



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XV - Nº 366

Bogotá, D. C., miércoles 13 de septiembre de 2006

EDICION DE 44 PAGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENA DO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2006 SENADO

*por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357
de la Constitución Política.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El inciso 4° del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

Los recursos del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se destinarán a la financiación de los servicios a su cargo, dándole prioridad al servicio de salud, los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media, y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, garantizando la prestación y la ampliación de coberturas.

Artículo 2°. El literal a) del artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

a) Para educación, salud y agua potable y saneamiento básico: población atendida y por atender, reparto entre población urbana y rural, eficiencia administrativa y fiscal, y equidad.

Artículo 3°. El artículo 357 de la Constitución Política quedará así:

El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará, durante los años 2009 y 2010, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 3.5%, tomando como base el monto liquidado en la vigencia 2008. A partir del año 2011 el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento de 2%.

Si el crecimiento real de la economía (Producto Interno Bruto) certificado por el DANE, para el año respectivo, es superior al 4%, el crecimiento adicional del Sistema General de Participaciones de que trata el presente artículo se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía no haya sido suficiente para financiar el porcentaje de crecimiento adicional a la inflación del Sistema General de Participaciones.

Los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión y otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un veintiocho (28%) de los recursos que

perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios, exceptuando los recursos que se destinan para educación, salud y agua potable y saneamiento básico.

Cuando una entidad territorial alcance coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, previa certificación de la entidad nacional competente, podrá destinar los recursos excedentes a inversión en otros sectores de su competencia. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige a partir del 1° de enero de 2009.

Alberto Carrasquilla Barrera,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

Como es bien sabido, en el año 2008 culmina el período de transición que determina el nivel de crecimiento anual del Sistema General de Participaciones (SGP) establecido por el Acto Legislativo 01 de 2001. Por tal razón, antes de que finalice el año 2008, es necesario que el país desarrolle y concluya un debate sobre la regla que deben regir las transferencias de la Nación a los gobiernos territoriales.

Este debate, por supuesto, debe estar enmarcado dentro de unos principios fundamentales y debe, principalmente, buscar el cumplimiento de metas sociales ambiciosas que honren el objetivo superior de los recursos públicos, especialmente aquellos que hacen parte del SGP: Mejorar la calidad de vida de los colombianos. Estas metas ambiciosas se refieren a la necesidad de alcanzar coberturas universales en servicios sociales básicos como salud y educación, así como avanzar significativamente en el incremento de coberturas en los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, al mismo tiempo que se protegen principios básicos de estabilidad fiscal y, por tanto, macroeconómica. Esta es el garante último de que, en el mediano y largo plazo, las coberturas universales sean sostenibles y reduzcan la pobreza de los sectores más vulnerables de la población colombiana.

Lo anterior reconociendo que, para tal fin, han sido fundamentales, en primer lugar, el avance en el proceso de descentralización, el cual exige condiciones favorables para ser sostenible, en el marco de la unidad de la Nación y el Estado Social de Derecho consagrados en la Constitución

Política de 1991. Y en segundo lugar, la reforma constitucional de 2001 que introdujo elementos clave para avanzar en el cumplimiento de las metas sociales y para el desarrollo de la descentralización, principalmente la estabilidad de los recursos y su crecimiento real y sostenido a través del tiempo.

1. La Situación Antes del Acto Legislativo 01 de 2001

La reforma constitucional de 1968¹ incluyó el término de descentralización técnica por servicios y estableció una nueva categoría descentralizada en el ámbito territorial (desconcentración de entidades del nivel nacional en los departamentos como los fondos educativos regionales y los servicios seccionales de salud); así mismo, dicha reforma creó el Situado Fiscal para transferir recursos a los departamentos en función de los ingresos corrientes de la Nación y cuyo destino fue financiar las actividades en las áreas de salud y educación entre los departamentos, las intendencias y comisarías y el Distrito Especial de Bogotá.

Posteriormente, para avanzar en el proceso de fortalecimiento de las finanzas territoriales, como una condición para una mayor descentralización, fueron expedidas las Leyes 14 de 1983 (fortalecimiento de los fiscos municipales) y 12 de 1986 (por la cual se reguló la cesión de un porcentaje del impuesto al valor agregado, con destino a los municipios para la financiación de infraestructura local de servicios básicos). En términos de competencias para las entidades territoriales, el proceso de descentralización se fortaleció con la expedición del Decreto 77 de 1987, denominado el Estatuto Básico de la Descentralización.

Como un hito en el proceso de descentralización en Colombia se debe destacar el Acto Legislativo número 1 de 1986, por el cual se establece la elección popular de alcaldes.

Estos avances para conformar un modelo de Estado descentralizado, se retomaron y reforzaron en la Constitución Política de 1991, la cual consagra a Colombia como un “Estado Social de Derecho, organizado en forma de república unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales...”. Las disposiciones constitucionales sobre descentralización en términos de competencias y recursos fueron desarrolladas inicialmente por la Ley 60 de 1993, en la que se definieron las competencias a cargo de los municipios y departamentos y el esquema de participaciones del nivel nacional a los entes territoriales, haciendo énfasis en los principales servicios sociales como educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

Para proveer estos servicios básicos, la Constitución Política y la Ley 60 de 1993 diseñaron un mecanismo de participación de los entes territoriales en los recursos recaudados por el nivel central. En este esquema, se asignó una proporción previamente establecida de los ingresos corrientes de la Nación a los entes territoriales para que estos sufragaran los gastos referentes a la prestación de los servicios anotados. Según el diseño constitucional, durante los primeros años de vigencia de la Constitución Política, las participaciones (Situado Fiscal y Participaciones Municipales en los Ingresos Corrientes de la Nación) deberían representar una proporción creciente de los ingresos corrientes de la Nación. Por una parte, el situado fiscal (para departamentos y distritos) debería tener como mínimo una participación en los ingresos de 23% en 1994, de 23,5% en 1995 y de 24,5% en 1996, año a partir del cual este porcentaje permanecería constante. Por otra parte, la participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación pasaría de 15% en 1994 a 22% en 2001.

Las medidas adoptadas a lo largo de los últimos 40 años en el marco del proceso de descentralización, en los aspectos político, fiscal y administrativo, han consolidado a Colombia como el país unitario de América Latina con el mayor gasto descentralizado y mayor participación de los tributos territoriales en los tributos totales (Gráficos 1 y 2).

