democráticas, creemos que esta debe estudiarse con mayor cuidado y no debe ir incluida en una propuesta cuyo objeto principal es congelar el número de miembros de la Cámara de Representantes, disminuir sin criterio razonables los miembros que conforman algunas Asambleas Departamentales y limitar el número de miembros del Concejo Distrital.

Una propuesta de este tipo debe ser estudiada con calma y con profundidad, condiciones que con seguridad no se darán si el debate se enmarca en otras discusiones.

Por estas consideraciones tampoco acompañamos esta propuesta.

2.3 Frente a la modificación del artículo 223 de la Constitución Política

1. El régimen especial dado al Distrito Capital obedece a sus connotaciones de territorio y población, que hacen compleja su administración, teniendo en cuenta que no se trata de una ciudad cualquiera, sino de la más importante del país^x.

En este orden de ideas, es necesario entender que cualquier trato que en principio parecería inequitativo frente a los demás distritos o municipios, se justifica, tal como lo dijo la Corte Constitucional cuando se manifestó sobre estas cuestiones en las Sentencias C-715 de 1998 y C-312 de 2002, al analizar la decisión del constituyente de crear dos regímenes diferentes: El general para todos los municipios del país, y uno exceptivo para el Distrito Capital.

Es razonable que exista un tratamiento diferenciado para las diferentes entidades, en virtud de sus especiales características. En este caso es sensato pensar que la composición del Concejo del Distrito Capital, — siendo coherentes con la línea de pensamiento que hemos esbozado—, responda proporcionalmente al censo electoral de Bogotá.

Si bien los autores hacen referencia al ahorro fiscal que se podría derivar al reducir la composición del Concejo Distrital, creemos que los mismos argumentos esbozados en relación con la modificación del artículo 176 de la Constitución, son aplicables.

Son las anteriores razones algunas de las motivaciones que nos llevan a proponer el archivo completo de la iniciativa. Creemos que las propuestas que impliquen reformas importantes a nuestro sistema político deben ser consensuadas y estudiadas con la mayor profundidad posible. Este hecho no se ha dado en muchas de las propuestas que actualmente estudia el legislativo ya que asistimos con preocupación a reformas fundamentales que se tratan con poca atención y cuidado.

3. Proposición

Por las consideraciones ya señaladas proponemos a los honorables Senadores: archivar el Proyecto de Acto legislativo número 5 de 2004, por el cual se modifican los artículos 176, 299 y 323 de la Constitución Política.

De los honorables Senadores,

Jesús Enrique Piñacué A.,

Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 42 DE 2004 DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA DE COLOMBIA

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano.

Bogotá, D. C., septiembre 2 de 2004

Honorables Congressistas:

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del Senado de la República, de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 42 de 2004 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano*, me permito presentar a su consideración el siguiente informe.

¹ Adicionalmente consideramos que debe tenerse en cuenta que la Sentencia C-668/2004 de la Corte Constitucional, declaró inexecutable la modificación del acto legislativo que mencionamos, pero esta decisión se fundamentó en los vicios de forma que tuvo tal iniciativa.

^x Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en Sentencia C-313 de 2002, M. P. Manuel José Cepeda.

Antecedentes

Se trata de iniciativa presentada por el Senador Luis Emilio Sierra Grajales ante la Secretaría General del Senado el día 3 de agosto de 2004, bajo el número 42 de 2004 Senado.

Este proyecto de ley había sido objeto de estudio por parte de la Comisión Segunda de Senado durante el período legislativo comprendido entre el 20 de julio de 2003 y el 20 de junio de 2004, que en su proceso de estudio para primer debate en dicha Comisión fue archivado, argumentándose entre otras razones que: “...este evento hace parte del Patrimonio Cultural de la Nación. Por tal motivo, no es necesaria una ley para este reconocimiento...”, razón que por supuesto no deslegitima la presente iniciativa y que además reafirma la necesidad de hacer expreso tal reconocimiento, con el único fin de que reciba la protección, conservación y divulgación que como tal le corresponden.

Consideraciones generales

a) Aspecto histórico y cultural

El pasillo apareció en la vida nacional como expresión del inconformismo independentista en algunas regiones del nuevo reino, buscaba la recreación de algún tipo de danza más acorde con el ambiente criollo, se trataba de hallar una modalidad coreográfica musical, con atuendos, vestuario y atributos de danza que permitieran el acceso popular a estas formas de expresión artística y cultural.

