



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XIV - Nº 694

Bogotá, D. C., jueves 6 de octubre de 2005

EDICION DE 20 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

CAMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 160 DE 2005 CAMARA

por la cual se crean los comités procelebración del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia que se cumple el 20 de julio de 2010.

Artículo 2°. Para exaltar la conmemoración del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia, a partir de la sanción de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341, 151, 345 y 346 de la Constitución Política, autorizase al Gobierno Nacional para asignar en la adición presupuestal de la vigencia de 2006 y siguientes hasta el 2010, las sumas necesarias para ejecutar las obras de infraestructura de interés social, así como para la recuperación del patrimonio histórico y consolidación del capital cultural, artístico e intelectual.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para celebrar las apropiaciones presupuestales y los contratos necesarios para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 4°. Para preparar las celebraciones aniversarias del grito de Independencia de Colombia, se autoriza la creación de comités al nivel de la Nación, los departamentos y municipios, así:

1. El Comité Nacional estará integrado por el Ministro del Interior o su delegado, quien lo presidirá; el Ministro de Cultura o su delegado, como Vicepresidente; el Ministro de Transporte o su delegado; el Ministro de Educación Nacional; el Director del Departamento Nacional de Planeación; el Presidente de la Academia de Historia de Colombia o su delegado, quienes direccionarán los comités departamentales y municipales, con el fin de asegurar el éxito de los programas culturales, deportivos y demás eventos conmemorativos del Grito de Independencia de la República de Colombia.

Este comité estudiará y programará el enlucimiento y reparaciones urgentes de los principales edificios nacionales, cada año a partir de 2006 hasta el 2010 para su ejecución, y coordinará los eventos cívicos, culturales, artísticos y deportivos que se programen para la conmemoración de esta efemérides nacional.

2. Los comités departamentales estarán integrados por los gobernadores de los respectivos departamentos, quienes los presidirán con el concurso

de los secretarios de educación, rectores de las universidades públicas y privadas.

Estos comités se encargarán de programar los eventos culturales, artísticos y deportivos, con el objeto de festejar la Independencia de Colombia, y ejercerán el control del enlucimiento y reparaciones locativas de los edificios de propiedad del departamento.

3. Los comités municipales estarán presididos por los alcaldes municipales con el concurso de los secretarios de educación, de dos rectores de colegios públicos o privados y un profesor licenciado en ciencias sociales.

Estos comités se encargarán de programar el enlucimiento de los edificios públicos municipales así como de los privados y elaborará anualmente el programa a desarrollarse el 20 de julio de 2010 e informará al señor gobernador los resultados de su gestión al término de cada vigencia fiscal.

Parágrafo. La pertenencia y participación en estos comités serán ad honorem para todos sus integrantes.

Artículo 5°. Las Academias de Historia o centros de estudios históricos legalmente constituidos en el territorio nacional, prestarán a los comités procelebración del Bicentenario del Grito de Independencia de Colombia, todo el concurso que les fuere solicitado como entes consultivos para el control de la calidad y la verdad histórica de los trabajos literarios, representaciones teatrales u obras artísticas que con motivo a este efemérides preparen las universidades, colegios, escuelas de carácter público o privado o de grupos teatrales particulares.

Artículo 6°. Autorízase mediante esta ley al Ministerio de Educación Nacional la creación de la Mención de Honor a los mejores grupos teatrales representativos de los Gritos de Independencia de las ciudades de Cali, 3 de julio de 1810, Bogotá, 20 de julio de 1810 y Cartagena 11 de noviembre de 1811, para cuya premiación se atenderá el concepto de cada una de las Academias de Historia de las precitadas ciudades capitales.

Artículo 7°. Autorízase mediante esta ley al Ministerio de Comunicaciones y Cultura, en asocio con el Ministerio de Educación Nacional, el RTVC y la Comisión Nacional de Televisión, la preparación y divulgación de una serie especial de programas de Televisión dedicados a la divulgación del tema de la Independencia de Colombia durante el año 2010, con una periodicidad de por lo menos un programa cada semana por los canales públicos, incluidos los canales regionales de propiedad oficial.

Artículo 8°. Autorízase mediante esta ley, al Ministerio de Hacienda para gestionar ante la Junta Directiva del Banco de la República la emisión de una moneda durante todo el año de 2010, con la efigie del prócer José María Carbonel, por su valerosa actuación en el grito de Independencia del 20 de julio de 1810.

Artículo 9°. Autorízase mediante esta ley, al Ministerio de Comunicaciones y Adpostal, la emisión de una estampilla o sello para el servicio de correo, conmemorativos del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia con la efigie del prócer José María Carbonel durante todo el año 2010.

Artículo 10. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, podrán celebrarse convenios interadministrativos entre la Nación, los departamentos y municipios de la República de Colombia.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de su sanción.

Luis Antonio Cuéllar,

Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Permítaseme presentar a consideración del honorable Congreso de la República el presente Proyecto de ley, *por la cual se crean los comités procelebración del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones*, presentado con suficiente antelación para que los objetivos que se persiguen puedan tener eficaz cumplimiento en el tiempo.

Sabido es por los colombianos que el 20 de julio de 1810 un grupo de criollos con el apoyo multitudinario popular protagonizó el Grito de Independencia del gobierno español, lo que se constituyó en el primer paso de lo que había de ser una larga y difícil lucha que se consolidó en 1819, tras una pléyade de mártires y héroes que la historia conoce con el título de la Independencia.

La nueva Historia de Colombia, una escuela de investigadores que ha dado a conocer profundizaciones históricas que no han esclarecido demasiados hechos a los colombianos, han destacado de manera sobresaliente el papel extraordinario de salvación del movimiento popular, en su momento más crítico y cuando todo indicaba que la desidia general y la falta de interés comunitario podía dar al traste con el movimiento, que tuvo el prócer José María Carbonel, una de las primeras víctimas de la reconquista, por lo que en este proyecto de ley para regular las celebraciones aniversarias se le quiere rendir un homenaje muy especial a este colombiano de enormes raíces populares y democráticas.

En la posibilidad de prever una celebración adecuada, se deben ordenar legalmente los marcos generales correspondientes, coordinados por quienes conocen la materia de manera amplia y pueden dirigir una fiesta de la nacionalidad en la que se consoliden los conocimientos y las apropiaciones de las luchas, victorias y derrotas de quienes nos antecedieron en la conformación de la República para lograr la sociedad actual, con la autonomía constitucional y con la identidad propia de un pueblo que ha sabido darse su destino, con todas las dificultades que ello ha podido entrañar.

Se crean unos comités especiales que deben pensar, preparar y dirigir los actos de celebración de ese aniversario, en los que deben ser vinculados todos los estamentos sociales y, muy especialmente la juventud y la niñez. Los integrantes de esas comisiones serán personas que tengan relación directa con el proyecto y que lo conozcan desde el aspecto histórico a fondo, para que las programaciones posean coherencia y significado esencial de la representatividad del hecho que tanto mérito tiene para la sociedad colombiana.

En la seguridad que esos actos de celebración requieren de recursos de financiación, se autoriza a los entes oficiales para que hagan las asignaciones presupuestales anualmente durante un lustro, con el fin de que no haya improvisación en lo que se llegare a programar lo que de suyo resulta necesario, se planifiquen las obras y actos que estén listos para el año 2010 y se garantice el éxito de la celebración del Bicentenario del Grito de nuestra Independencia.

Es un proyecto de ley que pretende por encima de todo, despertar un poco más el nacionalismo colombiano y el sentido de pertenencia a todo lo nuestro, factor necesario para emprender tareas conjuntas exitosas entre todos los habitantes de este territorio.

Objetivo general

Este proyecto de ley pretende como objetivo general despertar el nacionalismo colombiano, tan echado a menos por estas calendas, y motivar el sentido de pertenencia por todo lo nuestro, como un factor indispensable para emprender tareas conjuntas que resulten exitosas entre los habitantes del territorio nacional.

Objetivo especial

Que el Gobierno Nacional, así como los gobiernos departamentales y municipales, cada uno en sus respectivas jurisdicciones se apersonen de la planificación de las obras, como el enlucimiento y reparaciones de los edificios públicos, empezando por el Capitolio Nacional, todo esto cada año y apropien en los respectivos presupuestos las partidas para la ejecución de las obras programadas.

He contado con el apoyo de miembros de la Academia de Historia en la preparación de este proyecto y espero que en su estudio se pueda enriquecer mucho más con el aporte de los honorables Congresistas y de quienes son expertos en esta clase de conocimientos.

Colombia necesita de actos legales de esta naturaleza para consolidar causas que enaltezcan nuestro orgullo de ser colombianos.

Aspectos legales

Este anteproyecto fue consultado previamente por el autor al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, mediante oficio número 20050425/003 del 28 de abril de 2005, con el objeto de atender en su proyecto definitivo las observaciones de carácter legal que el Ministerio tuviera a bien advertir, y fue así como el ente ministerial se pronunció en los siguientes términos: “Sobre el particular es preciso aclarar que, si bien el Congreso tiene la iniciativa legislativa para presentar proyectos que decreten gasto público, el legislador debe limitarse a autorizar al Gobierno para que estas apropiaciones puedan ser incluidas en la Ley Anual del Presupuesto, como así lo establece la Constitución Política en sus artículos 151, 345, 346.

Sobre el tema, la Corte Constitucional ha sentado su posición al respecto señalando en la sentencia C-360 de 1996, lo siguiente: “Por ello, respecto de leyes o proyectos de leyes que se refieren a la asignación de partidas del presupuesto nacional para el cubrimiento de determinados gastos, la Corte ha sostenido reiteradamente una posición según la cual tales disposiciones del legislador que ordenan gastos, expedidas con el cumplimiento de las formalidades constitucionales, no pueden tener mayor eficacia que la de constituir títulos jurídicos suficientes, en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta, para la posterior inclusión del gasto en la ley de presupuesto, **pero que ellas en sí mismas no pueden constituir órdenes para llevar a cabo tal inclusión, sino autorizaciones para ello**”.

El mencionado oficio cita además otros conceptos de la honorable Corte Constitucional sobre estos particulares, consignados en la Sentencia C-892 de 2002 del M.P. Alfredo Beltrán Sierra:

(...) debe recordarse brevemente que, dada su naturaleza especial, las leyes orgánicas cuentan con ciertas características particulares; tal y como lo estableció la Corte en la Sentencia C-337 de 1993, estas leyes “gozan de una prerrogativa especial, por su posición organizadora de un sistema legal que depende de ellas. Estas leyes reglamentan plenamente una materia: son estatutos que abarcan toda la normatividad de una serie de asuntos señalados expresamente en la Carta Política (artículo 151) (...) las leyes orgánicas condicionan, con su normatividad, la actuación administrativa y la expedición de otras leyes sobre la materia de que tratan, es decir, según lo dispone la norma constitucional citada, sujetan el ejercicio de la actividad legislativa”.

Finalmente el oficio en comentario expresó al autor, el siguiente párrafo: “Agradezco entonces tener en cuenta las anteriores consideraciones, no sin antes manifestarle muy atentamente nuestra voluntad de colaborarle con todo lo referente a su loable iniciativa, dentro de las restricciones legales y constitucionales a las que nos encontramos obligados. (Fdo.) María Inés Agudelo Valencia, Viceministra Técnica encargada de las funciones del Despacho del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

En atención a las oportunas sugerencias de orden jurisprudencial, los textos originales del anteproyecto fueron revisados y modificados para adecuar los términos en su redacción, como puede observarse en el artículo 3° del anteproyecto que dice “Autorízase al Gobierno Nacional

para celebrar las apropiaciones presupuestales y los contratos necesarios para la ejecución plena de lo dispuesto en la presente ley”, como indica la observación escrita en negrilla de la honorable Corte Constitucional.

Por otra parte se consultó la Sentencia C-554 de 2005 del Magistrado Ponente Jaime Araújo Rentería sobre Objeciones Presidenciales al Proyecto de ley número 223 de 2003 Senado y 109 de 2002 Cámara, *por el cual la Nación se vincula a la celebración de los (60) años del Instituto Caro y Cuervo, rinde tributo de admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras*. En esta sentencia se analizó el Principio de la Legalidad del Gasto Público, cuyo contenido reza:

El gasto público es el empleo del dinero perteneciente al Estado por parte de la Administración Pública.

Este tipo de gasto, para poder ser efectuado, debe ceñirse a lo estipulado en la Constitución y la ley. Es de acá, precisamente, de donde se deriva **el principio de legalidad del gasto público**.

Este principio está establecido en los artículos 345 y 346 de la Constitución Política, relativos al presupuesto, según los cuales “corresponde al Congreso, como órgano de representación plural, **decretar y autorizar** los gastos del Estado, pues ello se considera un mecanismo necesario de control al Ejecutivo y una expresión inevitable del principio democrático”.

Así las cosas, el Congreso puede determinar y autorizar gastos que deba realizar el Estado, no sólo por cuanto es el órgano de representación popular sino igualmente por cuanto es un mecanismo de control del ejecutivo.

Esta posibilidad encuentra sustento en el numeral 11 del artículo 150 constitucional que establece que al Congreso corresponde “establecer las rentas nacionales y los gastos de la administración”, esto en concordancia con el segundo inciso del artículo 345 ibídem, el cual indica que no se podrá hacer erogación con cargo al Tesoro que no se halle incluido en el presupuesto de gastos, y el 346, inmediatamente siguiente, que afirma que no podrá hacerse ningún gasto público “que no haya sido decretado por el Congreso, por las asambleas departamentales, o por los concejos distritales o municipales...”.

En el constitucionalismo colombiano, la legalidad del gasto opera en dos momentos diferenciados, **pues en general las erogaciones no sólo deben ser previamente decretadas por la ley (C.P., artículo 346) sino que, además, deben ser apropiadas por la ley de presupuesto (C.P., artículo 345) para poder ser efectivamente realizadas**.

En este orden de ideas, no cabe duda, que el Congreso cuenta con la posibilidad de decretar gastos públicos y aprobarlos en el Presupuesto General de la Nación.

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el Gobierno Nacional. En efecto, las leyes obligan y las que ordenan gastos públicos también, de lo contrario quedaría su cumplimiento supeditado a la voluntad del Gobierno de turno. En una democracia quien tiene la primacía es el órgano legislativo y así lo quiso el constituyente de 1991 en materia de gasto público. Así las cosas, la generalidad es que el Gobierno Nacional dé comienzo a la ejecución del gasto en el presupuesto inmediatamente siguiente.

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras.

En conclusión, el Congreso estaba facultado para decretar dicho gasto, con base en el principio de legalidad del gasto público, gasto este que debe incorporarse al presupuesto general de la Nación como lo determina el proyecto de ley, esto es entendida como autorización al Gobierno.

Para concluir con la siguiente DECISION: “En mérito de lo expuesto la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia y en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar INFUNDADA la objeción formulada por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 223 de 2003 Senado, 109 de 2002 Cámara, *por el cual la Nación se vincula a la celebración de los 60 años*

del Instituto Caro y Cuervo. Rinde tributo y admiración a su fundador y se autoriza en su homenaje la construcción de algunas obras, en consecuencia, se declara su **EXEQUIBILIDAD**.

Por los motivos expuestos e invocando la jurisprudencia contenida en Sentencia C-554 de 2005, y atemperado el proyecto de ley a los términos constitucionales, es por lo que se somete a la consideración de la honorable Cámara de Representantes el presente proyecto de ley en la confianza de encontrar el apoyo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público expresado en su comunicación extensiva a los Ministerios de Cultura y Comunicaciones.

Atentamente,

Luis Antonio Cuéllar,

Representante a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 160, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante *Luis Antonio Cuéllar*.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 734 de 2002.

Bogotá, D. C., 26 de septiembre de 2005

Doctor

ANGELINO LIZCANO RIVERA

Secretario General honorable Cámara de Representantes

Referencia: *Por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 734 de 2002.*

Cordial saludo:

Mediante el presente escrito, y de conformidad con la Constitución Nacional y la Ley 5ª de 1992, presentamos ante usted el proyecto de ley de la referencia de iniciativa parlamentaria.