Gráfico 1

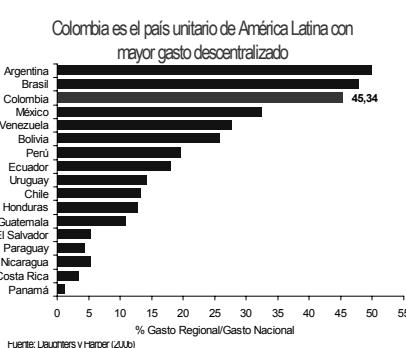
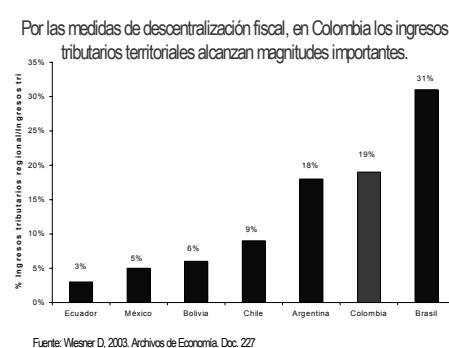


Gráfico 2.



A finales de la década de los noventa (especialmente en el período 1995-1999), durante la vigencia del sistema de transferencias regulado por la Ley 60 de 1993, el país enfrentó un panorama de dificultades que afectaron las finanzas públicas y, por lo tanto, la estabilidad y el crecimiento económico. En efecto, el déficit consolidado del sector público ascendió a 5.5% del PIB, el más alto desde finales de los 70, lo que condujo a un desplome del crecimiento que finalmente llegó a ser un decrecimiento de 4.3% en 1999.

La caída del crecimiento, obviamente, se tradujo en menor recaudo tributario, lo que generó un círculo vicioso muy negativo entre bajo crecimiento, menores ingresos tributarios y alto gasto. Esto conllevó a continuos recortes de los gastos de inversión del Gobierno Central.

Esta situación produjo, como era de esperarse dada la dependencia de los ingresos territoriales de los ICN, serios problemas en los territorios. Estos problemas surgieron de las fluctuaciones y reducciones de las fuentes de financiación de educación y salud y otros gastos finanziados con esta fuente, a causa de que el volumen de las participaciones estaba atado directamente al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación. Se generaron así asimetrías entre el ingreso y el gasto, ya que la caída de los ingresos corrientes obligó a compensar los recursos faltantes para la financiación de los servicios.

Esto resultó, para algunas vigencias, en la reducción del nivel de recursos asignados a los entes territoriales para la financiación de los servicios sociales, dificultando los procesos de planeación y afectando el avance en la ampliación de coberturas (Gráfico 3). De igual manera se presentaron caídas de las participaciones entre una vigencia y otra (Gráfico 4), que condujeron a graves dificultades para mantener coberturas a lo largo del tiempo.

Gráfico 3

Debido a la reducción de los ICN, la Participación Municipal en los Ingresos

Corrientes de la Nación cayó en un 10% con respecto a lo inicialmente asignado, con efectos negativos sobre la inversión social (vigencia 1999).

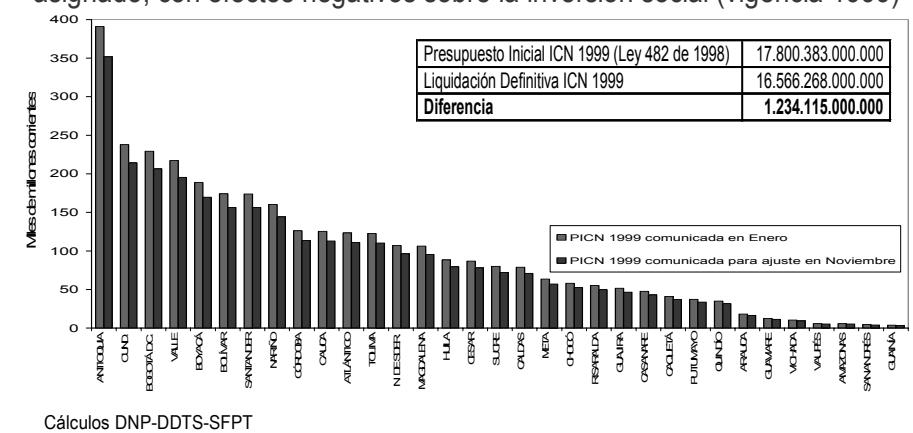
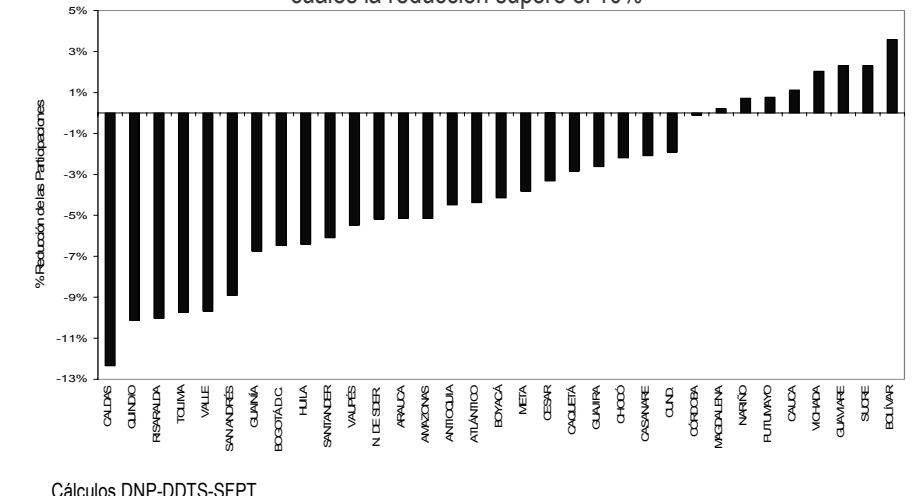


Gráfico 4

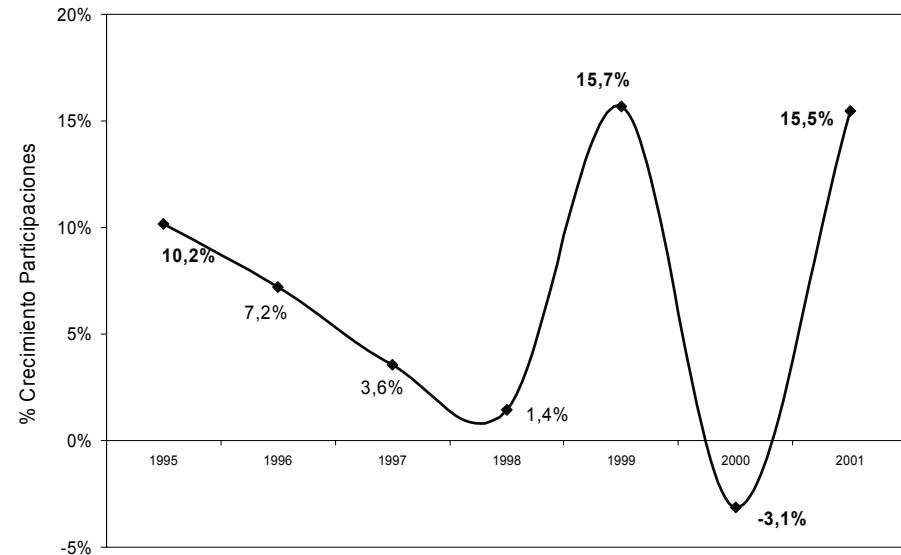
Entre las vigencias 1999 y 2000 se produjo una reducción en las participaciones del 4% en promedio, como resultado de la caída de los ICN. Hubo departamentos para los cuales la reducción superó el 10%



¹ Acto Legislativo número 1 de 1968.