Las raíces del pasillo fueron introducidas a nuestro territorio en las postrimerías de la colonia para convertirse después de conseguida la independencia, en la música de la vida republicana, considerándose como un elemento auténtico colombiano, ya que su origen se dio más por una necesidad de la época frente al desarrollo cultural que como imitación de esos aires importados por los europeos.

En las primeras décadas del siglo XX el pasillo es el aire más popular representativo, por cuanto no hubo compositor de música popular en Colombia que dejara de ofrecer un pasillo, por lo menos, como contribución suya al patrimonio artístico del país.

Su estructura y el esquema fue obra del maestro Pedro Morales Pino, en los finales del siglo XIX, coincidió en ese momento la aparición de formas de agrupación que le darían un carácter definido a la música Nacional: la estudiantina, el dueto vocal y el trío instrumental, entonces el pasillo se convirtió en ritmo consuetudinario al lado del bambuco.

En la actualidad el pasillo ha variado radicalmente y es precisamente porque desde sus orígenes el aire de pasillo se afincó y sustentó en construir, sobre una estructura antigua, nuevas formas de concebir la creatividad para la música colombiana, dándole origen al Pasillo Contemporáneo.

El festival objeto del presente reconocimiento, se realiza en homenaje a los Hermanos Hernández cultores de la música colombiana nacidos en Aguadas, y gracias al esfuerzo y a la gestión de la Corporación Turaguadas que ha convertido el festival en un evento de gran importancia tanto a nivel nacional como internacional;

b) Contenido del proyecto

En el proyecto se proponen cuatro artículos, de los cuales el **primero** declara como patrimonio cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano que se celebra en Aguadas, Caldas.

El **segundo** se refiere a la divulgación, protección y conservación de esa tradición artística-musical, y con base en el artículo quince de la Ley 397 de 1997 o Ley General de la Cultura se alude a la financiación y la sostenibilidad. Este artículo en su parágrafo **autoriza** al Gobierno Nacional para que efectúe las asignaciones económicas necesarias para el cumplimiento del objeto propuesto en la presente ley.

El artículo **3º** autoriza al Ministerio de Cultura para que asuma compromisos en la organización y divulgación del festival, lo mismo que para la consecución de recursos económicos diferentes a los que se derivan del Presupuesto General de la Nación.

El artículo **4º** se refiere a la vigencia de la ley a partir de su sanción;

c) Fundamentos constitucionales

En primer lugar, es importante señalar que según el artículo 150 de la Constitución es facultad del Congreso hacer las leyes y por medio de ellas interpretar reformar y/o derogar las mismas, por lo tanto, es competencia del ente legislativo atender asuntos como el propuesto en el proyecto de ley en comento e, igualmente, la Comisión Sexta Constitucional Permanente de Senado para este caso en concreto, es la encargada de dar primer debate al presente proyecto de ley, toda vez que según el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992 un asunto de su competencia es lo relacionado con cultura.

De lo anterior, concluimos que el principio general que rige la competencia del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no es otro que el de la libertad, con excepción de las específicas materias reservadas por la propia Constitución

En segundo lugar, frente a la atribución de declarar Patrimonio Cultural de la Nación a un bien o valor cultural que sea expresión de la nacionalidad Colombiana, por parte del Congreso, dispuesto en el artículo 1º de la presente iniciativa, destacamos que si bien el mismo legislador delegó ante el Ministerio de Cultura - Consejo Nacional de Monumentos Nacionales (artículos 4º y ss. Ley 397 de 1997) ciertas atribuciones, ello no obsta para que en virtud de la cláusula general de competencia pueda el Congreso darle directamente el carácter de Patrimonio Cultural de la Nación a un conjunto de valores y bienes públicos,¹ como ha sucedido en los casos de el Carnaval de Barranquilla, el Carnaval de Pasto y el último sancionado como Ley de la República, *el Festival del Mono Núñez*.

Por lo anterior, el hecho de que no se cuente con la participación del Consejo de Monumentos Nacionales para la toma de la decisión consignada en el proyecto, sirve de argumento de conveniencia más no de constitucionalidad, como se colige de los argumentos que archivaron esta iniciativa cuando hizo su curso por la Comisión Segunda de Senado tal como se señaló al comienzo del presente informe.