Agradecemos su acostumbrada colaboración,

Atentamente,

Honorables Representantes a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca:

Marino Paz Ospina, J. Homero Giraldo, Luis Eduardo Sanguino Soto, G. Yaneth Restrepo Gallego, Jorge Ubéimar Delgado B., Jairo Alonso Coy Torres, Luis Antonio Cuéllar. Siguen firmas ilegibles.

PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 734 de 2002.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 46 de la Ley 734 de 2002, quedará así:

“La inhabilidad general será de uno a cuatro años, la inhabilidad especial no podrá ser inferior a treinta días ni superior a doce meses; pero cuando la falta afecte el patrimonio económico del Estado la inhabilidad será permanente.

La suspensión no será inferior a un mes ni superior a doce meses.

Cuando el disciplinado haya cesado en sus funciones para el momento de la ejecutoria del fallo o durante la ejecución del mismo, cuando no fuere posible ejecutar la sanción se convertirá el término de suspensión o el que faltare, según el caso, en salarios de acuerdo con el monto de lo devengado para el momento de la comisión de la falta, sin perjuicio de la inhabilidad especial.

La multa no podrá ser inferior al valor de diez, ni superior al de ciento ochenta días del salario básico mensual devengado al momento de la comisión de la falta.

La amonestación escrita se anotará en la correspondiente hoja de vida”.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de la sanción y publicación y deroga todas las que sean contrarias.

Publíquese comuníquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los...

Honorables Representantes a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca:

Marino Paz Ospina, J. Homero Giraldo, Luis Eduardo Sanguino Soto, G. Yaneth Restrepo Gallego, Jorge Ubéimar Delgado B., Jairo Alonso Coy Torres, Luis Antonio Cuéllar. Siguen firmas ilegibles.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Constitución Política como máxima expresión soberana emanada de la voluntad popular prevé dentro de sus principios rectores el derecho a la **igualdad**, así se desprende de la lectura del preámbulo de la misma, veamos:

“En ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente”:

Al realizar un juicioso estudio sobre la materia, encontramos un recorrido histórico de análisis y reformas que los legisladores han efectuado procurando el mejoramiento, transparencia, equidad, **igualdad**, oportunidad en el desempeño de las funciones de los servidores públicos ante sus diferentes entidades y/o corporaciones públicas, el cual empieza con la expedición de la Ley 136 de 1994, modificada por la Ley 177/94, 617/00 y 821/03; la Ley 190 de 1995 (Estatuto anticorrupción) y la Ley 200 de 1995, la cual, igualmente, fue modificada por la Ley 734 de 2002, actual Código Disciplinario Único, el cual consagra los principios rectores para el ejercicio de las funciones de los servidores públicos colombianos.

Dentro de este marco legal, vemos cómo el ejercicio de la función pública ejercida por los cargos de elección popular se está viendo limitada, poniéndolos en situación de **desigualdad** en el desarrollo de la democracia, con sanciones disciplinarias como las que encontramos en el artículo 46 de nuestro Código Disciplinario Único, el cual establece como inhabilidad general un término de diez (10) a veinte (20) años, dejando al funcionario prácticamente, por fuera de su actividad política,

por cuanto si este incurre en una falta disciplinaria clasificada como gravísima, como mínimo debe estar por fuera de la función pública por el término de diez años, impidiéndole su reincorporación al ejercicio democrático.

Un caso que refleja esta evidente **desigualdad** es la que se viene presentando con los concejales, quienes siendo miembros de una corporación pública de elección popular denominada Concejo Municipal, son servidores públicos mas no empleados públicos, situación que los hace protagonistas principales en sus municipios de los procesos de consolidación y ejercicio de la democracia local.

La situación descrita anteriormente, nos lleva a establecer que constitucionalmente no es viable coartarle una nueva oportunidad para continuar con su vida política, máxime cuando con ello se está violando su derecho a la **igualdad**, pues el término mínimo de diez años de inhabilidad es prácticamente su muerte política, y porque no, civil.

Como quiera que le corresponde al Legislador determinar las calidades, inhabilidades, e incompatibilidades, y demás disposiciones necesarias para la elección y desempeño de funciones de los ciudadanos que sean elegidos por voto popular para el ejercicio de funciones públicas en las entidades territoriales y por medio de las leyes, interpretar, “reformular” y derogar las mismas, creo necesario en aras de la **igualdad** consagrada en la Carta Política, reformar el artículo 46 de la Ley 734 de 2002 y reducir la inhabilidad allí consagrada, hasta por un período de elección, es decir, que la inhabilidad se establezca por un máximo de cuatro años, pues de lo contrario se restringen ilegítimamente los derechos fundamentales de quienes aspiran a acceder a la función pública.

Honorables Representantes a la Cámara por el departamento del Valle del Cauca:

Marino Paz Ospina, J. Homero Giraldo, Luis Eduardo Sanguino Soto, G. Yaneth Restrepo Gallego, Jorge Ubéimar Delgado B., Jairo Alonso Coy Torres, Luis Antonio Cuéllar. Siguen firmas ilegibles.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 4 de octubre de 2005 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 161, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes *Marino Paz Ospina* y otros.

El Secretario General,

Angelino Lizcano Rivera.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 43 DE 2005

por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Los conceptos teóricos

Fomentar el desarrollo de regiones con un marcado retraso en el desarrollo económico, mediante medidas tributarias tiene muchos inconvenientes no solo desde el punto de vista de los incentivos económicos, sino también desde la perspectiva de la administración de tales incentivos y porque tal como está constituido el régimen fiscal colombiano los sistemas de exenciones regionales generan fuertes problemas de control, como con lo sucedido con las Leyes Páez y Quimbaya.

Las exenciones fiscales no tienen ningún efecto si además de ello la región no cuenta con una infraestructura de comunicaciones adecuada, y en esto no solo cuenta la proximidad con el Canal del Dique, sino otro tipo de infraestructura para que los costos de instalación de nuevas empresas en la zona reduzca los costos de operación y acceso al mercado.

El diseño de exenciones en el impuesto de renta como mecanismo de incentivo a la inversión tiene en Colombia y en el mundo muchos

elementos contradictorios y muchos debates que cuestionan su eficiencia, algunos de estos elementos los presenta Sergio Clavijo en el documento *Tributación, Equidad y Eficiencia en Colombia: Guía para salir de un sistema tributario amalgamado* publicado en la página web del Banco de la República (www.banrep.gov.co) y que transcribimos a continuación.

Recuadro: La Parábola de las Exenciones Tributarias Productivas-Especulativas

Motivación. Esta se inicia con el proyecto-seminal que promueven empresarios-regionales ante el Gobierno Central, donde argumentan que tal o cual actividad productiva no sólo generaría muchos puestos de trabajo, sino que dejaría utilidades cuantiosas en los años venideros. Lo único que falta, según sus promotores, es que el Gobierno Central otorgue una serie de exenciones tributarias, tanto al proceso productivo como, por supuesto, a las utilidades de dicho negocio.

Desarrollo. El Gobierno de turno usualmente accede a tan loable planteamiento y concluye que, en el margen, el alivio tributario terminará pagándose por sí solo. Inclusive, esto podría darse con creces, si se tiene en cuenta el efecto multiplicador esperado de dichas actividades productivas y los recaudos adicionales por vía de los tributos indirectos.

Así, este esquema de alivios tributarios se extiende a otros sectores, hasta que el Gobierno empieza a incurrir en cuantiosos déficit, haciéndose

evidente que dicho efecto multiplicador no alcanza a compensar los generosos alivios tributarios. En consecuencia, cada vez se hace más necesario incrementar el monto de la emisión de bonos públicos y a tasas reales más elevadas, intentando suplir los faltantes presupuestales.

Epílogo. ¡¡¡La historia termina en fracaso cuando los empresarios caen en cuenta que es mejor negocio y, aparentemente menos riesgoso, hacer inversiones de portafolio en títulos públicos, en vez de andar arriesgando su capital productivo. En efecto, la rentabilidad real de la deuda pública, a estas alturas, supera el retorno esperado del proyecto-seminal y, además, ahora descubren que los bonos de deuda pública también son exentos de impuestos!!!

La paradoja es que por cuenta de las exenciones tributarias al sector productivo se genera un efecto de “exclusión” de la inversión privada a manos de los crecientes déficit fiscales. **Así, la mejor estrategia empresarial es no decidir sobre las bondades de los proyectos con base en las exenciones tributarias, que como lo ha demostrado la historia, una y otra vez, solo pueden tener un carácter temporal.** De lo contrario, las iniciativas empresariales terminarán derrotadas a manos de los inversionistas en títulos gubernamentales, que tienden a generar los llamados “esquemas Ponzi”, donde simplemente se emite más deuda para pagar los intereses de una deuda pública creciente.

Es difícil determinar si en realidad las exenciones fiscales permiten el desarrollo de actividades y regiones, y el mejoramiento de los indicadores sociales, ya que no hay una evaluación ni control político ni económico de los resultados obtenidos con dichas exenciones. Hasta la fecha el país no conoce informes claros sobre los efectos de las exenciones de las Leyes Quimbaya y Páez, ni tampoco de la más reciente exención a la reinversión de utilidades, porque no se aclara qué impacto pudo tener la medida, en este sentido, los legisladores en el tema y los responsables de ejecutar la política económica avanzan a ciegas, a pesar que la ley expresa de manera taxativa calcular el costo fiscal de los beneficios concedidos y su impacto esperado: Lo primero se cumple a medias, lo segundo sigue siendo un enigma.

Si bien en principio creemos que decretar estímulos fiscales no es necesariamente malo, es claro que cuando estos se crean es como si se tratara de un gasto, un crédito que se concede a determinados sectores y que debe estar claramente demostrada su utilidad. Además deben eliminarse toda duda de que se esté actuando de manera irresponsable al conceder este tipo de beneficios, ya que por mínimo que sea el costo, la administración de las exenciones representa un problema adicional a la administración de impuestos, y de dicha irresponsabilidad debe quedar excluidos los intereses de los legisladores en época preelectoral que tienen fuertes presiones para presentar proyectos que favorezcan determinadas regiones sin la debida sustentación económica y técnica y solo para obtener los favores del voto. Para evitar que las finanzas del Estado paguen un error de los legisladores dichos proyectos deben tener una sustentación muy fuerte, por lo menos para que el legislador conozca claramente los alcances de la medida.

Elementos sobre el proyecto

Hay muy pocas justificaciones económicas y técnicas en la exposición de motivos de la ley, como para permitir el impacto real de la exención propuesta, por ejemplo no se tiene un inventario de las empresas instaladas en la zona, condición sin la cual es imposible medir el impacto que tendría la exención en los nuevos negocios, no hay un estímulo ni un control real para que las inversiones lleguen allí donde se quiere, la amplitud de actividades hacen muy complejo supervisar sí efectivamente se está cumpliendo con los requisitos de la norma.

Por otra parte, el artículo 2° del proyecto determina que debe hacerse una evaluación de los indicadores de gestión de las empresas ya existentes para comprobar que estas hayan obtenido “incrementos sustanciales en la generación de empleo” para hacerse a los beneficios de la exención. No expresa de manera taxativa quién debe hacer seguimiento de dichos indicadores, y cuáles son esos indicadores cosa que es básica en una formulación de este tipo.

No se analiza el potencial económico de la región en cuestión, se mencionan una serie de actividades que no tienen en muchos casos vinculación directa, al tiempo que parece querer el autor diseñar un cluster productivo, amplía el tipo de actividades que deben ser cuestión

de exención, el potencial ambiental y estratégico de la región no está en duda, la pregunta es si realmente esas son las actividades más adecuadas para impulsar, o si producirán en el largo plazo el impacto esperado. Es decir, la norma debe argumentar qué otros potenciales estratégicos tiene la región para saber si la norma generará mejoras en la calidad de vida para los habitantes de la región, cuidando la sostenibilidad del medio en donde se desarrolla.

El artículo 5° es un artículo que a nuestro entender sobra, porque toda empresa que cumpla con ciertos requisitos contemplados en las normas tributarias y comerciales está obligada a llevar contabilidad. La demostración de operación en la zona, está ya contenida en el artículo 6°.

El artículo 7° tiene un concepto sobre la exención que no es equivalente: el artículo establece que cuando la inversión se haga por parte de una empresa domiciliada en el país, el monto desembolsado se haga deducible de la renta del inversionista. Propone dos formas de hacerlo: una como menor valor del impuesto por pagar o como renta exenta.

Un ejercicio permite comprender mejor la diferencia:

Supóngase una inversión por	1.000.000
Ingresos por	10.000.000
Costos y gastos deducibles:	2.000.000
Tasa del impuesto:	38.5%

En el caso de optar por la primera opción descontarlo como menor valor del impuesto a pagar:

Ingresos:	10.000.000
(-) costos y gastos deducibles:	2.000.000
(=) Renta gravable:	8.000.000
Impuesto a cargo (38.5%):	3.080.000
(-) Valor deducible de la inversión:	1.000.000
Total a pagar neto:	2.080.000

En el caso de optar por la opción dos, renta exenta tenemos:

Ingresos:	10.000.000
(-) costos y gastos deducibles:	2.000.000
(-) rentas exentas:	1.000.000
(=) Renta gravable:	7.000.000
Impuesto a cargo (38.5%):	2.695.000

Es obvio que cuando el legislador permite que haya la posibilidad de descontarlo como renta gravable el impuesto a pagar es mayor que cuando se solicita como descuento sobre el saldo a pagar. Esto implica que no puede haber certeza de cuál es el monto real del beneficio, además que no hay justificación para que se permita el uso de los dos métodos y no expresar de manera tácita que se trata de una renta exenta.

Además establece en principio no solo una exención, crea también una especie de zona franca pues hace exentos de los aranceles a las importaciones de bienes cuyo origen no sean países de la Zona Andina en el artículo 11 del proyecto, no hace relación del impacto fiscal de esta medida.

El artículo 12 rompe la unidad de materia del proyecto de ley, pues habla de las inversiones de Artesanías Colombianas en la región lo cual no es objeto del proyecto.

Además como último argumento, está la inconstitucionalidad del proyecto de ley, pues por ser de origen parlamentario va en contravía del artículo 154 de la Constitución Política, que versa lo siguiente:

ARTICULO 154. 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.

No obstante, **sólo podrán ser dictadas o reformadas por 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; las 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** (negrillas nuestras).

Por los argumentos anteriores la presente ponencia recomienda el archivo del proyecto de ley.

Atentamente,

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara Comisión Tercera.

Proposición

Procédase al archivo al Proyecto de ley 49 de 2005, *por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique*, por inconvenientes de forma y por contravenir el ordenamiento constitucional de la Nación.

Atentamente,

Wilson Alfonso Borja Díaz,

Representante a la Cámara por Bogotá.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 043 DE 2005 CAMARA

por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique.

Doctor

CESAR NEGRET MOSQUERA

Presidente Comisión Tercera Cámara de Representantes

Ciudad

Señor Presidente:

En cumplimiento de la designación impartida por usted, nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 043 de 2005 Cámara, *por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique*, de autoría de la Representante Alexandra Moreno Piraquive y otros honorables parlamentarios.

El inciso 2° del artículo 154 de la Constitución establece:

“No obstante, solo podrán ser dictadas o reformadas por 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; las que ordenan participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas; las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales y comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Como quiera que el presente proyecto de ley es de iniciativa parlamentaria, apartándose claramente de la norma superior enunciada, de manera respetuosa, le solicitamos a la honorable Comisión Tercera de la Cámara de Representantes, dar aprobación a la siguiente proposición:

Proposición

Archívese el Proyecto de ley número 043 de 2005 Cámara, *por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique.*

Atentamente,

Gustavo Petro U., Wilson Borja Díaz, Santiago Castro Gómez, Rafael Amador Campos.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NUMERO 047 DE 2005 CAMARA

por la cual se reforma al sistema educativo para garantizar la cobertura universal y el incremento de la calidad educativa.