En conclusión, el diseño constitucional de 1991, que hacía depender las participaciones territoriales de los ingresos corrientes de la Nación sometió a los departamentos y municipios durante la década de los noventa a una grave volatilidad en sus ingresos, la cual se transmitió a los recursos con que contaban las regiones para financiar los gastos de educación, salud, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y demás sectores sociales, impidiéndoles llevar a cabo una correcta planeación de su desarrollo y una adecuada asignación de recursos. Lo más grave, sin embargo, fue que se comprometió la sostenibilidad de las coberturas. Esto se derivó de la inestabilidad de los ICN a causa de las fluctuaciones propias de la actividad económica.

Gráfico 5
Crecimiento Real de las participaciones 1994-2001



Fuente: DDTs-SFPT.

Así, se generó una asimetría en la evolución de los recursos que se destinan a salud y educación: cuando esos recursos eran inferiores a su tendencia, aparecía una presión para que el Gobierno Nacional los complementaría, a través, por ejemplo, del denominado Fondo de Crédito Educativo (FEC) y de recursos adicionales para la salud. Por el contrario, cuando estos eran girados en montos superiores a la tendencia, se traducían en mayor gasto por contrataciones laborales, salarios y otras erogaciones asociadas a la nómina, los cuales son altamente inflexibles y terminaron repercutiendo en acumulación de deuda.

2. ¿Qué logramos con el Acto Legislativo 01 de 2001?

Teniendo en cuenta lo expuesto anteriormente, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso de la República una reforma constitucional a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, la cual fue aprobada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001. Se garantizó transitoriamente la estabilidad de los recursos orientados a financiar la inversión social en las entidades territoriales, desligándolos de los ingresos corrientes de la Nación, partiendo de una base inicial y superior se fijó una regla de crecimiento real.

La base inicial de cálculo del Sistema General de Participaciones se fijó en \$10.962.000 millones, incluyendo los recursos del FEC, y recursos propios que las entidades territoriales venían destinando al pago de docentes². Entonces es importante notar cómo en la base se incluyeron recursos adicionales por aproximadamente \$1 billón, ya que las participaciones constitucionales ascendían a \$9.8 billones.

Se determinó un crecimiento para el período comprendido entre 2002-2008 equivalente a la inflación causada más 2% en los primeros cuatro años y 2,5% en los restantes tres años.

De manera importante, la regla constitucional garantiza que cuando la economía crezca por encima de 4%, las participaciones tendrían un crecimiento equivalente a los puntos en que se supera esa tasa de crecimiento, descontando previamente los recursos adicionales que la Nación haya asumido en los casos en que la economía presente un crecimiento por debajo del 2%.

Esta reforma Constitucional fue desarrollada por la Ley 715 de 2001. Con esta ley se lograron los siguientes objetivos: (i) fortalecer el sistema de finanzas intergubernamentales como medio efectivo para profundizar la descentralización; ii) promover el desarrollo local y fortalecer la autonomía territorial; iii) se asignaron competencias territoriales de forma tal que se evitaron duplicidades, se favoreció el control social y se aumentó la eficiencia en el uso de los recursos disponibles para inversión social; iv) se establecieron bolsas independientes para educación y salud para ser distribuidas con criterios pertinentes de cada sector; v) se distribuyeron, con criterios de equidad y eficiencia, los recursos para inversión social, con el fin de cubrir las necesidades básicas de la población pobre; y vi) se permitió un mayor acceso a la educación de los niños en edad escolar y a la población en general a los servicios de salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

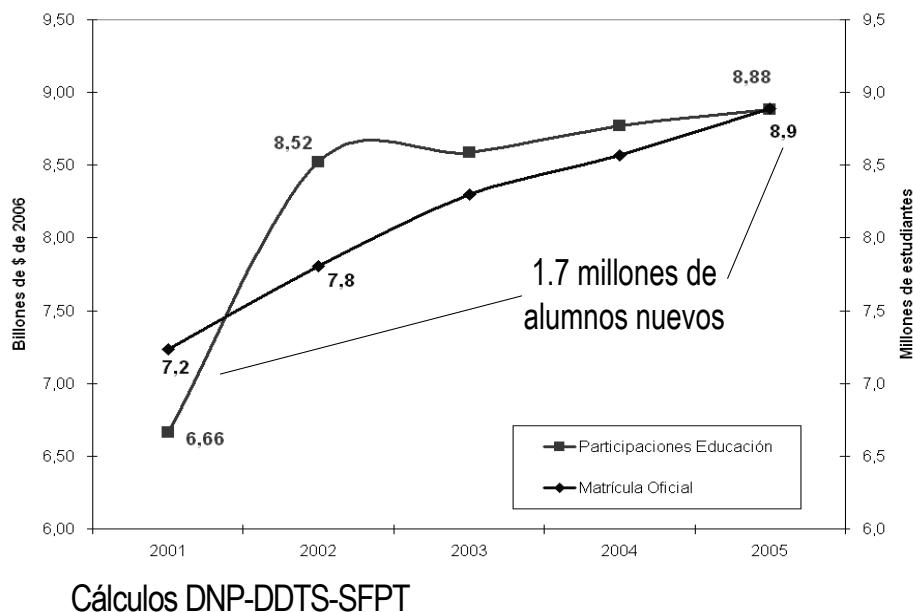
Como resultado de la reforma adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001, y de la expedición de la Ley 715 del mismo año, se pueden destacar como logros obtenidos en los últimos cinco años, los siguientes:

i) Metas sociales:

En el periodo 2001-2005 la matrícula educativa se incrementó en 1.7 millones de alumnos nuevos, pasando de 7.2 millones a 8.9 millones (crecimiento del 23%) (Gráfico 6) y fue el Sistema General de Participaciones en el que se constituyó la principal fuente de recursos de este crecimiento ya que financia el 91% de los costos de la prestación de los servicios educativos estatales. Adicionalmente, se complementó la financiación con otras fuentes como recursos propios, regalías y presupuesto nacional.

Gráfico 6

Avance en cobertura educativa: Incremento en matrícula en 23%



Entre el 2002 y 2005 también se han incorporado al régimen subsidiado 7.2 millones de nuevos afiliados, lo que representa un notable crecimiento del 63%.(Gráfico 7). Para este incremento de cobertura se ha contado con recursos del SGP, Fosyga y recursos propios de las entidades territoriales, dándose una adecuada complementación entre estas fuentes³.

² Lo que significó para las entidades territoriales la liberación de los recursos propios que destinaban para financiar personal docente.