En tercer lugar, toda vez que en la presente iniciativa en su artículo 2º autoriza al Gobierno Nacional para que efectúe las asignaciones económicas necesarias para la consecución del presente reconocimiento, destacamos el **Principio de Legalidad del Gasto**, según el cual corresponde al Congreso de la República **decretar y autorizar** los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático de la forma republicana de Gobierno, consagrada en el artículo 1º de la Constitución Política.

Este mismo principio encuentra sustento en el artículo 150 Constitucional en su numeral 11, en el cual se establece la competencia para que el Congreso de la República mediante la expedición de una ley, establezca las rentas y gastos de la administración, igualmente dispuesto en los artículos 345 y 346 ibídem al disponer que no podrá hacerse ningún gasto público que no haya sido **decretado por el Congreso**, las Asambleas Departamentales o por los Concejos Distritales o Municipales, y de otro lado reafirman la idea que en la ley de aprobaciones no podrá incluirse partida alguna que no corresponda a un crédito judicialmente reconocido, o a un gasto decretado conforme a la ley anterior.

Salvo el caso de las materias específicas relacionadas en los numerales 3, 7, 9, 11, 19 literales a), b), e) y 22 del artículo 150 Constitucional, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, “... **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...**” (Negrilla fuera de texto).²

¹ Sentencia C-343 de 1995 Corte Constitucional.

² Sentencias C-490 de 1994, C-325 de 1997 y C-685 de 1996 Corte Constitucional.

Por las anteriores razones y atendiendo el empuje y reconocimiento que a través de la presente iniciativa se destaca en las gentes del departamento de Caldas y en especial las del Municipio de Aguadas, anexo el texto definitivo y sin modificaciones del Proyecto de ley 42 de 2004 Senado, solicitando a los miembros de la Comisión Sexta:

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 42 de 2004 Senado, *por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano.*

Cordialmente,

Edgar Artunduaga Sánchez,
Senador Ponente.

PROYECTO DE LEY NUMERO 42 DE 2004 SENADO

por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano.

“El Congreso de Colombia

DECRETA:”

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación el Festival del Pasillo que se celebra en el municipio de Aguadas, Caldas, y se le reconocen la especificidad del folclor andino, a la vez que se le brinda protección en sus diferentes expresiones.

Artículo 2°. La Nación en cabeza del Ministerio de la Cultura, contribuirá con la protección, conservación, rehabilitación y divulgación de las obras y bienes que integran el festival, al igual que con la financiación y sostenibilidad del mismo, en desarrollo del artículo 15 de la Ley 397 de 1997 Ley General de Cultura.

Parágrafo. Para el debido cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, autorícese al Gobierno Nacional, de conformidad con los artículos 334, 339 y 341 de la Constitución Política, para que efectúe las asignaciones económicas necesarias en el Presupuesto General de la Nación.

Dichas apropiaciones deberán contar para su ejecución con los respectivos programas y proyectos de inversión.

Artículo 3°. Autorícese al Ministerio de Cultura su concurso en la modernización del Festival del Pasillo como Patrimonio Cultural de la Nación, en los siguientes aspectos:

a) Organización y divulgación del festival en sus diferentes expresiones, con el fin de que sirva como testimonio de la identidad cultural nacional, presente y futura;

b) Consecución de recursos económicos, diferentes a las apropiaciones en el Presupuesto General de la Nación, con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales y así estimular el desarrollo y fortalecimiento dentro y fuera del territorio nacional de las obras establecidas en la presente ley.

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

Cordialmente,

Edgar Artunduaga Sánchez,
Senador Ponente.

CONTENIDO

Gaceta número 498 - Lunes 6 de septiembre de 2004	
SENADO DE LA REPUBLICA	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 115 de 2004 Senado, por la cual se amplía la cobertura en la prestación de servicios de salud a los estratos 1, 2 y 3.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 05 de 2004 Senado, por el cual se modifican los artículos 176, 299 y 323 de la Constitución Política.	3
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 42 de 2004 del honorable Senado de la República de Colombia, por medio de la cual se declara Patrimonio Cultural de la Nación el Festival Nacional del Pasillo Colombiano.	6