Bogotá, D. C., 14 de septiembre de 2005

Doctor

JOSE MANUEL HERRERA CELY

Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente

Ciudad.

Señor Presidente:

De acuerdo con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, y agradeciendo la designación y el honor que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión, nos permitimos rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 047 de 2005 Cámara, *por la cual se reforma al sistema educativo*

para garantizar la cobertura universal y el incremento de la calidad educativa, en los siguientes términos:

1. Motivación y contenido del proyecto

El proyecto de ley en referencia, presentado por el honorable Representante Gustavo Petro Urrego, consta de 22 artículos incluyendo el de vigencias y busca como objetivo primordial, construir los instrumentos que por lo menos garanticen una cobertura universal en educación básica y un aumento generalizado de la calidad de la educación pública en Colombia,

2. Articulado del proyecto

PROYECTO DE LEY NUMERO 047 DE 2005 CAMARA

por la cual se reforma al sistema educativo para garantizar la cobertura universal y el incremento de la calidad educativa.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Educación para todos.

Creación de cupos.

Artículo 1°. Autorícese al Gobierno Nacional para abrir un rubro presupuestal denominado “Creación de cupos educativos hacia la cobertura universal en educación”.

Artículo 2°. Las partidas asignadas anualmente buscarán la creación de 1.602.648 cupos educativos en educación básica y el décimo y undécimo grado de educación secundaria, para el año 2010. Se buscará crear 480.794 cupos para el año 2006, 320.530 cupos para los años 2007, 2008 y 2009 anualmente y 160.265 cupos para el año 2010.

Se entiende que las nuevas asignaciones que el Gobierno realice para cumplir estas metas se hacen con independencia de las obligaciones contenidas en la Ley 715 de recursos y competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

La distribución territorial de estos recursos se hará en función de la cantidad de niños que no asisten al sistema educativo por departamento, y su administración se realizará por cada departamento y el Distrito Capital bajo la estrecha supervisión del Ministerio de Educación Nacional.

Subsidios

Artículo 3°. Autorícese al Gobierno Nacional para abrir un rubro presupuestal denominado “subsidios para la permanencia y el desempeño escolar”.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional tendrá como meta subsidiar cuatro millones de niños por año, entre el año 2006 y el 2010. Focalizando el gasto en los estratos más pobres de la población.

Artículo 5°. El subsidio para la permanencia y el desempeño escolar en preescolar será mensualmente de \$19.562 pesos por niño entre los cinco y los seis años en zona urbana y de \$7.860 por niño para zonas rurales. Para primaria, los niños entre siete y once años recibirán \$28.809 para zonas urbanas y \$ 18.974 para zonas rurales. Para secundaria, los niños entre doce y quince años recibirán \$38.777 para zonas urbanas y \$29.644 para zonas rurales. Los niños entre dieciséis y diecisiete años recibirán \$ 47.749 para zonas urbanas y \$ 40.029 para zonas rurales.

Parágrafo 1°. Los valores en pesos colombianos son del año 2003 y se indexarán de acuerdo con Índice de Precios al Consumidor.

Parágrafo 2°. Ninguna familia recibirá más de tres subsidios por sus niños de parte del Estado, y el subsidio se entregará durante los diez meses del año escolar en forma bimensual.

Artículo 6°. El subsidio será administrado por las Secretarías Departamentales de Educación, y se entregará a través de cheques bancarios a la responsable de los beneficiarios en forma bimensual. El Gobierno Nacional reglamentará el procedimiento que se efectuará en caso de ausencia o muerte de la madre.

Artículo 7°. Del monto anual se descontará un diez por ciento que será consignado anualmente en una cuenta de ahorros que para el efecto abrirá la madre de los beneficiarios y de la cual se liberará un cincuenta por ciento de lo consignado con sus rendimientos financieros en tres desembolsos cuando el beneficiario apruebe el segundo, el quinto y el sexto grado de educación y lo restante cuando se apruebe el noveno grado de educación básica media.

Artículo 8°. Este ahorro realizado con el subsidio estatal será en sí mismo una bonificación al desempeño escolar y será administrado también por las Secretarías de Educación Departamentales y del Distrito Capital.

Calidad educativa para todos

Artículo 9°. Para ingresar a la carrera docente, para ascender en ella o para mantenerse en la misma será obligatorio participar en un curso de perfeccionamiento de la formación docente. En la vida docente de cada maestro por lo menos se tomará un curso de perfeccionamiento.

El Ministerio de Educación Nacional se encargará de establecer la intensidad horaria y el contenido de los cursos. El cubrimiento se hará en forma gradual y comenzará por las zonas rurales y luego por las zonas marginadas urbanas.

Artículo 10. El Gobierno tendrá como metas el perfeccionamiento docente de al menos cien mil maestros en el año 2006 e igual meta se mantendrá para el 2007 y el 2008. En el año 2006 se preparará la totalidad de los maestros rurales.

Artículo 11. El Ministerio de Educación Nacional reglamentará el pensum de preparación de los maestros rurales buscando que la transferencia de conocimientos a sus alumnos implique una aplicación práctica al mundo rural.

Artículo 12. El Ministerio de Educación Nacional realizará un convenio con la Universidad Nacional para construir un pensum especial de formación de maestros en matemáticas y física que logre la excelencia académica en estas áreas.

Artículo 13. El costo de los cursos será sufragado del Presupuesto Nacional y se garantizará el pago de viáticos, si es necesario, a los maestros que asistan a los cursos de formación.

Artículo 14. Los maestros rurales que desempeñen sus funciones en áreas difíciles, aisladas o de orden público, tendrán un sobreajuste de su salario de un cinco por ciento, y su tiempo de servicios se computará por el doble.

Artículo 15. El Ministerio de Educación Nacional clasificará anualmente los planteles educativos en grupos homogéneos de acuerdo con criterios de localización, tipo de enseñanza, condiciones socioeconómicas de los estudiantes, y a través de las pruebas **Saber** o las que hagan sus veces, establecerá un puntaje para cada establecimiento, ponderando una serie de aspectos que puedan medir su desempeño.

Para el efecto de escoger los elementos de ponderación, el Ministerio conformará una comisión especializada, pero entre los elementos se tendrá en cuenta la puntuación en las pruebas, la evolución en los resultados de estas pruebas, las encuestas a los padres de familia y la comunidad, la inexistencia de prácticas discriminatorias, la inexistencia de sanciones indebidas a los alumnos, la ausencia de violencia de maestros contra alumnos, las tasas de retención y aprobación de los alumnos.

Artículo 16. De acuerdo con el puntaje obtenido, el colegio se calificará dentro de los siguientes grupos de desempeño:

1. Destacado. En el que se encuentren los colegios que alcancen los niveles esperados en las pruebas, 95% de estudiantes en el nivel B, 75% en el nivel C y 55% en el nivel D de complejidad, o que evidencien un mejoramiento del 30% mínimo en sus resultados.

2. Estable. Que al menos el 95% de los estudiantes alcancen el nivel B y el 25% de los niños alcancen el nivel C y D y no se presenten deterioros en los resultados.

3. En Riesgo. Cuando se presenten retrocesos en los resultados, o que los alumnos no alcancen el 95% del nivel B, o se presenten caídas en las tasas de retención y aprobación.

4. En crisis. Se ubican los colegios en donde el 25% o más de sus alumnos no alcancen el nivel B y poseen cambios significativos de deterioro en sus indicadores de eficiencia.

Artículo 17. A los colegios situados en el Grupo Destacado el Ministerio de Educación Nacional podrá asignar una bonificación semestral en dinero o en especie que se distribuirá en un 80% para los docentes y en un 20% para la mejora de la infraestructura o lo que considere conveniente el colegio.

Artículo 18. Para los colegios que se encuentren en los grupos en riesgo y en crisis el Ministerio de Educación Nacional establecerá unos planes de contingencia y creará “equipos de emergencia educativa” conformados por maestros especializados y estudiantes de últimos años de facultades de pedagogía para fortalecer la educación de los alumnos, lo mismo que conformará redes de solidaridad entre colegios públicos y privados de alta calificación y estos colegios.

Artículo 19. Las pruebas Saber o las que hagan sus veces, se desarrollaran por lo menos cada dos años.

Artículo 20. El Ministerio de Educación Nacional construirá una tabla de mínimos de dotación, espacios verdes, computadores, alumnos por baños, libros de biblioteca por alumno, horas diarias de atención, áreas deportivas propias para el establecimiento de los colegios públicos y privados.

Artículo 21. Para el cumplimiento de estos objetivos los gobiernos municipales y distritales podrán utilizar los instrumentos de reforma urbana para ampliar los establecimientos educativos que lo ameriten.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

3. SOBRE LA EXPOSICION DE MOTIVOS

Explica el autor que, el presente proyecto de ley hunde sus raíces en un estudio académico adelantado por el equipo de investigadores de Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez hecho para la fundación Planeta Paz, Sectores Sociales Populares para la Paz de Colombia, denominado “Colombia, Diálogo Pendiente” y que busca explorar los mecanismos concretos, programáticos y presupuestales que pueden garantizar la plena vigencia de los derechos y las libertades establecidas en la Constitución de 1991, y que bajo la postura filosófica del Estado Social de Derecho busca un proyecto de Democracia para Colombia.

4. DIAGNOSTICO DEL SISTEMA EDUCATIVO EN COLOMBIA

Tal y como se señala en la exposición de motivos, aunque Colombia ha avanzado en cobertura educativa, lo cierto es que se encuentra incluso atrás del promedio latinoamericano. En Preescolar estamos atrás que Bolivia y Ecuador, y siempre estamos atrás que Brasil, Argentina y Cuba en todos los niveles. En primaria estamos incluso atrás que Bolivia y Ecuador.

Debido a la importancia del soporte estadístico para el entendimiento de la presente iniciativa, nos permitimos adicionar el siguiente cuadro que mide la tasa neta de cobertura escolar por países y niveles educativos. Como tasa neta se entiende la población en edad de estar en el respectivo nivel realmente matriculada sobre la población total con la respectiva edad.

Cuadro N° 1

Tasa neta de escolarización, 2000-2001, por países y niveles educativos, Latinoamérica

País	Pre primaria	Primaria	Secundaria
Argentina	60	100	79
Bolivia	36	95	67
Brasil	48	95	69
Colombia	33	89	57
Chile	41	89	75
Ecuador	58	99	48
Paraguay	26	?	?

Fuente: UNESCO, 2004, página web.

Aunque la contundencia de los datos se dulcifica, si examinamos las tasas brutas por la presencia extemporánea de estudiantes en niveles educativos que ya no son los de su edad. La tasa neta refleja que nosotros hemos fracasado en alto grado como sociedad para garantizar un derecho fundamental para los colombianos, no tenemos una cobertura universal ni siquiera en la educación primaria.

En preescolar teníamos casi medio millón de niños no matriculados, exactamente 448.291 niños y niñas entre cinco y seis años por fuera del sistema educativo.

En primaria los datos del observatorio del CID, son inferiores a las establecidas por Unesco y son llamativos en tanto que establecen que en

el año de mayor crisis económica, 1999, la cobertura alcanzó su máximo, el 84.6% y ha venido cayendo hasta alcanzar el 82.2% en el año 2001. Sin embargo en el sistema educativo de primaria un 18.7% de los niños matriculados tienen una edad inferior a la requerida con lo que se copa la infraestructura total y una gran parte de la población entra tardíamente al colegio generando altas tasas brutas en primaria y una ilusión óptica estadística en secundaria.

En secundaria básica, por ejemplo, la tasa neta para el año 2002, fue del 54.7%. ¡Apenas un poco más de la mitad de los niños en edad de estudiar están en la secundaria! La extraedad es mayor en este nivel.

Según la Encuesta Nacional de calidad de Vida, y la Encuesta Nacional de Hogares, ambas del DANE, la mayor causa de la inasistencia escolar en un 45% de los casos se constituye por razones económicas, o es la falta de dinero o es la necesidad de trabajar lo que impide que “el niño vaya sano a la escuela”, ni siquiera que vaya a la escuela. En un 20% de los casos se aduce la falta de interés, mientras que un 7% de los casos se debe a falta de cupos.

Esto significa que un programa de incentivos económicos podría potenciar el ingreso y la permanencia en el sistema educativo en forma muy importante.

El cuadro de deserciones por nivel educativo nos muestra con más claridad en que años del ciclo educativo es más eficiente otorgar los incentivos económicos.

	1°	2°	3°	4°	5°	6°	7°	8°	9°
Oficial	18.8	5.6	5.9	5.0	13.2	15.5	7.8	9.4	14.3
Privado	12.7	7.6	7.5	6.0	-21.6	12.0	6.1	7.0	9.1
Urbano	7.7	2.1	2.6	2.1	-10.0	13.0	6.1	8.1	11.7
Rural	30.5	12.9	13.6	12.6	50.1	23.7	16.0	13.1	21.6
Total	17.8	6.0	6.2	5.2	6.3	14.6	7.3	8.6	12.6

Fuente: DNP-DDS-GCV (2001), con base en DANE-MEN C-600

Como se puede observar es en la educación rural donde se ubica siempre la mayor tasa de deserción y en el total nacional son los grados primero, sexto y noveno en donde se provoca la mayor estampida de estudiantes fuera del sistema educativo. En el quinto grado se produce una fuerte transferencia de estudiantes del mundo rural al urbano y una segunda transferencia de estudiantes de colegios públicos hacia los privados.

Según la Encuesta de Calidad de Vida del 2003, los niños por fuera del sistema educativo son 1.602.648 es decir un poco más del 13% de la población en edad de estudiar.

Estas estructuras de cobertura y permanencia escolar producen una fuerte inequidad en nuestro sistema educativo. Los más pobres se retiran del estudio. La consecuencia no puede ser otra que mayor pobreza. Por ejemplo en los niños entre los 16 y los 17 años de edad la inasistencia de niños del campo llega al 62% del total de su población, mientras en la ciudad es del 42%.

La situación educativa del país se agrava si agregamos al estudio un diagnóstico sobre la calidad del estudio que reciben nuestros niños. Algunas pruebas internacionales como el Tercer Estudio Internacional de Matemáticas y Ciencias, TIMSS, el Estudio Internacional sobre Progreso de Competencia en Lectura, PIRLS, y el Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE, y algunas pruebas nacionales como las pruebas SABER, aplicadas a primaria y secundaria básica, y las pruebas del ICFES, nos ofrecen un panorama de la calidad educativa en Colombia y su evolución en los últimos años.

El TIMSS solo se realizó en 1992 y 1996 para estudiantes de 7° y 8° grados y determinó que Colombia se coloca por debajo del promedio internacional y que ocupa el penúltimo lugar entre los países que participaron, 41 en total. De 513 puntos de promedio, nosotros obtuvimos 385 para el 8° grado.

En cuanto a la comparación regional de la calidad educativa según esta prueba se observa que la Costa Atlántica tiene el peor nivel educativo mientras el nororiente tiene el mejor, superando incluso a Bogotá.

En las pruebas PIRLS para lectura y realizadas para 4° grado, el resultado no mejora. De 35 países ocupamos el puesto 30 con 422 puntos cuando el promedio es de 500 puntos. Suecia quedó en el primer lugar,

EEUU ocupó el noveno, y Colombia, en el puesto 30, apenas superó a Belice, Irán y empató con Argentina.

En las pruebas LLECE, a escala latinoamericana y que combina todas las ciencias, realizadas en 1997, Colombia volvió a quedar debajo del promedio latinoamericano por debajo de Brasil, Chile, Argentina y Cuba, quien ocupó el primer lugar.

En cuanto a las pruebas nacionales SABER que establecen niveles de complejidad B, C y D, nos muestran que el nivel más avanzado de complejidad apenas es adquirido por el 5% de los estudiantes en el grado 5° con lo que se puede afirmar que el sistema educativo del nivel primario no prepara los estudiantes. En secundaria para 9° grado solo un 2% de los estudiantes alcanza el mayor grado de complejidad para matemáticas en el total nacional. El 36% de los estudiantes de 9° grado no alcanza ni siquiera el primer nivel de complejidad en Matemáticas.