³ Con el crecimiento real de la participación para salud, ha sido posible financiar la ampliación de cerca de 1,6 millones de nuevos afiliados en los cuatro años, garantizándose la continuidad mediante la complementariedad con el Fosyga.

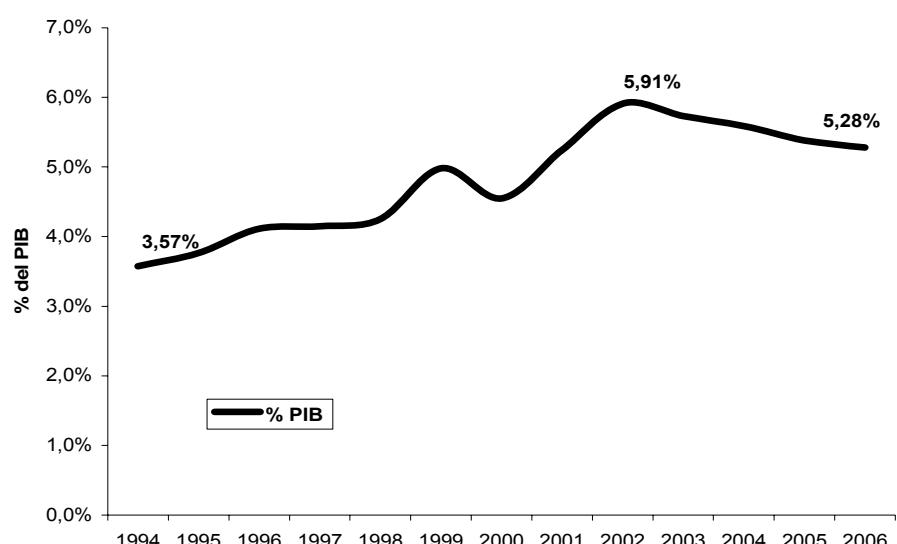
Gráfico 7**Incremento de 63% de afiliados al régimen subsidiado**

Los recursos del SGP también han contribuido a la financiación de la prestación de servicios de salud a la población pobre no asegurada, con asignaciones promedio anual de \$1,35 billones entre 2002 y 2006, igualmente para salud pública se ha contado con un promedio anual de \$360 mil millones, en el mismo período.

Así mismo se han incrementado los recursos para atender otras prioridades de competencia municipal como servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (APS), equipamiento urbano y vivienda, entre otros. (Gráfico 8).

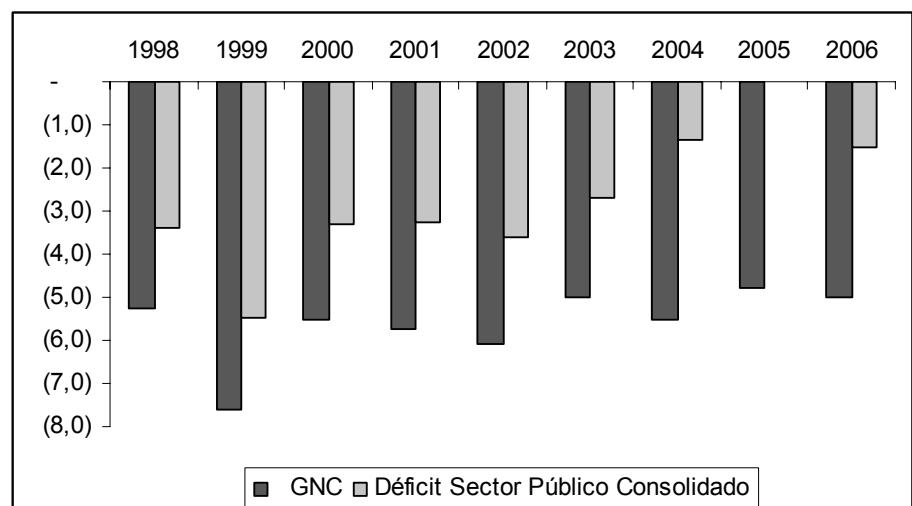
Gráfico 8**ii) Estabilidad macroeconómica**

Con la colaboración del Acto Legislativo 01 de 2001, se logró estabilizar la presión que ejercían las participaciones sobre las finanzas del Gobierno Nacional, eliminando las oscilaciones en el monto de las participaciones, evitando las reducciones asociadas al ciclo económico, como se observó en 2000 cuando se redujeron con respecto al año anterior (Gráfico 9). El monto de las participaciones como proporción del PIB se ha estabilizado.

Gráfico 9**Participaciones de las Entidades Territoriales**

Fuente: MHCP.

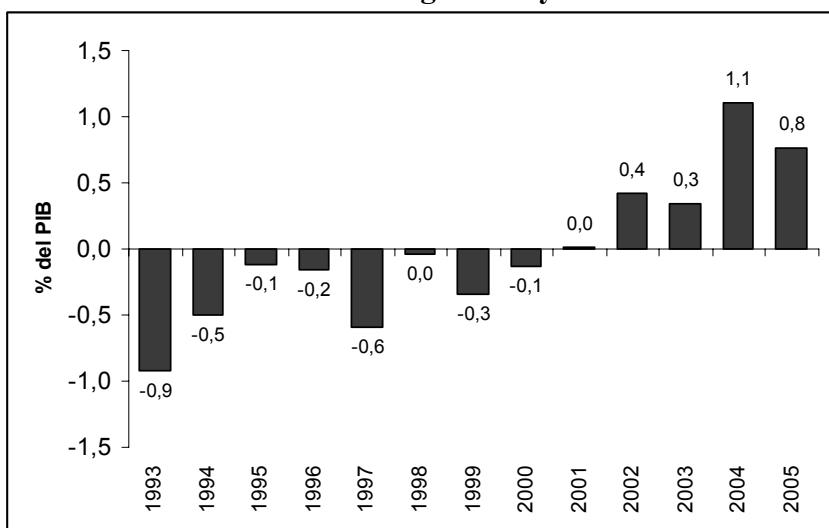
Adicionalmente, el Acto Legislativo contribuyó al saneamiento de las finanzas públicas a través de la reducción del déficit del Sector Público Consolidado y del Gobierno Nacional. De esta manera, se ha logrado poner a la economía colombiana nuevamente sobre una senda fiscal sostenible que se refleja en el buen manejo de la deuda pública. Lo anterior hace parte de un círculo virtuoso que redunda en estabilidad macroeconómica y por ende se traduce en mayor crecimiento económico, lo que beneficia a toda la población (Gráfico 10).

Gráfico 10**Balance Fiscal del Gobierno Nacional y el Sector Público Consolidado**

Fuente: CONFIS.

Vale la pena anotar que la reducción del déficit de la Nación sería mucho mayor si no se hubieran asumido los pagos pensionales a cargo del ISS a partir del año 2003. En el año 2006 dicho aporte está previsto en \$4.5 billones, equivalentes al 1.5% del PIB. El saneamiento de las finanzas públicas se ha extendido a todos los niveles de gobierno, reflejándose en un mejor balance fiscal para los gobiernos regionales. De esta manera, las regiones han pasado de presentar déficit de 0,3% del PIB en promedio hasta el año 2000, a superávit sistemáticos que alcanzan niveles cercanos a 1% del PIB. Esta posición fiscal de los gobiernos regionales refleja una mayor disponibilidad de recursos que pueden ser utilizados para financiar inversión adicional en salud, educación u otros sectores fundamentales en el cumplimiento de los planes de desarrollo territoriales. (Gráfico 11).

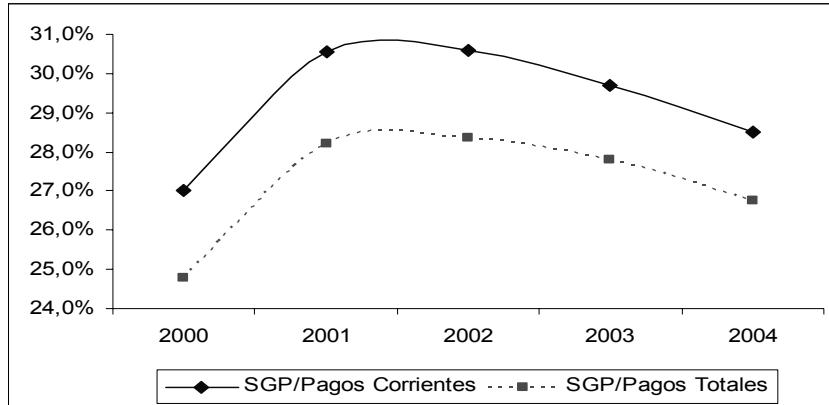
Gráfico 11
Balance Fiscal Regionales y Locales



Fuente: CONFIS.

Las participaciones de las regiones constituyen, contablemente, uno de los mayores gastos del Gobierno Central, por lo que su evolución es muy importante para la sostenibilidad de la deuda pública. En el gráfico 12 se muestra cómo entre el 2000 y el 2004 las participaciones representaron el 27,2% de los gastos totales y el 29,3% de los gastos corrientes del gobierno central.

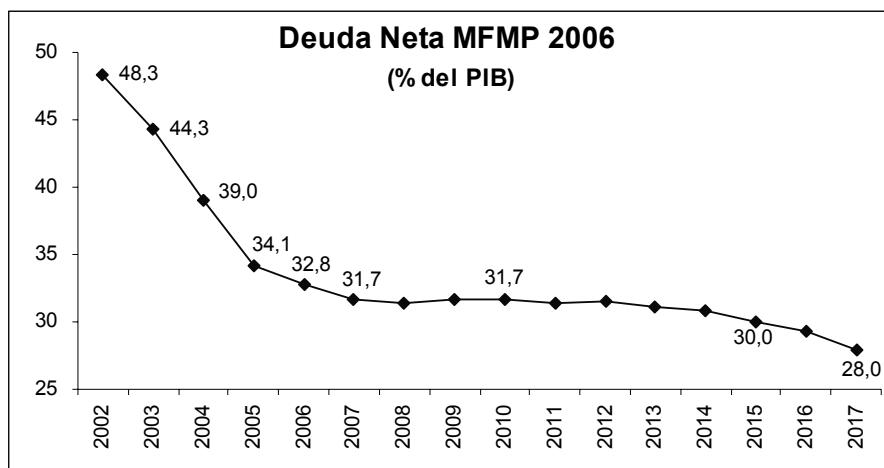
Gráfico 12
Gasto del Gobierno Nacional del Sistema General de Participaciones



Fuente: CONFIS.

En el Gráfico 13 se presenta la senda de deuda neta del Sector Público No Financiero propuesta por el Gobierno en el Marco Fiscal de Mediano Plazo de 2006. Dentro de la estrategia fiscal propuesta para alcanzar el objetivo de llevar la deuda a niveles de 31.7% del PIB en 2010 y de 30% del PIB en 2015 es necesario garantizar que se generen los balances primarios consistentes con el objetivo de deuda de mediano plazo. En este sentido, mantener una regla de crecimiento real del Sistema General de Participaciones moderada y desligada de la dinámica de los ICN es de vital importancia para garantizar la generación dichos balances requeridos y, por lo tanto, garantizar la sostenibilidad de la deuda pública.

Gráfico 13



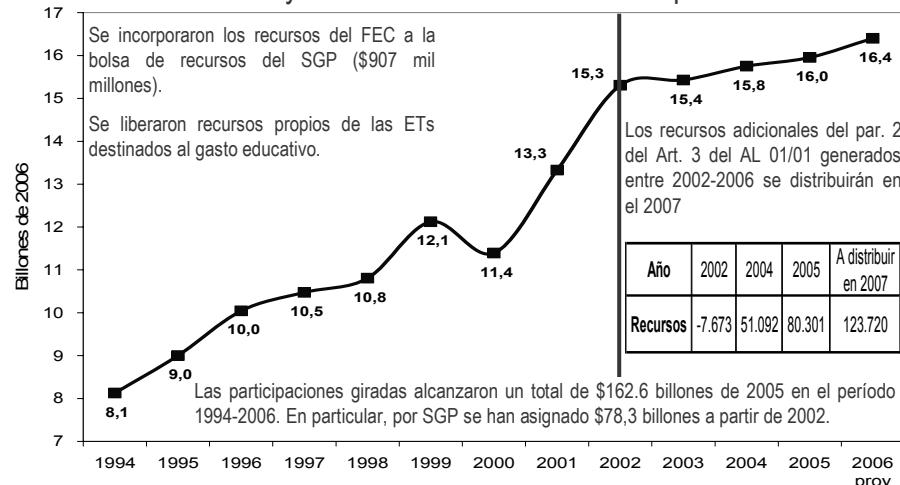
Fuente: Minhacienda – DGPM.

La simulación anterior permite llegar a una conclusión importante: Con una regla similar a la actual y de cumplirse con los supuestos acerca de la evolución de las pensiones y del esfuerzo adicional en términos del superávit primario, la deuda se reduciría garantizando la estabilidad de las finanzas públicas.

iii) Estabilidad y crecimiento real de las participaciones.

Como se observa en el Gráfico 14, la medida constitucional adoptada conllevó a un significativo crecimiento de las participaciones entre el 2001 y el 2002 por efecto de incluir en la base el FEC y recursos adicionales. También es importante notar en este mismo que la estabilidad sí se logró. A partir de la entrada en vigencia de la reforma existe un crecimiento sostenido de las participaciones.