Los exámenes del ICFES corroboran el bajo nivel de calidad del sistema educativo colombiano, y además el fracaso en cuanto a calidad educativa se refiere de las reformas implementadas por la administración Pastrana al modificar la ley 60 y la Constitución Nacional.

Cuadro N° 3

Porcentaje de estudiantes que alcanzan en las pruebas del ICFES 2000-2003. Colombia. Total Nacional

	Superior y muy superior	Alto y Medio	Bajo a muy inferior
2000	6.58	41.63	51.80
2001	5.64	33.97	60.39
2002	7.13	38.22	54.65
2003	7.48	36.90	55.62

Fuente: www.icfes.gov.co

Lo que muestra fehacientemente el cuadro N° 3 es que a partir de la reforma educativa del gobierno de Pastrana se incrementa el porcentaje de alumnos que quedan en los niveles de “bajo” a “muy inferior”, la mayoría del total nacional; de hecho se incrementa sustancialmente el nivel “inferior” y el “muy inferior”, mientras que disminuyen porcentualmente los estudiantes que quedaban en “Alto” y “Medio”.

Por otra parte se incrementa el débil porcentaje de estudiantes que quedan en el nivel “superior” y “muy superior” pero sustancialmente por un esfuerzo realizado en los colegios privados. Sólo un 1.32% de los estudiantes de colegios oficiales quedan en el nivel “superior” o “muy superior”, mientras el 16.06% de los estudiantes quedan en este nivel en los colegios privados.

En la educación privada debemos mencionar dos aspectos. Se presenta una segmentación de los colegios privados en una educación de alta calidad para ricos y una de pésima para pobres. En las pruebas del Icfes entre el 2000 y el 2003 se muestra un crecimiento del porcentaje de estudiantes ubicados en los niveles “inferior” y “muy inferior” del 9.55% en el 2000 al 18.32% en el 2003, lo que llama fuertemente la atención sobre un sistema de privatización educativa para estratos bajos que está arruinando por completo la educación en estos estratos.

Merece un capítulo aparte el análisis de los resultados del plan de colegios por concesión establecido en el Distrito Capital puesto que el análisis de las pruebas del Icfes para estos colegios muestra que se ubican por debajo del promedio de puntuación de los colegios oficiales establecidos en la misma localidad.

Lo que significa que las medidas hasta ahora implementadas no demuestran un avance ni en términos de cobertura educativa ni mucho menos en términos de calidad para todos. Estamos muy lejos del ideal constitucional en uno de los pilares fundamentales para obtener la igualdad entre los colombianos y para potenciar su carácter como ciudadanos de Colombia y del Mundo.

5. EXPLICACION DE LOS PROGRAMAS

Educación para todos

En el año 2003 dejaron de asistir 1.602.648 niños entre los 5 y los 17 años al sistema educativo colombiano, lo cual significa casi el 13% del total de la niñez colombiana. El primer objetivo de cobertura debe garantizar el acceso de estos niños al sistema. Las razones de la inasistencia obedecen fundamentalmente a la falta de recursos económicos de las familias responsables de los niños y en menor medida al desconocimiento

por parte de los padres de la importancia de la educación. Para cumplir con el objetivo de la cobertura universal se propone establecer un sistema de subsidios y se autoriza al Gobierno Nacional para ello en cumplimiento de las normas constitucionales.

El autor de este proyecto propone como meta para el Estado Colombiano, crear 1.602.648 nuevos cupos educativos en los próximos cinco años de manera autónoma al crecimiento de los cupos necesarios por crecimiento de la población en edad de estudiar, y que se garantiza con el actual sistema de transferencias a las entidades territoriales, con el fin de alcanzar la cobertura universal en el año 2010.

Si como propone el estudio de “Planeta Paz”, Sectores Sociales Populares para la Paz de Colombia, dirigido por Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, de junio de 2005, comenzamos creando un treinta por ciento, (30%), de los nuevos cupos a través del mecanismo de la racionalización, es decir aumentando el número de alumnos promedio por profesor en el primer año, y continuamos con una ampliación de la infraestructura educativa y el número de maestros para el 70% de cupos restante, podemos aplicar el costo promedio de cada nuevo cupo estipulado a través de las fórmulas establecidas en la ley 715, aproximadamente, \$826.000 del año 2001 por alumno, con lo cual construimos la siguiente tabla de costos en que incurriría el Gobierno Nacional para lograr, adicionalmente al sistema de transferencias para educación ya establecidas, la cobertura universal de educación para los colombianos.

Cuadro N° 4

Creación de cupos (precios 2003)					
	2006	2007	2008	2009	2010
Costo Total	\$468.741.432.750	\$1.815.483.573.652	\$2.127.978.512.106	\$2.440.473.450.561	\$2.079.597.318.564
Cupos nuevos	480.794	320.530	320.530	320.530	160.265
Costo anual y sostenimiento					
de cupos nuevos	\$468.741.432.750	\$781.236.371.204	\$1.093.731.309.659	\$1.406.226.248.113	\$1.562.473.717.340
Costo anual					
de infraestructura		\$1.034.247.202.448	\$1.034.247.202.448	\$1.034.247.202.448	\$517.123.601.224

Fuente: Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, “Colombia Diálogo Pendiente”, Planeta Paz, 2005.

Sin embargo el hecho de tener la infraestructura necesaria, el número de maestros, y otros requisitos objetivos, si bien permite la accesibilidad de los niños colombianos a la educación, no es una condición suficiente para garantizar la cobertura universal. Los niños que no asisten a la escuela no lo hacen por razones económicas de su familia. Esta razón, según la encuesta de calidad de vida del 2003, explica el 45% de la inasistencia escolar. El costo de oportunidad para una familia que le representa el enviar a su hijo al colegio es mayor en la medida que este

tenga más años y pueda ser más productivo en el mercado laboral, y es mayor si se trata de un niño en la ciudad que de un niño en el campo.

Este proyecto de ley contempla el apoyo financiero a las madres de familia, a través de un subsidio monetario, para reducir sustancialmente el costo de oportunidad de enviar un niño a la escuela en los estratos más pobres. Las madres de familia, en cuentas bancarias o en bonos, recibirán cada mes una suma que dependerá del sitio de vivienda, la edad del niño y el curso que realice.

El subsidio para la permanencia escolar como se denomina en el proyecto buscará cubrir los cuatro millones de niños más pobres de la sociedad colombiana tanto en el campo como en la ciudad de acuerdo con las técnicas de focalización que ya viene desarrollando el Estado Colombiano, se entregarán a las madres de familia en cheques bancarios y aumentarán progresivamente de acuerdo con los estudios realizados de costo de oportunidad por estudiar en las familias pobres, que es más alto en las ciudades que en el campo, en tanto el salario infantil es superior en las zonas urbanas que en las rurales, y que aumenta con la edad del niño.

La gradualidad del subsidio por la composición etérea del estudiantado permite corregir paulatinamente las deficiencias internas del sistema que presenta altos niveles de *tasa de extraedad tardía*, niños mayores en grados para edad inferior. Desde este punto de vista, el programa propuesto supera en eficiencia y en cobertura al de “Familias en Acción” del actual Gobierno.

La encuesta de calidad de vida del año 2003 estableció que existen unas tasas de deserción escolar y de repitencia que son mayores en unos determinados grados de estudio. En el segundo grado, el quinto, el sexto y el noveno se registran las mayores tasas de deserción y repitencia. Es en esos grados en donde se debe construir una bonificación adicional para los niños y familias pobres que los incentive a permanecer en el sistema educativo y a esforzarse por aprobar los años. El diez por ciento del subsidio a la permanencia escolar será entregado como esta bonificación al desempeño del estudiante.

El proyecto, siguiendo la propuesta de “Colombia Diálogo Pendiente”, establece un depósito del diez por ciento del monto anual del subsidio por desempeño, en una cuenta de ahorros que la madre responsable de los niños debe abrir, del que se podrán hacer tres desembolsos de la bonificación al aprobarse los grados dos, cinco y seis donde se liberará el 50% de lo consignado hasta el momento con sus rendimientos financieros, y el monto restante se desembolsará al aprobarse el último grado de educación básica media, el noveno grado.

El cuadro siguiente hace una valoración de lo que podría representar para el fisco nacional este subsidio.

Cuadro N° 5

Subsidio a la permanencia y al desempeño escolar, (pesos del año 2003)

Zona y grupos de Edad de subsidio	Promedio mensual Nacional	2006 Beneficiarios	2006 Costo Anual (\$)	2007 Beneficiarios	2007 Costo Anual (\$)
		4.114.224	1.208.930.052.400	4.100.338	1.204.849.542.150
De 5 a 6 años		643.017	97.184.020.980	640.846	96.856.067.080
De 7 a 11 años		1.672.333	419.579.186.170	1.666.689	418.162.895.370
De 12 a 15 años		1.248.072	443.154.799.580	1.243.859	441.658.941.540
De 16 a 17 años		550.803	249.012.045.670	548.944	248.171.638.160
Cabecera		2.609.258	864.707.534.390	2.600.452	861.789.269.480
De 5 a 6 años	\$19.562	398.589	77.971.980.180	397.244	77.708.871.280
De 7 a 11 años	\$28.809	1.039.865	299.574.707.850	1.036.355	298.563.511.950
De 12 a 15 años	\$38.777	801.230	310.692.957.100	798.526	309.644.427.020
De 16 a 17 años	\$47.749	369.574	176.467.889.260	368.327	175.872.459.230
Resto		1.504.966	344.222.518.010	1.499.887	343.060.272.670
De 5 a 6 años	\$7.860	244.428	19.212.040.800	243.603	19.147.195.800
De 7 a 11 años	\$18.974	632.468	120.004.478.320	630.333	119.599.383.420
De 12 a 15 años	\$29.644	446.842	132.461.842.480	445.333	132.014.514.520
De 16 a 17 años	\$40.029	181.229	72.544.156.410	180.617	72.299.178.930

	2008	2008	2009	2009	2010	2010
	Beneficiarios	Costo anual	Beneficiarios	Costo anual	Beneficiarios	Costo anual
Nacional	4.083.956	1.200.035.863.690	4.066.230	1.194.827.030.330	4.030.908	1.184.448.495.350
De 5 a 6 años	638.286	96.469.061.740	635.515	96.050.220.780	629.995	95.215.906.340
De 7 a 11 años	1.660.030	416.492.437.450	1.652.824	414.684.464.660	1.638.467	411.082.397.030
De 12 a 15 años	1.238.889	439.894.200.710	1.233.512	437.984.971.670	1.222.797	434.180.745.770
De 16 a 17 años	546.751	247.180.163.790	544.378	246.107.373.220	539.649	243.969.446.210
cabecera	2.590.062	858.345.888.590	2.578.820	854.620.136.020	2.556.419	847.196.787.120
De 5 a 6 años	395.657	77.398.422.340	393.939	77.062.347.180	390.517	76.392.935.540
De 7 a 11 años	1.032.215	297.370.819.350	1.027.734	296.079.888.060	1.018.807	293.508.108.630
De 12 a 15 años	795.335	308.407.052.950	791.883	307.068.470.910	785.005	304.401.388.850
De 16 a 17 años	366.855	175.169.593.950	365.263	174.409.429.870	362.090	172.894.354.100
Resto	1.493.894	341.689.975.100	1.487.410	340.206.894.310	1.474.489	337.251.708.230
De 5 a 6 años	242.629	19.070.639.400	241.576	18.987.873.600	239.478	18.822.970.800
De 7 a 11 años	627.815	119.121.618.100	625.090	118.604.576.600	619.660	117.574.288.400
De 12 a 15 años	443.554	131.487.147.760	441.629	130.916.500.760	437.793	129.779.356.920
De 16 a 17 años	179.896	72.010.569.840	179.115	71.697.943.350	177.559	71.075.092.110

Fuente: Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, “Colombia Diálogo Pendiente”, Planeta Paz, 2005.

En general. A precios del año 2003, el costo anual del subsidio es de un billón doscientos mil millones de pesos y podría conjuntamente con el costo de ampliación de la disponibilidad de los cupos, garantizar la cobertura universal en educación básica.

Calidad para todos

De acuerdo con el estudio “Colombia Diálogo Pendiente”, la generalización y el aumento de la calidad educativa en los establecimientos oficiales, dado los pobres resultados del plan de colegios por concesión privada, establecido en Bogotá, debería centrarse de nuevo en la actividad protagónica del Estado y en la preparación de los docentes y las familias de los educandos.

Para el efecto se propone en el presente proyecto de ley tres instrumentos de política pública:

La formación de los maestros, el apoyo a la gestión de los establecimientos educativos y el establecimiento de unos estándares mínimos para lograr el clima educativo apropiado para los estudiantes.

Formación de maestros

Sin maestros formados no puede existir calidad educativa. Será obligatorio para pertenecer al sistema educativo y para que alguien logre una promoción en el escalafón docente la aprobación de un curso intensivo de formación docente. El Gobierno podrá utilizar la infraestructura de la Esap y del Sena para apoyar la labor en las entidades territoriales. El curso tiene como objetivo la profundización de los conocimientos del maestro en la especialización por la cual imparte enseñanza. El Ministerio de Educación tendrá un especial cuidado en la preparación de los maestros en Matemáticas y Física para lo cual procurará que la Universidad Nacional imparta los cursos y defina un pénsum para lograr excelencia académica. Los cursos serán de carácter gratuito y obligatorio y será el Ministerio de Educación Nacional el encargado de reglamentar el horario mínimo y los contenidos de los cursos, además se le faculta para supervisar el desarrollo de los mismos.

El cubrimiento de los cursos se hará de manera gradual comenzando por las áreas rurales para continuar con las zonas marginadas urbanas en un lapso de tres años. El tiempo que destine el maestro para la realización del curso será remunerado y los costos de transporte y alojamiento si son necesarios serán suministrados por el Estado, a través del pago de viáticos.

Para el año 2002 se contaban con 292.124 maestros en colegios oficiales, sobre esta base el equipo investigador de Luis Jorge Garay estableció el siguiente cuadro de posibles costos del programa formación de maestros:

Cuadro N° 6

Programa Formación de Maestros, (precios del 2003)

Año	Maestros	Costo Anual\$
2006	98.324	77.350.125.884
2007	96.900	76.229.884.851
2008	96.900	76.229.884.851
2009	1.733	1.363.327.043
2010	1.733	1.363.327.043

Fuente: Luis Jorge Garay y Adriana Rodríguez, Colombia Diálogo Pendiente, Planeta Paz.

Como los maestros rurales son 98.324, se puede garantizar el año entrante la preparación en primer lugar de la totalidad de los maestros rurales del país en beneficio de la población más pobre, el Ministerio de Educación deberá implementar un pénsum de preparación de estos maestros que logre impregnar a sus alumnos de conocimientos desde el primer año, contextualizados y válidos para el mundo rural. El cálculo del costo de formación por maestro, se dedujo del que incurre el Sena en el programa Jóvenes en Acción y en el de sus cursos de capacitación.

A los maestros localizados en áreas rurales de difícil desempeño se les asignará una asignación un cinco por ciento sobre su salario mensual y se les contabilizará el doble de tiempo para su pensión por considerarse su actividad como riesgosa.

El proyecto presenta además un seguimiento ordenado de los planteles educativos organizándolos por grupos homogéneos de acuerdo con localización y condiciones socioeconómicas, que permitan distribuirlos en clasificaciones de desempeño.

Los colegios de alto desempeño recibirán una bonificación distribuida en un 80% para los maestros del plantel y en un 20% para inversión libre dentro del plantel, y los colegios en riesgo por su mal desempeño contarán con la asistencia de equipos de emergencia educativa compuestos por maestros de alta calificación y estudiantes de último grado de licenciaturas pedagógicas.

Finalmente, el costo de estos programas que autorizamos legalmente, pero que depende de la voluntad del presente Gobierno o de los posteriores, su aplicación va para el período 2006-2010 de los 2.07 billones de pesos del 2003 hasta los 3.96 billones en el final, lo que representa un posible aumento del gasto público de 0.81% del PIB en el inicio, hasta el 1.38 % del PIB en el final, aumento del gasto financiable con la reducción del gasto fiscal establecido por la reforma pensional del actual Gobierno y por el proyecto de ley de reforma pensional que presentaremos en este período de sesiones, con lo cual este proyecto no afecta el nivel de déficit fiscal en Colombia.