Gráfico 14
Estabilidad y crecimiento real de las Participaciones



Fuente: Conpes Sociales. Cálculos DNP-DDTS-SFPT

En conclusión, se puede afirmar que gracias a la reforma constitucional adoptada mediante el Acto Legislativo 01 de 2001 vamos en la dirección correcta:

- Existe un crecimiento importante en los recursos de las Entidades Territoriales.
- Hay certidumbre en el valor de los recursos, contribuyendo a una mejor planeación de las Entidades Territoriales.
- Existe mayor eficiencia en la distribución.
- Se ha presentado un crecimiento sostenido de las coberturas de salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.
- Ahora existe la posibilidad de hacer seguimiento y evaluación de la destinación de los recursos.

Lo anterior se ha logrado garantizando al mismo tiempo estabilidad macroeconómica y fiscal a nivel nacional y territorial. Es decir, sin comprometer la estabilidad y el crecimiento económico en el largo plazo.

3. Fuentes que complementan el Sistema General de Participaciones

Otro resultado positivo de la reforma fue el mejoramiento de las finanzas de la Nación, lo que ha permitido fortalecer la inversión nacional en proyectos estratégicos de interés territorial como vivienda, sistemas de transporte masivo, reestructuración de hospitales y concurrencia en la financiación del régimen subsidiado, entre otros.

En seguimiento del mandato constitucional, el Presupuesto General de la Nación de forma complementaria ha contribuido a la financiación de programas fundamentales para aumentar la cobertura y la calidad de los servicios sociales, incrementar la competitividad y reducir la pobreza, los cuales han contado con importantes recursos, que se han incrementado de 2001 a 2006 de forma significativa como se puede apreciar en el Cuadro 1 y el Gráfico 15.

1 Cuadro
Programas y proyectos sectoriales 2001-2006
(miles de millones de 2006) Agregado Nacional

		2001	2002	2003	2004	2005	2006 (*)	TOTAL
Infraestructura de Competitividad	Plan 2500	-	-	-	-	233	765	998
	Red Terciaria	223	96	45	49	158	133	703
	Sistemas de Transporte Masivo	101	130	272	466	430	540	1.939
	Distritos de Riego	93	61	47	52	87	110	448
	Total Inf. Competitividad	417	286	363	566	908	1.549	4.089
Infraestructura Social	Ley 21 de 1982 (Inf. educativa)	72	39	101	59	86	60	416
	Fondos Sector Eléctrico	-	19	12	172	249	225	677
	Participación en el IVA Telefonía Móvil	-	-	40	70	72	75	258
	Agua Potable y Saneamiento Básico	98	84	58	91	42	106	478
	Audiencias Públicas (1)	-	-	-	274	258	250	782
	Total Infraestructura Social	170	142	211	667	706	716	2.611
	TOTAL INFRAESTRUCTURA	587	428	574	1.233	1.614	2.264	6.700

(1) Incluye recursos de Plan 2500 equivalentes a \$114.738 Millones en el 2005

(*) Corresponden a recursos presupuestados

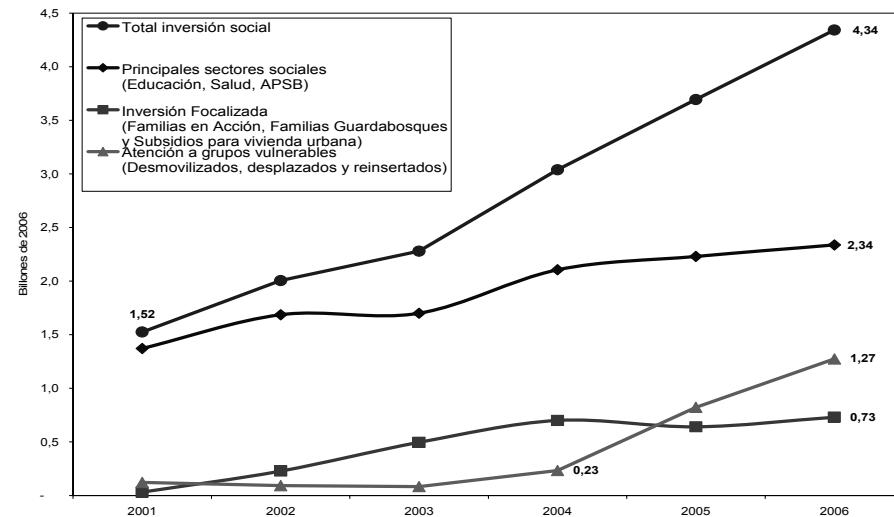
Cálculos: DNP-DIFP-DDTS-SFPT

		2001	2002	2003	2004	2005	2006 (*)	TOTAL
Gasto Social	Ampliación de Coberturas en Educación	17	43	24	21	183	201	488
	Subsidios Eléctricos	417	269	287	459	358	337	2.126
	Fosyga	1.118	1.335	1.467	1.714	1.711	1.765	9.109
	Restructuración de Hospitales	67	187	50	222	209	206	941
	Subsidios para Vivienda	63	86	202	349	263	233	1.197
	Total Servicios Básicos	1.682	1.919	2.030	2.766	2.723	2.742	13.861
Reducción de Pobreza	Familias en Acción	31	178	330	222	256	376	1.393
	Total Reducción de Pobreza	31	178	330	222	256	376	1.393
Seguridad Democrática	Familias Guardabosques	-	-	-	194	170	181	545
	Atención a la Población Desplazada	74	43	32	89	517	709	1.465
	Desmovilización y Reinserción	48	48	51	145	281	427	999
	Total Seguridad Democrática	122	91	83	428	968	1.317	3.009
	TOTAL GASTO SOCIAL	1.835	2.189	2.443	3.415	3.947	4.434	24.963
	TOTAL PGN INVERSIÓN TERRITORIAL	2.421	2.616	3.017	4.648	5.561	6.699	35.198

(*) Corresponden a recursos presupuestados

Cálculos: DNP-DIFP-DDTS-SFPT

Gráfico 15
Inversión Social con Presupuesto General de La Nación



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

Con los programas ejecutados, el Gobierno Nacional ha dotado al país de infraestructura vial con la que se mejoró la movilidad de los ciudadanos y de las mercancías al interior de las ciudades –con los sistemas masivos de transporte– y entre regiones –con el Plan 2500 y la red terciaria–, aumentando de esta forma la infraestructura que requiere el país para competir en un contexto de globalización, inversiones que sumaron \$1 billón en el año 2006.

En materia social, se han otorgado subsidios para ampliar la cobertura del servicio educativo, de la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud mediante el régimen subsidiado, de la vivienda de interés social y de los servicios públicos domiciliarios –energía, agua potable y saneamiento básico–, con los que se ha garantizado que un mayor número de colombianos ejerzan los derechos consagrados en la Constitución Política. Para el efecto se destinaron recursos por \$3.4 billones en 2006. Mención especial merece la reestructuración de hos-

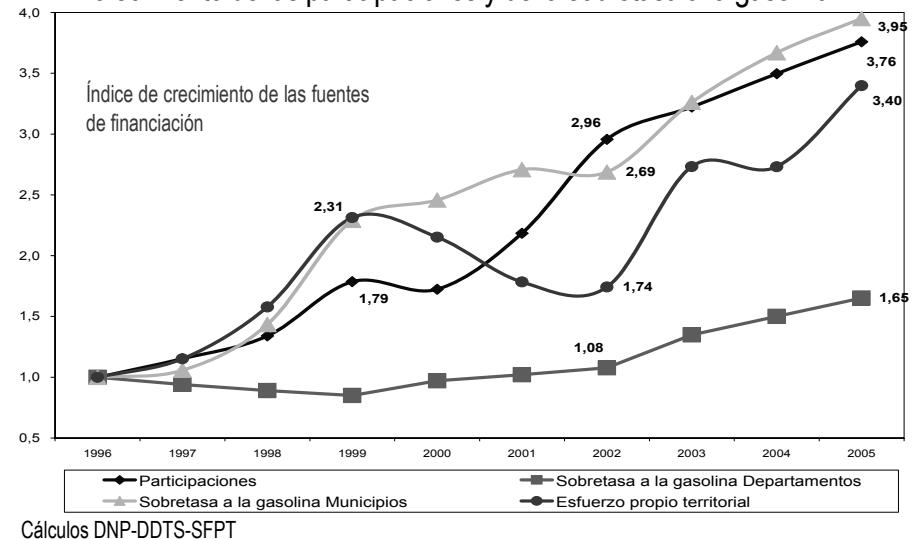
pitales, programa que en 6 años ha demandado \$940 mil millones, con los cuales se ha logrado recuperar la solidez financiera de importantes entidades hospitalarias que son fundamentales para la prestación de los servicios de salud.

En materia de seguridad democrática, el Gobierno Nacional ha destinado montos importantes de recursos para la ejecución de los programas de familias guardabosques, atención a la población desplazada, desmovilización y reinserción, con lo que se garantiza la recuperación integral de las zonas que antaño eran refugio de los actores armados ilegales. Además de lograr presencia de la fuerza pública en todo el territorio nacional, se han ofrecido alternativas viables para las familias que abandonaron los cultivos ilícitos, que se han desmovilizado y decidido reincorporarse a la vida civil mediante un oficio diferente y para quienes han sido desplazados de sus territorios de origen. Para estos programas, que le otorgan a la política de seguridad democrática un enfoque integral y social, se han destinado recursos por \$1.2 billones en 2006.

Adicionalmente, el Gobierno Nacional ha tramitado medidas legislativas de alto impacto con el propósito de fortalecer las finanzas territoriales y por ende la descentralización, se destaca el incremento de las tarifas de la sobretasa a la gasolina, que se reflejan de manera significativa en el aumento del recaudo a favor de las entidades territoriales. (Gráfico 16). Así mismo, las reformas introducidas a los impuestos a la cerveza y a los licores han contribuido a que los departamentos puedan disponer de mayores recursos.

Gráfico 16

En el saneamiento de las finanzas territoriales han contribuido el crecimiento de las participaciones y de la sobretasa a la gasolina



Considerar que la descentralización es equivalente al valor del Sistema General de Participaciones implica una visión extremadamente cerrada del tema, por el contrario, que las entidades territoriales cuenten con fuentes propias de ingresos, dinámicas y con mayor flexibilidad en su utilización como la sobretasa a la gasolina, sin duda alguna constituyen un impulso muy importante a la descentralización.

En conclusión:

- Gracias a su esfuerzo las Entidades Territoriales superaron el déficit fiscal y han avanzado en inversión social.
- Sumado al esfuerzo territorial y a un volumen de recursos del SGP creciente, la inversión del Gobierno Nacional ha permitido atender sectores fundamentales de interés territorial como la vivienda, sistemas de transporte masivo, reestructuración de hospitales y apalancar la financiación del régimen subsidiado.
- Existen otras fuentes dinámicas que apoyan la inversión territorial y la descentralización como la sobretasa a la gasolina y las regalías.
- El mecanismo de distribución del SGP ha demostrado ser efectivo en muchos aspectos: Para otorgar estabilidad a las regiones, para que los recursos destinados a la inversión social crezcan y para mejorar la posición fiscal de los diversos niveles de gobierno.

4. Efecto de mantener sin reforma el artículo 357.

El texto constitucional, artículo 357 de la Constitución Política vigente, establece que una vez concluido el periodo de transición, el crecimiento del Sistema General de Participaciones (SGP) volverá a estar determinado por la dinámica de los ingresos corrientes de la Nación; en efecto la norma constitucional establece que “El monto del Sistema General de Participaciones de los departamentos, distritos y municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”.

Así mismo, establece que “al finalizar el periodo de transición, el porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación destinados para el Sistema General de Participaciones será como mínimo el porcentaje que constitucionalmente se transfiera en el año 2001...”.

Lo anterior implicaría retornar a la medida según la cual el cálculo de las participaciones quedaría atado al comportamiento de los ingresos corrientes de la Nación (como ocurrió en el periodo comprendido entre 1994 y 2001), generando con ello riesgos desde el punto de vista macroeconómico, de estabilidad de las finanzas del Gobierno Nacional y de garantía de recursos crecientes y estables para financiar salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable, entre otras competencias territoriales.

El país ya ha experimentado con reglas que atan el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación (como ocurrió en el periodo comprendido entre 1994 y 2001) y con reglas que fijan un crecimiento real para las participaciones (de 2002 hasta la fecha). Estas experiencias permiten obtener conclusiones de cara al cambio inicialmente previsto para el año 2009 por el Acto Legislativo 01 de 2001 justificando los propósitos del presente proyecto de Acto Legislativo.

Desde el punto de vista de las metas sociales, macroeconómicas y de estabilidad de las finanzas públicas existen cuatro diferencias importantes entre las reglas que atan las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación y las que fijan un crecimiento real: (i) la asignación de riesgo de choques macroeconómicos⁴; (ii) las implicaciones de la existencia de un mínimo de participaciones que tenga como base los ingresos corrientes de la Nación del año respectivo; (iii) el comportamiento de las participaciones dado el nivel actual de déficit primario del Gobierno Nacional Central; y (iv) la cobertura y sostenibilidad de las necesidades en salud, educación, servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

En primer lugar, en lo que tiene que ver con la asignación de los riesgos macroeconómicos, las reglas que atan el crecimiento de las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación podrían tener la ventaja, para la Nación, de que se compartirían con los entes territoriales los riesgos de choques macroeconómicos que pueden deteriorar los ingresos de la Nación. Sin embargo, la experiencia de finales de los noventa mostró que esta distribución del riesgo no era sostenible, ni deseable, tratándose de la clase de servicios sociales que financian estos recursos.