Cuadro N° 7
Costo total del programa para garantizar el derecho a la educación en Colombia pesos de 2003
2.006 2.007 2.008 2.009 2.010

1. Programa de cobertura con permanencia y equidad					
Creación de cupos	468.741.432.750	1.815.483.573.652	2.127.978.512.106	2.440.473.450.561	2.079.597.318.564
Subsidio a la asistencia y desempeño escolar	1.208.930.052.400	1.204.849.542.150	1.200.035.863.690	1.194.827.030.330	1.184.448.495.350
Subsidio de transporte	316.906.830.382	319.552.739.488	321.432.908.502	323.490.317.021	325.353.860.989
Total	1.994.578.315.532	3.339.885.855.290	3.649.447.284.298	3.958.790.797.912	3.589.399.674.903
% PIB	0,8%	1,3%	1,3%	1,4%	1,2%
2. Programa homogenizar la calidad para aumentar la equidad					
Perfeccionamiento docente					
	77.350.125.884	76.229.884.851	76.229.884.851	1.363.327.043	1.363.327.043
% PIB	0,03038224	0,28790583	0,02768325	0,00047606	0,00045775
Total	2.071.928.441.416	3.416.115.740.141	3.725.677.169.149	3.960.154.124.955	3.590.763.001.946
% PIB	0,81	1,29	1,35	1,38	1,21

5. PROPOSICION

Por las anteriores consideraciones, solicitamos a los honorables Representantes integrantes de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, dar primer debate al Proyecto de ley número 047 de 2005, *por la cual se reforma al sistema educativo para garantizar la cobertura universal y el incremento de la calidad educativa*, acogiendo en su integridad el texto propuesto por el autor, al considerar que la educación en la eliminación de la desigualdad en nuestro país no es un asunto de mera retórica, evidenciándose con lo expuesto, que la presente iniciativa no hace más que reconocer la importancia de lograr cobertura con calidad, fortaleciendo el papel de la familia en el proyecto de vida y educativo de cada colombiano.

De los honorables Congresistas,
Rocio Arias Hoyos, Jhon Jairo Velásquez Cárdenas, Pedro María Ramírez Ramírez,

Representantes a la Cámara.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 078 DE 2005 CAMARA
por medio de la cual la Nación declara el 24 de mayo como día nacional del concejal municipal y exalta la memoria de quienes han muerto en el ejercicio de dicha función pública.

Doctor
LUIS GUILLERMO JIMENEZ TAMAYO
Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Ciudad
Señor Presidente:

Dando cumplimiento a la designación hecha por usted nos permitimos rendir informe de ponencia para primer debate al proyecto de ley antes referido, de autoría del Representante a la Cámara *Luis Antonio Serrano Morales*.

Reseña histórica

Colombia afronta uno de los conflictos armados de mayor duración en el mundo, con hondos repercusiones en todos los aspectos de la vida social. En las últimas décadas el conflicto se ha agudizado de manera significativa. Las organizaciones armadas al margen de la ley incrementaron su tamaño, su presencia en el territorio y las acciones terroristas contra la población civil y la infraestructura económica y social del país¹. Conflicto que genera un fuerte compromiso no sólo del Estado sino también de la población civil, concurriendo con el apoyo a la administración de justicia y las autoridades que buscan el fortalecimiento de la democracia.

Muchos departamentos del país sufren constantemente este accionar terrorista, entre ellos, el departamento del Caquetá, que sólo en el año

2005 ha tenido que soportar diferentes actos terroristas perpetrados contra su Infraestructura Eléctrica y Vial, con drásticas repercusiones para la economía de la región. Pero más grave aún, entre los meses de febrero y abril fueron asesinados cuatro concejales, de los cuales dos pertenecían al municipio de San Vicente del Caguán y dos al municipio de Puerto Rico², hechos que se suman al acto terrorista cometido el pasado 24 de mayo de 2005, contra el honorable Concejo Municipal de Puerto Rico (Caquetá), en los cuales fueron asesinados los honorables Concejales: Silvio Mesa, Gerardo Collazos, Willard Villegas, José Ausencio Olarte y el Secretario de la Corporación Hernán Rodríguez, resultando igualmente heridos miembros de la Policía Nacional y varios civiles.

La Federación Nacional de Concejos de Colombia, Fenacon, ha repudiado los hechos ocurridos no solo en el departamento del Caquetá sino también los hechos ocurridos últimamente en el municipio de Campoalegre-Huila, cuando varios concejales se encontraban de manera informal discutiendo proyectos de interés para su comunidad, cuando fueron brutalmente atacados, dejando como resultado el asesinato del Secretario del Concejo, Mirtiliano Silva y su hija Xiomara Silva; Maria Angélica Cardozo, esposa del Presidente del Concejo y el ex concejal Jairo Rodríguez. Así mismo, resultaron heridas otras personas, entre ellos varios concejales.

Para Fenacon, Institución que ha seguido de cerca esta trágica situación, en la actualidad 122 Concejos Municipales se encuentran amenazados, el accionar de los grupos al margen de la ley se centra en los departamentos de Arauca, Caquetá, Casanare, Cauca, Cundinamarca, Chocó, Guajira, Huila, Tolima, Meta, Nariño, Putumayo y Sucre, que en suma representan 1.335 Concejales que hoy temen por sus vidas. Así mismo, estas nefastas acciones contra la organización democrática del país, ha dejado como saldo 216 concejales asesinados desde el año 2000 a la fecha, con drásticas repercusiones para el núcleo familiar del que hacían parte los Concejales asesinados, sin desestimar que son ya 2.000 los concejales que han sido víctimas del desplazamiento forzado.

Masacres como la del municipio de Puerto Rico, Caquetá, hacen que por primera vez en la historia de Colombia buena parte de los miembros de una Corporación Pública de Elección Popular fueran eliminados físicamente por el violento accionar de los grupos armados al margen de la ley, y aunque las fuerzas del Estado han propinado duros golpes a estos grupos y desajuste a su estructura orgánica, en gran parte, estos grupos armados ilegales siguen actuando bajo la amenaza del terrorismo. Los actos perpetrados en el departamento de Caquetá y Huila, así como el alarmante número de concejales asesinados en los últimos años en todo

1 Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006, Hacia un Estado Comunitario.
2 Proposición aprobada el 24 de mayo de 2005, Plenaria Cámara de Representantes.

el país demostraron cómo se puede arremeter en forma violenta contra el corazón de la democracia municipal, cegando la vida de humildes moradores que vieron en el Concejo una de las formas democráticas de participación y la mejor opción pacífica de difundir sus ideas políticas.

Ningún municipio ni departamento del País puede sentirse totalmente seguro, aunque no todos tienen el mismo nivel de riesgo en comparación con las zonas alejadas y deprimidas del territorio nacional, frente a la ejecución de estos actos criminales perpetrados por grupos armados ilegales, que de forma indiscriminada pretenden sembrar el pánico social con fines políticos³.

Este es uno de los motivos que puede animar la presentación de esta iniciativa, que no puede perder de vista el derecho que tienen los ciudadanos a participar en la conformación del poder público y su directa relación con los derechos a la identidad, autonomía y la representación de los intereses de un territorio, derechos que representan todos los concejales del País colombiano. De allí que se pretenda, el recuerdo de la Nación por todos aquellos que perteneciendo a esta entidad pública de carácter estatal y que han ofendido sus vidas por estar al servicio de los más altos intereses de su comunidad, sean referencia obligatoria de una sociedad civilista organizada que reconoce el esfuerzo y el sacrificio de quienes hoy prestan dicho servicio público, y de quienes en alguna parte del país fueron sacrificados por estarlo prestando.

Igualmente, los grupos armados al margen de la ley y sus constantes incursiones han convertido las instituciones, candidatos, partidos y movimientos políticos en escenario de la guerra colombiana. Con esta referencia, y con la convicción de que las repetidas violaciones a los Derechos Humanos para quienes desempeñan autoridad política en las diferentes regiones del País pueden llegar a impedir la participación ciudadana en la esfera pública atentando con ello a la democracia, el Congreso no puede ser extraño a esta problemática de carácter nacional.

El 24 de mayo será la fecha en que recordaremos la mayor atrocidad cometida contra estas células representativas y a los concejos y concejales municipales como los ejes de la democracia colombiana; a través de ellos el conglomerado social puede expresar su querer, son los voceros de la democracia municipal representativa, los que hacen posible la satisfacción de las necesidades de sociedad que los respaldó y a quienes no los acompañaron con su voto, mediante la práctica de debates, deliberaciones y acciones congruentes con su programa político. De tal suerte que, en el Estado Social de Derecho esta iniciativa les reconoce igualmente a los concejales municipales del país su legitimidad como uno de los fundamentos más importantes del poder político, en donde las fuerzas autoritarias y violentas tienen menos bases que los poderes democráticos dentro del sistema de valores del mundo contemporáneo⁴.

Colombia no puede seguir soportando cómo la población civil es blanco de las acciones violentas y en ocasiones no gozan de la debida protección del Derecho Internacional Humanitario y mucho menos de la garantía de paz como un derecho. En los últimos tiempos la institucionalidad política ha venido soportando los más cruentos ataques terroristas y creando una cultura de no participación política en la representación de los intereses colectivos. Sin embargo, existen personas que todavía creen en las instituciones y ponen su nombre en la palestra pública para ocupar esta dignidad municipal o distrital, soportando el constante temor de la inseguridad pero no desfalleciendo en el compromiso institucional adquirido. Estos colombianos, los concejales de nuestro país, merecen la exaltación de toda una Nación y el Congreso de la República no puede ser la excepción en este loable gesto de reconocimiento político.

Aspecto jurídico

Es claro manifestar, que esta iniciativa legislativa tiene su primigenie en el artículo 154 de la Carta Magna, que autoriza al Congreso de la República presentar proyectos de ley, con la excepción allí estipulada. Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias la honorable Corte Constitucional se ha manifestado de la siguiente manera⁵:

“El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad. Según el 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 156, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución’”.

Salvo en el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas en el artículo 154 a iniciativa del Gobierno Nacional, a las cuales se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150 de la Carta Fundamental, así como *“las 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 vislumbra en la Constitución una prohibición general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que generen gasto público, lo cual solamente será efectivo en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto.** Sin embargo, la Corte Constitucional subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí misma ordenar traslados presupuestales. De tal manera que por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en materia legislativa.

Concadonado con el tema se observa igualmente cómo el máximo tribunal de constitucionalidad ha esgrimido⁶:

“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 incluya en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

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 inclusión en el presupuesto corresponde **exclusiva y discrecionalmente** al Gobierno Nacional.

De conformidad con los pronunciamientos de la Corte Constitucional, una vez ordenado el gasto público en la respectiva ley previa, solamente puede ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Constitución Política. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento jurídico.

Se concluye entonces, que de conformidad con la Constitución Política y lo señalado por la jurisprudencia de la Corte, los Congresistas sí pueden presentar proyectos de ley que decreten gasto público, máxime cuando dicho proyecto de ley no tiene una injerencia drástica en el Presupuesto Nacional y, por ende, no repercutirá en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Además, aunado a lo anterior, existe una justificación poco más profunda, La Carta Magna desde el mismo preámbulo rescata la obligación de la Nación para *“asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad”*. En igual sentido estipula el artículo 13 que *“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados”* como son estos servidores públicos que en los últimos años han sido objeto fácil y constante del accionar de los grupos al margen de la ley.

Pero sobre todo, en el artículo 1° de la Constitución Política se destaca, que Colombia es un Estado fundado en **la solidaridad de las personas que lo integran**. Esta manifestación constitucional nos motiva a una reflexión de dicho principio, pues él, necesariamente, entra a jugar en el campo de la obligación que tiene el Congreso de respaldar a dichos compatriotas que vieron en el Concejo Municipal la mejor forma de difundir sus ideas políticas y sociales.

Del estudio de la solidaridad se ocupa el profesor Luis de Sebastián, en su obra: *“La solidaridad. Guardián de mi hermano”*, Ariel. Al inicio

3 Spanish. Safe-democracy.org/conferencias, Democracia, Terrorismo e Internet.

4 Duverger, Maurice, Instituciones Políticas y Derecho Constitucional. Ediciones Ariel, Barcelona. 1962.

5 Sentencia C-490/94 –El Principio de Anualidad –violación/Presupuesto nacional –Reserva legal y automática.

6 Sentencia C-343/95 – El principio de iniciativa legislativa presupuestal.

de la misma el tratadista proporciona el reflejo de cuatro testimonios que dan cuenta del mundo que ella tiene. De ellos se puede citar a Bertrand Russell, en su autobiografía, donde prescribe:

“Tres pasiones, simple pero extremadamente poderosas, han gobernado en mi vida: el anhelo de amor, el deseo de saber y una compasión abrumadora ante el sufrimiento de la humanidad.

Estas pasiones, como alas enormes, me han empujado de acá para allá en un caminar errante sobre un profundo océano de angustia hasta llegar al borde mismo de la desesperación.

He buscado el amor, en primer lugar, porque trae consigo el éxtasis...; en segundo lugar, lo he buscado porque nos libera de la soledad... Finalmente, lo he buscado porque en la unión del amor he creído ver, en una miniatura mística, la visión anticipada del paraíso que santos y poetas han imaginado. Esto es lo que yo he buscado y aun cuando parezca un bien excesivo para la vida humana, esto es lo que he encontrado al fin.

Con igual pasión he buscado el saber. He deseado entender el corazón de los hombres. He deseado saber por qué brillan las estrellas. Y he tratado de captar la fuerza pitagórica en virtud de la cual los números se alzan soberanos sobre el devenir. He conseguido algo, aunque no mucho, de esto.

Amor y conocimiento, hasta donde pueden alcanzarse, empujan hacia arriba, hacia el cielo. Pero siempre la compasión me volvió de nuevo a la tierra. Ecos de gritos de dolor reverberan en mi corazón. Niños hambrientos, víctimas torturadas por opresores, viejos sin esperanza que constituyen una carga odiosa para sus hijos y un mundo entero de soledad, pobreza y dolor son una mofa sarcástica de lo que la vida humana debería ser. Suspiro por aliviar el mal, pero no me es posible y sufro por ello.

Esto ha sido mi vida. Encuentro que ha merecido la pena de vivirla y con gusto volvería a vivirla si me ofreciera la posibilidad de hacerlo”.

Con lo anterior se observa, que el principio de la solidaridad implica, pues, una idea de comunidad de esfuerzos e intereses para tratar de decirle a los concejales y concejales del País que su constante lucha por la institucionalización se recompensa en el reconocimiento legislativo que esta iniciativa pretende, transportando al Congreso a dejar de ser un ente abstracto para convertirse en un **tejido de solidaridades**, como lo recuerda bien Ignace Lepp en su obra “*La Comunión de las existencias*”. Por ello, la solidaridad nacional demanda que todos nos sintamos colombianos, y por lo mismo, contribuyamos con este reconocimiento de dichos servidores que han ofrendado su vida por los intereses de la Nación.

Conocedores de las buenas intenciones que persigue el respectivo proyecto de ley. Procedase así a rendir ponencia.

Proposición

Con fundamentos en las anteriores consideraciones me permito solicitar a los miembros de la honorable Comisión Cuarta Constitucional Permanente se le dé primer debate al Proyecto de ley número 078 de 2005 Cámara, por medio de la cual la Nación declara el 24 de mayo como día nacional del concejal municipal y exalta la memoria de quienes han muerto en el ejercicio de dicha función pública.

Cordialmente,

Luis Eduardo Sanguino Soto, Tania Alvarez Hoyos.

Representantes Ponentes.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2005 CAMARA

por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2005

Doctor

MIGUEL DURAN

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Cordial saludo:

De conformidad con lo establecido en el Reglamento del Congreso, Ley 5ª de 1992, y dentro de la oportunidad indicada, presento a su consideración, y por su digno conducto, a los miembros de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 114 de 2005 Cámara, por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones**, a fin de que se proceda a dar el trámite que corresponda.

Atentamente,

María Isabel Urrutia O.,

Representante a la Cámara por las Comunidades Afrocolombianas.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2005 CAMARA

por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 3 de octubre de 2005

Doctor

MIGUEL DURAN

Presidente Comisión Séptima Constitucional Permanente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Señor Presidente y honorables Representantes:

Por disposición de la Mesa Directiva de la Comisión Séptima de la honorable Cámara de Representantes, me ha correspondido rendir ponencia para **primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2005 Cámara, por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones**, labor que realizamos de la siguiente forma:

1. Objetivo del proyecto

El presente proyecto de ley persigue establecer por vía legislativa, una prohibición general de nombrar a personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales.

2. Fundamentos constitucionales

Se apoya el autor del proyecto en el concepto general del Estado Social y Democrático de Derecho, Pluriétnico y Multicultural, y recurre especialmente al artículo 16 superior, en el que se establece el libre desarrollo a la personalidad. También alude al numeral 10 del artículo 150, a efectos de conferir precisas facultades extraordinarios al Gobierno Nacional para que proceda a reglamentar la presente ley.

No obstante las anteriores remisiones constitucionales, el proyecto que nos ocupa, no halla un claro respaldo en las normas constitucionales y por el contrario, tal como se precisará más adelante, viola en materia grave, varios preceptos de orden superior y también reiterada jurisprudencia constitucional, que ha hecho tránsito a cosa juzgada material y que por lo mismo, obliga a todos los órganos y funcionarios del Estado.

3. Contenido del proyecto

El proyecto consta de 8 artículos en los que se tratan las siguientes materias:

El artículo 1º define lo que se debe entender por sustancias psicoactivas, mientras que el artículo 2º desarrolla una serie de principios, previo reconocimiento a la lucha contra las drogas ilícitas que adelanta el Estado colombiano.

Por su parte, el artículo 3º desarrolla el propósito central del proyecto, al establecer sin excepciones, la prohibición general de nombrar como funcionarios oficiales o servidores públicos, a personas que tengan cualquier tipo de adicción al consumo de sustancias psicoactivas.

En el artículo 4º establece la obligación de la práctica de un examen médico para todas las personas que aspiren a ser funcionarios oficiales, servidores públicos o contratistas del Estado, a fin de determinar si ha consumido o no sustancias psicoactivas, el que si resulta positivo lo inhabilita de entrada para ocupar estos cargos o para ser contratista.

El artículo 5° consagra el mismo examen médico, pero para quienes ya estén vinculados al Estado como funcionarios oficiales, servidores públicos o contratistas, el que deberá ser practicado de forma periódica, de acuerdo con reglamentación que para el efecto se expida. Si tal examen resultare positivo, de acuerdo con el artículo 6° y su parágrafo, la persona deberá someterse a un tratamiento durante un año, tiempo en el que deberá haber superado la adicción, de lo contrario, será retirado del servicio.

Finalmente, en el artículo 7° se otorgan precisas facultades extraordinarias para que el Gobierno proceda a su reglamentación y en el 8° se establece su vigencia.

4. Consideraciones

No es el lugar para discutir las virtudes de la política antidrogas del Estado colombiano, pues si ello fuere necesario, nos adentraríamos en terrenos de una discusión que en modo alguno ha sido pacífica. Por el contrario, múltiples estudios han demostrado que el prohibicionismo a ultranza, como unívoca concepción de la lucha contra la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas, ha mostrado límites infranqueables. Tanto que crece el consenso frente a la necesidad de reformular sus contenidos y de avanzar hacia regulaciones más comprensivas del fenómeno desde una perspectiva integral y de salud pública. En fin, el prohibicionismo como escuela de lucha contra las drogas ilícitas, representa un rotundo fracaso, pues el consumo aumenta, los precios se sostienen, la producción se multiplica y el deterioro del medio ambiente es incontestable.

Por lo mismo, el presente proyecto de ley no es el lugar para reconocer los éxitos de tal lucha, –pues más podrían ser fracasos–, como puede interpretarse del contenido del artículo 2° del proyecto.

Lo que importa realmente, a los efectos del trabajo encomendado, es dilucidar si la prohibición general y sin excepciones del artículo 3°, halla respaldo constitucional, sin desmedro de las consideraciones que sobre su conveniencia habrá de hacerse.

Sea lo primero establecer que la Constitución de 1991 se informa de una filosofía libertaria y democrática y no autoritaria ni mucho menos totalitaria. En tal sentido, el pilar fundamental sobre el que se construye toda la carta de derechos, es la persona humana, libre y autónoma y en cuanto tal, digna. Por lo mismo, si a la persona se le reconoce esa autonomía, no puede limitársela sino en la medida en que entra en conflicto con la autonomía ajena.

De acuerdo con la Corte Constitucional “*el considerar a la persona como autónoma tiene sus consecuencias inevitables e inexorables, y la primera y más importante de todas consiste en que los asuntos que sólo a la persona atañen, sólo por ella deben ser decididos. Decidir por ella es arrebatarle brutalmente su condición ética, reducirla a la condición de objeto, cosificarla, convertirla en medio para los fines que por fuera de ella se eligen. Cuando el Estado resuelve reconocer la autonomía de la persona, lo que ha decidido, ni más ni menos, es constatar el ámbito que le corresponde como sujeto ético: dejarla que decida sobre lo más radicalmente humano, sobre lo bueno y lo malo, sobre el sentido de su existencia. Que las personas sean libres y autónomas para elegir su forma de vida mientras esta no interfiera con la autonomía de las otras, es parte vital del interés común en una sociedad personalista, como la que ha pretendido configurar la Carta Política que hoy nos rige*”¹.

Es la propia persona, la que en su fuero interno, puede darle sentido a su existencia y por lo mismo, el legislador no puede válidamente establecer más limitaciones que las que estén en armonía con el espíritu de la Constitución. Por ello también se consagró una profusa carta de derechos, con cláusula de aducción automática respecto a los tratados internacionales sobre derechos humanos, de cuyo andamiaje institucional se deduce que el Estado ha de estar al servicio de las personas y no estas al servicio de aquel. Por ello, las razones de Estado nunca podrán contra los derechos fundamentales de las personas y tales derechos, en cuanto fundamentales, han de poder contra todas las autoridades, órganos y poderes del Estado.

Así las cosas, aun cuando el autor del proyecto expresamente afirma que lejos de vulnerar el libre desarrollo de la personalidad, el proyecto lo realiza, lo cierto es que la prohibición de nombrar, contratar u ocupar cargos públicos para quienes tengan adicción al consumo de sustancias psicoactivas, vulnera gravemente el artículo 16 de la Constitución

Nacional, norma que establece que todas las personas tienen derecho al libre desarrollo de su personalidad sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico.

En donde la expresión, “sin más limitaciones que las que imponen los derechos de los demás y el orden jurídico”, de acuerdo con la Corte Constitucional, “*merece un examen reflexivo, especialmente en lo que hace relación a la expresión subrayada. Porque si cualquier limitación está convalidada por el solo hecho de estar incluida en el orden jurídico, el derecho consagrado en el artículo 16 Superior, se hace nugatorio. Es el reconocimiento de la persona como autónoma en tanto que digna (artículo 1° de la C.P.), es decir, un fin en sí misma y no un medio para un fin, con capacidad plena de decidir sobre sus propios actos y, ante todo, sobre su propio destino*”².

De acuerdo con lo anterior, la prohibición general contenida en el proyecto, no puede entenderse como que es una limitación impuesta por el orden jurídico y en tal sentido, avalada por la norma constitucional, pues tal texto legal, vulnera en materia grave el espíritu de las normas superiores, la autonomía y la libertad de que es titular toda persona, incluidos claro está, los servidores públicos y los contratistas del Estado, y mientras sus conductas y comportamientos no injeriran en la vida de los demás o le irroguen un daño a otro, no deben tomarse en cuenta para ningún efecto. “*Reconocer y garantizar el libre desarrollo de la personalidad, pero fijándole como límites el capricho del legislador, es un truco ilusorio para negar lo que se afirma. Equivale a esto: “Usted es libre para elegir, pero sólo para elegir lo bueno y qué es lo bueno, se lo dice el Estado*”³.

Es claro entonces que la prohibición de que se ocupa el proyecto de ley en estudio, es abiertamente inconstitucional, sobre una materia ya resuelta por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-221-94, en la que se decretó la despenalización del consumo de la dosis personal. Al respecto, cabe recordar que las sentencias del Tribunal Constitucional hacen tránsito a cosa juzgada en sentido material y por lo mismo, son vinculantes para el conjunto de los órganos estatales, incluida la rama legislativa del poder público. La Corte en aquella ocasión no sólo despenalizó el consumo de la dosis personal, sino que estableció el marco normativo en el que ha de entenderse el derecho al libre desarrollo de la personalidad, en donde tal dosis y su consumo, mientras no trascienda a la órbita de los demás, ni afecte sus derechos, no puede ser objeto de ningún tipo de sanción.

Además, la norma en comento vulnera el artículo 13 superior, pues bajo qué criterio puede decirse que quienes tienen adicción al consumo de psicoactivos, no ostentan las capacidades o competencias para desempeñar ciertas funciones o contratar con el Estado, máxime cuando tal adicción, nunca ha sido considerada como delito sino como una enfermedad. Bajo qué test de igualdad podría sostenerse que los adictos son menos capaces que quienes padecen sida, diabetes, tensión arterial o cualquier otro tipo de enfermedad. Lo que sí puede el legislador es prohibir su consumo en el lugar de trabajo o mientras se está en el desempeño de sus funciones, como bien se contiene en el Código Disciplinario Único, lo que es causal de mala conducta que puede llevar hasta su desvinculación del cargo.

Del mismo modo, los artículos 4°, 5° y 6°, además de vulnerar el derecho a la intimidad, resultan verdaderamente odiosos, pues a nadie se puede obligar a la práctica de un examen médico para verificar ciertas conductas que sólo a él, en lo más gratificante de su fuero interno le competen, menos aún, se le debe compeler a que asuma un tratamiento médico en el que se violenta su voluntad y se subroga su capacidad de decidir, pues cada quien es libre de elegir qué enfermedades se trata y si es o no el caso de recuperar su salud. Repito que el hecho de no aprobarse una prohibición general, no significa que no existan mecanismos legales y disciplinarios para sancionar a quienes por motivos de adicción al consumo, no cumplan en debida forma sus funciones o consuman en sus lugares de trabajo. Hoy es posible llegar hasta la destitución de acuerdo con el Código Disciplinario Único, artículo 41.

1 Corte Constitucional, Sentencia C-221-94, Magistrado Ponente Dr. Carlos Gaviria, pág. 3 y ss.

2 Ibidem, pág. 18.

3 Ibidem, pág. 19.

Pero en la misma lógica de lo dicho arriba respecto a las enfermedades, ¿por qué no se prohíbe y sanciona en igual forma el consumo del tabaco, que de acuerdo con investigaciones médicas confiables, y de amplia aceptación en el campo científico, es causa del cáncer de pulmón y del cáncer en general? y ¿por qué no se prohíbe la ingestión de sustancias grasas que aumentan el grado de colesterol y propician las enfermedades coronarias, acelerando así el proceso que conduce a la muerte?

El proyecto que nos ocupa, con muy buena intención quiere traer el cielo a la tierra, pero de repente termina haciéndonos vivir en el infierno. Contiene una irrefrenable tentación de convertir en norma de derecho, una norma moral que por esencia sólo vincula interiormente a la persona, a diferencia del derecho que siempre es tal, pero en relación con los otros. No existe fundamento constitucional que justifique el trato desigual que se daría a los adictos a sustancias psicoactivas, respecto a quienes son adictos al alcohol o al tabaco o incluso al juego. ¿No es acaso un hecho empíricamente verificable que la ingestión de alcohol, en un elevado número de personas, ocasiona el relajamiento de lazos inhibitorios y la consiguiente exteriorización de actitudes violentas reprimidas hasta entonces, y es factor eficiente en la comisión de un sinnúmero de delitos? ¿Por qué, entonces, el tratamiento abiertamente distinto, irritantemente discriminatorio, para el alcohólico (quien puede consumir sin medida ni límite) y para el drogadicto?

En palabras de la Corte, el presente proyecto de ley no se justifica, “a menos que el ser drogadicto se considere en sí mismo punible, así ese comportamiento no trascienda de la órbita más íntima del sujeto consumidor, lo que sin duda alguna es abusivo, por tratarse de una órbita precisamente sustraída al derecho y, a fortiori, vedada para un ordenamiento que encuentra en la libre determinación y en la dignidad de la persona (autónoma para elegir su propio destino) los pilares básicos de toda la superestructura jurídica. Pero si, moderando la perspectiva, asumimos que no se trata de un Estado omnimodo, con pretensiones de injerencia en las más íntimas decisiones del sujeto destinatario, sino de un Estado paternalista y protector de sus súbditos, que conoce mejor que estos lo que conviene a sus propios intereses y hace entonces obligatorio lo que para una persona libre sería opcional, por esa vía benévola se llega al mismo resultado inadmisibles: la negación de la libertad individual, en aquel ámbito que no interfiere con la esfera de la libertad ajena”⁷⁴.

En realidad, el proyecto en comento establece una discriminación tal, que de acuerdo con sus contenidos, habría en el país dos clases de personas, unas que sí podrían tener derecho al libre desarrollo de la personalidad y de su intimidad y otras, los servidores públicos, funcionarios oficiales y contratistas del Estado, para quienes tales derechos le son relativizados, ya que han de curarse de la adicción y someterse a exámenes médicos, si es que quieren mantenerse en el desempeño de sus cargos o aspiran a llegar a ellos.

Este proyecto, además de inconstitucional, resulta abiertamente inconveniente, pues en aras de ser congruentes con un prohibicionismo de viejo cuño, se terminaría violando buena parte de los derechos fundamentales y privando al Estado y al Servicio Público del concurso y capacidad de no pocos buenos funcionarios.

En síntesis, los preceptos de la Constitución que resultan directamente vulnerados por el presente proyecto, son los siguientes: el artículo 1° que alude al respeto a la dignidad humana como fundamento del Estado; el artículo 2° que obliga al mismo Estado a garantizar “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución”; el artículo 5° que reconoce la primacía de los derechos inalienables de la persona, dentro de los cuales ocupa un lugar privilegiado el de la autonomía, como expresión inmediata de la libertad; el artículo 16 que consagra expresamente el derecho anteriormente referido, y el 13 consagratorio del derecho a la igualdad, pues no se compadece con él, el tratamiento diferente a categorías de personas que deben ser análogamente tratadas.

Por lo brevemente expuesto y en armonía con ello, elevo ante ustedes la siguiente

Proposición

Archívese el **Proyecto de ley número 114 de 2005 Cámara**, por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de

sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones.

Atentamente,

María Isabel Urrutia O.,

Representante a la Cámara por las Comunidades Afrocolombianas.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 130 DE 2005 CÁMARA *por medio de la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila y se dictan otras disposiciones.*

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, rindo ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 130 de 2005 Cámara, *por medio de la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Este proyecto de ley, que busca elevar a la categoría de *patrimonio histórico y cultural de la Nación* a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila, ciertamente, estimula en el marco de la celebración de los 160 años de su creación 1845-2005, la construcción de imaginarios culturales que prohíjan la identidad y sentido de pertenencia de los colombianos y colombianas

Toda sociedad proyecta a partir del reconocimiento de su legado histórico y cultural, la identidad y sentido de pertenencia como fundamento indiscutible de la nacionalidad; como quiera que en este caso, a aquellas que se desarrollan en las regiones generan identidad nacional y sentido de pertenencia, motivo por el cual es menester que el Estado colombiano, consolide estas manifestaciones, baluarte de los principios fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho y su organización, al tenor de nuestra Carta Política, en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

En el proyecto de ley que nos ocupa, propende por valorar, proteger y difundir la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, ciertamente, como expresión de la nacionalidad colombiana, en el que se ha consolidado la tradición y costumbres y hábitos, manifestaciones con especial interés histórico y cultural.

Marco histórico

La Institución Educativa Santa Librada dentro de la historia de la educación en el Departamento del Huila y en Colombia ha sido pieza fundamental del país. Esta insigne institución fue concebida como centro de educación pública y dentro el entramado de la historia de la educación en Colombia orientó buena parte del siglo XIX en el que va encontrando el rasgo de identidad que hoy ostenta, desde su creación, mediante Ordenanza del 26 de septiembre de 1845, el cual integra el grupo de los Colegios Santanderinos que se constituyeron en fundadores de la Educación Oficial en Colombia, afincado en el afecto más prístino hacia la democracia.

La Institución Educativa Santa Librada ha graduado a más de 24.000 bachilleres, que hoy, en número significativo son orgullo de la Institución, de Neiva, del Huila y del Estado colombiano, en sumaria mención, verbigracia Luis Calisto Leiva, Ricardo Mosquera Mesa, Guillermo Plazas Alcíd; el Pbro. Jairo Trujillo Polanco, quienes, entre otros, han contribuido al desarrollo del departamento y de la Nación, y en el recorrido por la historia, sumados a otros tantos, nos remiten a los acontecimientos sociales de la vida nacional.

La labor educativa va tomando nuevas dimensiones de la vida democrática de nuestro país, adoptando nuevas metodologías, sosteniendo nuevos proyectos que permanecen fieles a la vocación de servicio, de construcción y de mantenimiento de la nacionalidad colombiana, en un

4 Ibidem, pág. 15 y ss.

contexto cada vez más globalizado y de cara a los Tratados y Acuerdos de Libre Comercio que el País está por suscribir y los que seguramente suscribirá, y en el que la educación debe ser fortalecida como un derecho de las personas y un servicio público cuya función es de carácter eminentemente social, de tal suerte que las leyes del mercado no atomicen el fortalecimiento de la unidad nacional y para asegurar a todas y cada una de las personas que integran el Estado Social de Derecho de Colombia, la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, consagrada en el Preámbulo de nuestra Constitución, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político, económico y social justo. Al tenor de uno de nuestros grandes filósofos, Estanislao Zuleta, la democracia sólo es posible con educación, esto es, que la democracia puede fundarse y inscribirse dentro de un escenario donde fluya el debate de las ideas y este sólo es posible en un sistema que garantice efectivamente la educación.

Asimismo, es de notar la importancia de la planta física, la cual corresponde a una arquitectura sólida medioeval, un campus estudiantil, concebido dentro de un escenario de educación popular y el de brindar educación a la clase trabajadora, afianzado en los más loables principios democráticos, que aglutinaba, tal y como lo reseña el Catedrático de la Universidad Surcolombiana, Jairo Ramírez Bahamón "...por igual a gobernantes como Manuel María Madieto y Próspero Pereira Gamboa, académicos como Salvador María Álvarez (Director de la Normal) y Daniel Parga (que venía de ejercer la Vicerrectoría del San Bartolomé), a jóvenes representantes del más puro radicalismo de la época como José María Rojas Garrido y Francisco Eustaquio Álvarez, e incluso a representantes del Clero como el Presbítero Nicomedes Herrera..."

Marco jurídico

En consonancia con el precepto del artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, que autoriza al Congreso de la República a presentar proyectos de ley, y la normatividad de la Ley 5ª de 1992 que establece que las Comisiones Segundas de Senado y Cámara son las encargadas de rendir los honores y monumentos públicos, a través de la Ley 3ª de 1992 de honores, al que se acoge el presente proyecto de ley, en uso de las facultades constitucionales y legales para honrar la institución educativa Santa Librada del Municipio de Neiva, departamento del Huila.

Ahora bien, en materia de la iniciativa legislativa, el artículo 154 de la Constitución Política le devolvió la potestad al Congreso, restituyéndole la iniciativa en materia del gasto que la Reforma Constitucional de 1968 le había privado, y como lo ha expresado el Congreso de la República, en reiteradas ocasiones, este cambio fue insertado ex profeso por el Constituyente de la Carta Política de 1991, aduciendo que no puede confundirse la iniciativa en materia de gastos con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas presupuestales por el Gobierno en el proyecto de presupuesto, devolviéndole al poder legislativo la capacidad para presentar proyectos de ley en materia del gasto: *"Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, o en el Gobierno Nacional... No obstante sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes 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"*.

La Sentencia C-490/94 ha manifestado, en este sentido: *"Pensamos que es necesario devolver al Congreso la iniciativa en materia de gastos, que no puede confundirse con la iniciativa o capacidad de modificar las partidas propuestas por el Gobierno en el proyecto de presupuesto. Son dos figuras radicalmente distintas. En la teoría política cuando se enuncia y comenta la restricción de la iniciativa parlamentaria de gastos, siempre se hace referencia al presupuesto, que es un acto-condición y no a la ley previa creadora de situaciones jurídicas de carácter general. Por lo demás respecto a la realización o desembolso de las inversiones existen dos actos-condiciones: el primero, su incorporación a los planes y programas de desarrollo económico y social 5 (sic), el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales"* (Gaceta Constitucional número 67, sábado 4 de mayo de 1991, pág. 5).

Así, tal y como lo ha expresado y decantado la doctrina jurisprudencial de la Corte Constitucional, existen dos momentos diferentes en materia del gasto público, en primer lugar la ordenación del gasto público que puede ser de iniciativa legislativa y, en segundo lugar, la eventual

inclusión de la partida correspondiente, en la Ley de Presupuesto, por parte del ejecutivo, que constituyen dos actos jurídicos distintos, evento en el cual es completamente legítima y exequible la iniciativa parlamentaria, lo que se deduce de la Sentencia C-859/01: *"Esta doctrina constitucional ha sido decantada partiendo del análisis del principio de legalidad del gasto público que supone la existencia de competencias concurrentes, aunque separadas, entre los órganos legislativo y ejecutivo, correspondiéndole al primero la ordenación del gasto propiamente dicha y al segundo la decisión libre y autónoma de su incorporación en el Presupuesto General de la Nación, de manera que ninguna determinación que adopte el Congreso en este sentido puede implicar una orden imperativa al Ejecutivo para que incluya determinado gasto en la ley anual de presupuesto, so pena de ser declarada inexecutable"* (...) *Tal como está concebida esta determinación no encuentra la Corte reparo alguno de constitucionalidad en su contra, en la medida en que encaja perfectamente dentro de la competencia constitucional de ordenación del gasto a cargo del Congreso de la República, al tiempo que no consiste en una orden imperativa al Ejecutivo para que proceda a incluir los recursos correspondientes en el presupuesto general de la Nación.* Y tal como está el proyecto de ley, la autorización contenida en él excluye la idea de una orden o imposición unilateral y no constituye, de manera alguna, una orden imperativa al Gobierno Nacional, en materia del gasto público.

Una labor de 160 años no puede permanecer ajena a las actividades del Congreso de la República, como quiera que se encuentra inscrito en el ejercicio democrático de la educación y los prístinos principios consagrados en la Constitución Política de Colombia. Justo es hacer el merecido reconocimiento a aquella institución, que con el esfuerzo ha generado conocimiento para el país y ha contribuido con sus educandos y becarios a la continuidad y defensa de las instituciones democráticas tan preclaras y tan queridas para la nación, en la celebración de sus 160 años el congreso de la República de Colombia debe rendir sentido homenaje, exaltando las insignes labores desarrolladas en el plano educativo e instando al Gobierno Nacional a estimular de manera concreta la continuidad de dichos objetivos.

Proposición

Por las consideraciones precedentemente expuestas y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5ª de 1992, presento ponencia favorable, solicito a esta honorable Corporación que se dé primer debate al Proyecto de ley número 130 de 2005 Cámara, *por medio de la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila, y se dictan otras disposiciones.*

De los honorables Congresistas,

Carlos Julio González Villa,

Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

TEXTO PROYECTO DE LEY NUMERO 130 DE 2005 CAMARA

por medio de la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamento del Huila.

Artículo 2º. Autorízase al Gobierno Nacional, para que a través del Ministerio de Cultura contribuya al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación de los valores culturales que se originen alrededor de la cultura y del folclor colombiano.

Artículo 3º. El Congreso de la República de Colombia concurre a la Declaración de Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del Municipio de Neiva, Departamento del Huila, emitiendo en nota de estilo un pergamino que contenga el texto de la presente ley.

Artículo 4º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación.

Carlos Julio González Villa,

Representante a la Cámara por el departamento del Huila.

INFORMES DE CONCILIACION Y TEXTOS DEFINITIVOS

INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 23 DE 2004 SENADO, 249 DE 2004 CAMARA

por la cual se interpreta el inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2004 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 4 de octubre de 2005

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta honorable Senado de la República

Doctor

JULIO GALLARDO ARCHBOLD

Presidente honorable Cámara de Representantes

De conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, los integrantes de la Comisión de Conciliación designada por los honorables Presidentes de ambas Cámaras, presentamos a las Plenarias de la Corporación el respectivo informe de conciliación y texto definitivo conciliado del **Proyecto de ley número 23 de 2004 Senado, número 249 de 2004 Cámara**, por el cual se interpreta el inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

La Comisión está integrada por el Senador *Luis Alberto Gil Castillo* y el Representante *José Manuel Herrera Cely*.

Como Coordinador de la Comisión fue nombrado el honorable Senador *Luis Alberto Gil Castillo* y la Comisión designó como secretaria ad hoc a la doctora *Sandra Ovalle García*, Secretaria General de la Comisión Sexta del Senado, quien da fe del presente informe.

Asistieron el honorable Senador *Luis Alberto Gil Castillo* y el honorable Representante *José Manuel Herrera Cely*, conformándose el quórum reglamentario para la discusión y votación del texto a conciliar, quienes presentaron las siguientes consideraciones:

Después de un minucioso estudio de los textos del proyecto el cual estaba conformado por tres artículos aprobados en la Plenaria del Senado de la República y dos en la Cámara de Representantes, y dada que la diferencia radicaba en el artículo 2° aprobado en el Senado de la República, decidimos eliminar el artículo 2° del texto aprobado en el Senado de la República y acoger el artículo 1° aprobado en la Cámara de Representantes, el cual es el siguiente:

Artículo 1°. Interpretación legal del inciso 5° del ARTICULO 24 de la Ley 715 de 2001. Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar para ascensos en el Escalafón, a los Docentes o Directivos Docentes hasta la mitad del incremento real adicional a que se refiere el Acto Legislativo 01 de 2001, de los recursos del sector Educativo del Sistema General de Participaciones. Tal destinación se efectuará previo Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

La presente ley se entiende incorporada a la Ley 715 de 2001 y consecuentemente sus preceptos obligan desde las vigencias de la ley que se interpreta, pero no afectarán los efectos de las Sentencias Ejecutoriadas que se hubieran producido desde la vigencia de la Ley 715 de 2001 hasta la fecha de publicación de la presente ley, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.

Cordialmente,

Luis Alberto Gil Castillo, Senador de la República; *José Manuel Herrera Cely*, Representante a la Cámara; *Sandra Ovalle García*, Secretaria ad hoc.

COMISION DE CONCILIACION TEXTO DEFINITIVO CONCILIADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 23 DE 2004 SENADO, 249 DE 2004 CAMARA

por el cual se interpreta el inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Interpretación legal del inciso 5° del ARTICULO 24 de la Ley 715 de 2001. Los departamentos, distritos y municipios podrán destinar para ascensos en el Escalafón, a los Docentes o Directivos Docentes hasta la mitad del incremento real adicional a que se refiere el Acto Legislativo 01 de 2001, de los recursos del sector Educativo del Sistema General de Participaciones. Tal destinación se efectuará previo Certificado de Disponibilidad Presupuestal. Cualquier ascenso que supere este límite deberá ser financiado con ingresos corrientes de libre disposición de la respectiva entidad territorial, previo certificado de disponibilidad.

La presente ley se entiende incorporada a la Ley 715 de 2001 y consecuentemente sus preceptos obligan desde las vigencias de la ley que se interpreta, pero no afectarán los efectos de las Sentencias Ejecutoriadas que se hubieran producido desde la vigencia de la Ley 715 de 2001 hasta la fecha de publicación de la presente ley, según lo establecido en el artículo 14 del Código Civil.

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

Luis Alberto Gil Castillo, Senador de la República; *José Manuel Herrera Cely*, Representante a la Cámara; *Sandra Ovalle García*, Secretaria ad hoc.

* * *

INFORME DE CONCILIACIÓN DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 2004 CAMARA, NUMERO 196 DE 2005 SENADO

por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

Bogotá, D. C., 20 de septiembre de 2005

Doctora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta honorable Senado de la República

Doctor

JULIO GALLARDO ARCHBOLD

Presidente honorable Cámara de Representantes

De conformidad con el artículo 161 de la Constitución Política y los artículos 186 y 189 de la Ley 5ª de 1992, los integrantes de la Comisión de Conciliación designada por los honorables Presidentes de ambas Cámaras, presentamos a las Plenarias de la Corporación el respectivo Informe de conciliación y texto definitivo conciliado del Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

La Comisión está integrada por los honorables Senadores *Edgar Artunduaga Sánchez*, *María Isabel Cruz Velasco*, *Samuel Moreno Rojas*, *Juan Gómez Martínez*, *Luis Alberto Gil Castillo*, *Habib Merheg Marun*, *Andrés González Díaz*, y los honorables Representantes *Plinio E. Olano Becerra*, *José Rosario Gamarra Sierra*, *Marino Paz Ospina*, *Pedro María Ramírez Ramírez*, *Jorge H. Pedraza Gutiérrez*, *José Manuel Herrera Cely*, y *William Ortega*.

Como Coordinador de la Comisión fue nombrado el honorable Senador *Edgar Artunduaga Sánchez* y la Comisión designó como Secretaria ad hoc la doctora *Sandra Ovalle García*, Secretaria General de la Comisión Sexta del Senado, quien da fe del presente informe.

Asistieron los honorables Senadores:

Edgar Artunduaga Sánchez, *María Isabel Cruz*, *Samuel Moreno Rojas*, *Juan Gómez Martínez*.

Los honorables Representantes:

Plinio Olano Becerra, *José Rosario Gamarra Sierra*, *Marino Paz Ospina*, *Pedro María Ramírez Ramírez*.

Conformándose el quórum reglamentario para la discusión y votación del texto a conciliar, se presentaron las siguientes consideraciones:

Entendiendo que el texto acogido por esta Comisión debe ser el que mejor se adecue al objeto o espíritu del proyecto de ley y después de un minucioso estudio de las discrepancias encontradas en los textos aprobados en las plenarias de ambas Cámaras, apreciamos que las diferencias se presentan en los artículos 5°, 6°, 10, 11, 12, 15 y 16.

Por solicitud de los honorables Congresistas se inicia la discusión y votación artículo por artículo, tomándose las siguientes decisiones.

La Comisión de Conciliación aprobó por unanimidad el texto aprobado por el honorable Senado de la República, conforme al artículo 161 de la Constitución Política de los siguientes artículos:

Artículo 5°. *Recaudo*. El recaudo estará a cargo del Ministerio de Transporte, o de quien él delegue o autorice de conformidad con la ley.

Artículo 6°. *Tarifas*. Las tarifas aplicables a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y servicios prestados por el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, serán fijadas anualmente, mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con el sistema y método adoptados mediante la presente ley.

Artículo 10. *Sujetos obligados a inscribirse y a reportar información*.

A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, la información correspondiente a:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.

2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expidió la licencia.

3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción los interesados.

4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.

5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.

6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.

7. Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.

8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.

9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de motocicletas.

10. Todas las ensambladoras de: vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.

B. Están obligados a reportar la información al Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:

1. La Federación Colombiana de Municipios debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.

2. Los Organismos de Tránsito y la Policía de Carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.

3. Las Compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.

4. Los Organismos de Tránsito para reportar lo indicado en los numerales 1, 2, 4 y 7 del literal A de este artículo.

Quienes estén obligados a reportar información al RUNT no pagarán suma alguna.

Parágrafo 1°. Los organismos de tránsito directamente o a través de terceros, no podrán cobrar suma alguna por el ingreso de datos al Registro Unico Nacional de Tránsito.

Parágrafo 2°. El originador de la información inscrita ante el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, pagará a favor del Ministerio de Transporte la suma que determine la tabla de costos para inscripciones, que produzca anualmente el Ministerio de Transporte.

Artículo 11. Incorpórese al Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, el Registro Nacional de Maquinaria Agrícola y de construcción autopropulsada que sea adquirida, importada o ensamblada en el país, a partir de la sanción de la presente ley.

La inscripción de la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada existente con anterioridad a la vigencia de la presente ley será voluntaria.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará en un plazo de noventa (90) días calendario, el procedimiento a seguir para que los propietarios y/o poseedores de la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada, la matriculen e inscriban ante el organismo de tránsito competente.

Respecto del **artículo 12** se concilió el texto aprobado en cada Cámara, acogiendo la siguiente redacción:

Artículo 12. *Sanciones*. Quienes estando obligados a inscribirse o a reportar la información necesaria para mantener actualizado el Registro Unico de Tránsito, RUNT, de que trata el artículo 8° de la Ley 769 de 2002, no cumplan con esta obligación dentro del término y condiciones establecidas en la ley o el reglamento expedido por el Ministerio de Transporte, serán sancionados con multa de treinta (30) salarios mínimos diarios legales vigentes.

Respecto del **artículo 15**, se aprobó por unanimidad el texto aprobado en la honorable Cámara de Representantes:

Artículo 15. *Licencia de conducción, licencia de tránsito y Placa Unica Nacional*. Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y Placa Unica Nacional.

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía que el Ministerio de Transporte presentará a las Corporaciones durante el último trimestre del año anterior al cual se debe aplicar la tarifa.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Respecto del **artículo 16**, se aprobó por mayoría su eliminación del texto aprobado en el Senado de la República, con la siguiente votación:

6 votos a favor de la eliminación.

Votaron en contra de la eliminación los honorables Senadores *Edgar Artunduaga Sánchez* y *Samuel Moreno Rojas*.

Cordialmente,

Edgar Artunduaga Sánchez, María Isabel Cruz Velasco, Samuel Moreno Rojas, Juan Gómez Martínez, Luis Alberto Gil Castillo, Habib Merheg Marín, Andrés González Díaz, Senadores de la República; *Plinio E. Olano Becerra, Marino Paz Ospina, Pedro María Ramírez Ramírez, Jorge H. Pedraza Gutiérrez, José Manuel Herrera Cely, William Ortega Rojas, José Rosario Gamarra Sierra*, Representantes a la Cámara; *Sandra Ovalle García*, Secretaria ad hoc.

TEXTO DEFINITIVO CONCILIADO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 163 DE 2004 CAMARA, 196 DE 2005 SENADO

por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.

En la Comisión de Conciliación reunida el día 20 de septiembre de 2005

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Con el fin de garantizar la sostenibilidad del RUNT de que tratan los artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002, establézcase el método y el sistema que se regirá por las normas de la presente ley.

Artículo 2°. *Hecho generador*. Está constituido por la inscripción, el ingreso de datos, expedición de certificados y la prestación de servicios

relacionados con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que la modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 3°. *Sujeto activo*. Es sujeto activo de la tasa creada por la Ley 769 de 2002, la Nación-Ministerio de Transporte.

Artículo 4°. *Sujetos pasivos*. Son sujetos pasivos de la tasa de que trata la presente ley, quienes estén obligados a inscribirse ante el RUNT, soliciten el ingreso de información, soliciten la expedición de certificados, o quienes soliciten la prestación de algún servicio relacionado con los diferentes registros previstos en el artículo 8° de la Ley 769 de 2002 o las normas que lo modifiquen, adicionen, sustituyan o reglamenten.

Artículo 5°. *Recaudo*. El recaudo estará a cargo del Ministerio de Transporte, o de quien él delegue o autorice de conformidad con la ley.

Artículo 6°. *Tarifas*. Las tarifas aplicables a la inscripción, ingreso de información, expedición de certificados y servicios prestados por el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, serán fijadas anualmente, mediante resolución expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo con el sistema y método adoptados mediante la presente ley.

Artículo 7°. *Sistema*. A efectos de establecer el sistema para la fijación de las tarifas del Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, por parte del Ministerio de Transporte, estas se calcularán teniendo en cuenta, entre otros criterios:

1. Costo de inversión inicial. Es el valor de adquisición de hardware y software, montaje de equipos y redes, derechos de uso y de explotación de licencias de software, migración y validación de la información, contratación y capacitación de personal, pólizas, gastos financieros, actividades de preinversión y otros costos inherentes.

2. Costos de mantenimiento, entendido como el valor de las actividades periódicas necesarias para prevenir y/o corregir el deterioro de redes, bienes o equipos existentes.

3. El costo de mejoramiento, entendido como el valor necesario para mejorar, ampliar, adecuar o actualizar el hardware, el software, las redes, los bienes y la infraestructura existente.

4. El costo de rehabilitación, entendido como el valor de las actividades necesarias para reconstruir, recuperar o sustituir las condiciones originales de la infraestructura, equipos, bienes existentes y para atender los imprevistos no contemplados en los anteriores conceptos.

5. El costo de la operación de la infraestructura, entendido como el valor para cubrir los gastos directos e indirectos, diferentes de los anteriores, necesarios para garantizar la adecuada prestación del servicio y una interventoría técnica. Estos gastos para operar el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, incluyen: nómina, operación, conectividad, uso de la infraestructura, reparaciones y otros.

6. El costo para cubrir los programas de investigación y desarrollo de nuevas tecnologías, dirigidas a temas de seguridad en el sector tránsito y transporte.

Artículo 8°. *Método*. Una vez determinados los costos conforme al sistema establecido en el artículo 7° de esta ley, la entidad correspondiente hará la distribución de los mismos entre los sujetos pasivos de los servicios, para lo cual aplicará el siguiente método:

1. Se hará una proyección estadística de la demanda mínima anual para el primer año de funcionamiento del Sistema Unico Nacional de Tránsito, RUNT, utilizando la información histórica registrada por el Ministerio de Transporte.

2. Los costos anuales determinados conforme al sistema establecido en el artículo 7° se distribuirán entre los trámites anuales proyectados estadísticamente, arrojando un valor de ingreso esperado.

3. La tarifa se ajustará calculando la variación de los ingresos totales de registros, frente a los ingresos esperados. El índice de ajuste se calcula como la relación entre la variación en los ingresos totales frente al ingreso esperado de registros, cuyas tarifas son ajustables con el IPC anual, certificado por el DANE.

4. Los usuarios pagarán la tarifa establecida por el registro, validación, autorización, conservación, modificación de la información requerida por el Sistema Unico Nacional de Tránsito, RUNT, al efectuar sus trámites y la expedición de certificados.

Artículo 9°. Créase un fondo cuenta adscrito al Ministerio de Transporte, constituido con los recursos provenientes de la tasa a que se refieren los artículos 8° y 9° de la Ley 769 de 2002 para garantizar la sostenibilidad del sistema, la actualización del software, hardware, los bienes y servicios necesarios para efectuar el registro, validación y autorización del Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT.

Artículo 10. *Sujetos obligados a inscribirse y a reportar información*.

A. Es una obligación de inscribir ante el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, la información correspondiente a:

1. Todos los automotores legalmente matriculados. Serán responsables de su inscripción los organismos de tránsito.

2. Todos los conductores de vehículos de servicio particular o público, los conductores de motocicletas. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expidió la licencia.

3. Todas las empresas de transporte público o privado. Serán responsables de su inscripción los interesados.

4. Todos los titulares de una licencia de tránsito. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que haya expedido la licencia.

5. Todos los centros de enseñanza automovilística, los centros de reconocimiento, los centros integrales de atención, los centros de diagnóstico automotor. Serán responsables los interesados.

6. Todos los remolques y semirremolques legalmente matriculados. Será responsable de su inscripción el Ministerio de Transporte o la autoridad en quien este delegue o autorice.

7. Toda la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada. Será responsable de su inscripción el organismo de tránsito que expida la respectiva licencia de tránsito.

8. Todas las personas naturales o jurídicas que presten algún tipo de servicio al tránsito, que presten apoyo o reciban delegación de los organismos de tránsito o las autoridades de tránsito.

9. Todos los importadores de vehículos, maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada y de motocicletas.

10. Todas las ensambladoras de: vehículos, maquinaria agrícola, motocicletas, remolques y semirremolques que se produzcan en Colombia.

B. Están obligados a reportar la información al Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, en un plazo no mayor de 24 horas, después de ocurrido el hecho:

1. La Federación Colombiana de Municipios debe reportar todas las infracciones de tránsito en Colombia.

2. Los Organismos de Tránsito y la Policía de Carreteras para reportar todos los accidentes de tránsito que ocurran en Colombia.

3. Las Compañías aseguradoras deben reportar todas las pólizas de seguros obligatorios que se expidan en Colombia.

4. Los Organismos de Tránsito para reportar lo indicado en los numerales 1, 2, 4 y 7 del literal A de este artículo.

Quienes estén obligados a reportar información al RUNT no pagarán suma alguna.

Parágrafo 1°. Los organismos de tránsito directamente o a través de terceros, no podrán cobrar suma alguna por el ingreso de datos al Registro Unico Nacional de Tránsito.

Parágrafo 2°. El originador de la información inscrita ante el Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, pagará a favor del Ministerio de Transporte la suma que determine la tabla de costos para inscripciones, que produzca anualmente el Ministerio de Transporte.

Artículo 11. Incorpórese al Registro Unico Nacional de Tránsito, RUNT, el Registro Nacional de Maquinaria Agrícola y de construcción autopropulsada que sea adquirida, importada o ensamblada en el país, a partir de la sanción de la presente ley.

La inscripción de la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada existente con anterioridad a la vigencia de la presente ley será voluntaria.

Parágrafo. El Ministerio de Transporte reglamentará en un plazo de noventa (90) días calendario, el procedimiento a seguir para que los propietarios y/o poseedores de la maquinaria agrícola y de construcción autopropulsada, la matriculen e inscriban ante el organismo de tránsito competente.

Artículo 12. *Sanciones.* Quienes, estando obligados a inscribirse o a reportar la información necesaria para mantener actualizado el Registro Único de Tránsito, RUNT, de que trata el artículo 8° de la Ley 769 de 2002, no cumplan con esta obligación dentro del término y condiciones establecidas en la ley o el reglamento expedido por el Ministerio de Transporte, serán sancionados con multa de treinta (30) salarios mínimos diarios legales vigentes.

Artículo 13. *Autoridad competente.* Es competente para imponer la sanción establecida en el artículo anterior la Superintendencia de Puertos y Transporte o quien en el futuro ejerza las funciones de inspección, control y vigilancia del sector Tránsito y Transporte.

Artículo 14. *Procedimiento.* El procedimiento para regular las actuaciones a que se refiere este capítulo se someterá a las reglas previstas en el artículo 158 de la Ley 769 de 2002.

CAPITULO II

Disposiciones relacionadas con el valor de los derechos de tránsito de algunas especies venales y disposiciones finales

Artículo 15. *Licencia de conducción, licencia de tránsito y Placa Unica Nacional.* Corresponde a las Asambleas Departamentales, Concejos Municipales o Distritales de conformidad con el artículo 338 de la Carta Política, y el artículo 168 de la Ley 769 de 2002, fijar el método y el sistema para determinar las tarifas por derechos de tránsito, correspondientes a licencias de conducción, licencias de tránsito y Placa Unica Nacional.

Dichas tarifas estarán basadas en un estudio económico sobre los costos del servicio con indicadores de eficiencia, eficacia y economía que el Ministerio de Transporte presentará a las Corporaciones durante el último trimestre del año anterior al cual se debe aplicar la tarifa.

Dentro de ese cálculo deberá contemplarse un 35% que será transferido por el correspondiente organismo de tránsito al Ministerio de Transporte, por concepto de costos inherentes a la facultad que tiene el Ministerio de Transporte de asignar series, códigos y rangos de la especie venal respectiva.

Artículo 16. *Sujetos pasivos y activos.* Son sujetos activos beneficiarios de la tarifa de que trata el artículo anterior el organismo de tránsito correspondiente y el Ministerio de Transporte, en el porcentaje señalado derivado de la facultad de asignar series, códigos y rangos de la licencia de conducción, licencia de tránsito y Placa Unica Nacional. Son Sujetos Pasivos de la tarifa, el titular en el caso de la licencia de conducción y el propietario del vehículo para los casos de la licencia de tránsito y la Placa Unica Nacional.

Artículo 17. *Organismos de tránsito.* El Ministerio de Transporte fijará las pautas a las cuales se deben sujetar los organismos de tránsito, para su creación, funcionamiento y cancelación.

Parágrafo. El Gobierno Nacional determinará el régimen de sanciones aplicables a los organismos de tránsito, en un plazo no mayor de noventa (90) días calendario, después de sancionada esta ley.

De todas maneras no se autorizará trámite de especies venales a los organismos de tránsito que no se encuentren a paz y salvo por concepto de pagos o contribuciones con el Ministerio de Transporte, el SIMIT o con entidades que hayan recibido por delegación o por ley funciones en el tránsito.

Artículo 18. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

Edgar Artunduaga Sánchez, María Isabel Cruz Velasco, Samuel Moreno Rojas, Juan Gómez Martínez, Luis Alberto Gil Castillo, Habib Merheg Marín, Andrés González Díaz, Senadores de la República; Plinio E. Olano Becerra, Marino Paz Ospina, Pedro María Ramírez Ramírez, Jorge H. Pedraza Gutiérrez, José Manuel Herrera Cely,

William Ortega Rojas, José Rosario Gamarra Sierra, Representantes a la Cámara; Sandra Ovalle García, Secretaria ad hoc.

CONTENIDO

Gaceta número 694-Jueves 6 de octubre de 2005

CAMARA DE REPRESENTANTES

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 160 de 2005 Cámara, por la cual se crean los comités procelebración del Bicentenario del Grito de Independencia de la República de Colombia, se autorizan obras de infraestructura y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de ley número 161 de 2005 Cámara, por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 734 de 2002.	3

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 43 de 2005, por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique.	4
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 043 de 2005 Cámara, por la cual se decretan unas exenciones tributarias en la subregión del Canal del Dique.	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 047 de 2005 Cámara, por la cual se reforma al sistema educativo para garantizar la cobertura universal y el incremento de la calidad educativa.	6
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 078 de 2005 Cámara, por medio de la cual la Nación declara el 24 de mayo como día nacional del concejal municipal y exalta la memoria de quienes han muerto en el ejercicio de dicha función pública.	11
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 114 de 2005 Cámara, por la cual se prohíbe el nombramiento de personas adictas al consumo de sustancias psicoactivas como servidores públicos o funcionarios oficiales y se dictan otras disposiciones.	13
Ponencia para primer debate y Texto al Proyecto de ley número 130 de 2005 Cámara, por medio de la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación a la Institución Educativa Santa Librada del municipio de Neiva, departamentodel Huila y se dictan otras disposiciones.	15

INFORMES DE CONCILIACION Y TEXTOS DEFINITIVOS

Informe de conciliación del Proyecto de ley número 23 de 2004 Senado, 249 de 2004 Cámara, por la cual se interpreta el inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2004 y se dictan otras disposiciones.	17
Texto definitivo conciliado al Proyecto de ley número 23 de 2004 Senado, número 249 de 2004 Cámara, por la cual se interpreta el inciso 5° del artículo 24 de la Ley 715 de 2001 y se dictan otras disposiciones.	17
Informe de conciliación del Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002. ..	17
Texto definitivo conciliado del Proyecto de ley número 163 de 2004 Cámara, 196 de 2005 Senado, por la cual se adiciona y modifica el Código Nacional de Tránsito Terrestre, Ley 769 de 2002.	18