En efecto, dado el acceso restringido y fragmentado de los entes territoriales a recursos crediticios, una disminución en las participaciones como producto de un choque macroeconómico adverso, implica una reducción de los gastos en educación y salud con los elevados costos en bienestar que esto representa. Esto implica presiones hacia el Gobierno Central para subsanar los faltantes de financiación y competencia con los otros componentes de gasto del Presupuesto Nacional. De esta forma, se presenta de hecho un régimen asimétrico en contra de la estabilidad de las finanzas públicas consolidadas, en el cual la Nación comparte proporcionalmente con los territorios los mayores ingresos en épocas de auge y tiene que responder por la mayor parte de los efectos negativos de los períodos recesivos con elevaciones de la carga tributaria o recortes de gasto, generalmente de inversión⁵.

En contraste, una regla que garantece un crecimiento real de las participaciones rompe la asimetría atrás anotada, dejando claro que los riesgos ante choques macroeconómicos están en cabeza del Gobierno

Central. Aunque una asignación de contingencias de este tipo puede parecer excesivamente riesgosa para el Gobierno Central, es más transparente desde el punto de vista fiscal y puede resultar óptima si se tiene en cuenta que el Gobierno Central tiene una mayor capacidad para afrontar choques macroeconómicos adversos⁶.

En segundo lugar, la legislación que comenzaría a regir en 2009 establece un piso para los ingresos corrientes de la Nación que son girados a las regiones en cada año específico. Esto genera otra asimetría en la medida en que en la fase recesiva del ciclo se estaría teniendo una participación en los ingresos corrientes de la Nación superior a lo que indicaría el promedio de crecimiento de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, mientras que en la fase expansiva se mantendría este promedio de crecimiento.

En tercer lugar, dado el nivel actual de déficit primario del Gobierno Central, la regla de participaciones del SGP que empezaría a regir a partir de 2009 implica la necesidad de aumentar la carga tributaria. En presencia de una regla que ate las participaciones a los ingresos corrientes de la Nación, se requeriría un esfuerzo tributario superior a las necesidades de financiación del Gobierno Central, lo que resultaría ineficiente en términos de las finanzas públicas e inequitativo para la población y el crecimiento económico. Adicionalmente se genera una asignación y prestación de los recursos y bienes que provee el Estado por debajo de niveles óptimos, ya que los mayores ingresos que se generan por elevación de la carga de impuestos tendrían que ser compartidos con las regiones. Por el contrario, con la regla de crecimiento real predeterminada el esfuerzo marginal que tiene que hacer el sector privado a través de tributos es el consistente con las necesidades de financiación.

En cuarto lugar, es importante tener presente las implicaciones que tiene la regla en la eficiencia microeconómica de los sectores que se financian con estos recursos. La mayor parte de los costos de prestación de los servicios sociales están relacionados con la evolución de la inflación (especialmente en los sectores en que los salarios representan una parte importante de la estructura de costos), mientras que la demanda potencial de estos servicios está determinada básicamente por factores demográficos, que tienen cambios más lentos y predecibles en el tiempo, por los niveles actuales de cobertura y por los cambios en las tecnologías educativas debido a la necesidad de elevar permanentemente la calidad de la educación o la mayor complejidad que requiere la atención en salud.

En estas circunstancias, es evidente que tener una regla de crecimiento real estable que tenga en cuenta el incremento previsto de la población demandante de los servicios sociales es mucho más eficiente desde el punto de vista microeconómico.

La regla de mantener un crecimiento fijo en términos reales también permite una mejor planeación de los recursos a mediano plazo, en la medida en que los administradores de los mismos tienen una mayor certeza del comportamiento futuro de estos. Esta mayor planeación debe redundar en un incremento de la productividad y de la cobertura y en mejores estándares de calidad de los sectores a los que se destinan los recursos girados por el Gobierno Nacional.

⁴ Es importante resaltar que los choques macroeconómicos pueden presentarse aún cuando una economía se encuentre en una senda favorable de crecimiento, pues éstos se deben no sólo a factores internos sino a condiciones de la economía internacional.

⁵ En la experiencia colombiana de finales de los noventa, cuando el monto de las participaciones definidas constitucionalmente descendió como producto de la recesión, apareció una presión para que el Gobierno Nacional complementara los gastos destinados a algunos programas, a través, por ejemplo, del denominado Fondo Educativo de Compensación, FEC. Los aportes del GNC al FEC pasaron de representar 0,1% del PIB en 1996 a 0,6% del PIB en 2000. También crecieron las erogaciones adicionales para financiar el funcionamiento de los hospitales.

⁶ En épocas de crisis el Gobierno Nacional tiene mayor acceso al crédito que los entes territoriales. Un caso de este mayor acceso es el que tiene que ver con los créditos de la Banca Multilateral, tanto en sus programas normales como en sus líneas de emergencia. Así, entre 1998 y 2003, el BID, el Banco Mundial y la CAF aprobaron créditos por un total de US\$4.178 millones, US\$2.293 millones y US\$1.423 millones, respectivamente.

Un punto fundamental a este respecto es que una regla de crecimiento fijo es la manera más eficiente de garantizar la sostenibilidad de las coberturas. En efecto, dada la naturaleza recurrente de los gastos en salud y educación, tener una regla en la que los ingresos varíen de año a año, como la de atar las participaciones a los ICN, siempre implicará una de dos alternativas: o recortar y aumentar coberturas de acuerdo con la variación de los ingresos, o endeudarse para financiar el faltante en las épocas bajas y sobregastar en las altas. En ambos casos el gasto es ineficiente y, lo más importante, las coberturas no se garantizan a través del tiempo.

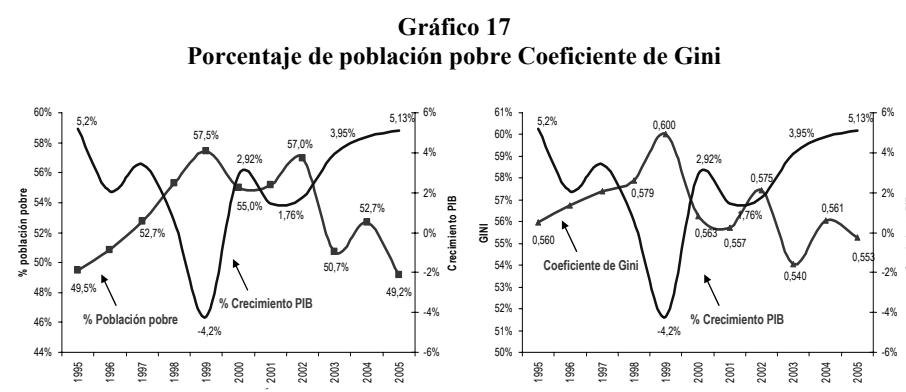
Como se deriva de lo señalado anteriormente, la experiencia colombiana, la necesidad de alcanzar y sostener coberturas universales y la situación actual de las finanzas públicas, señalan la conveniencia de hacer permanente una regla que fije o predetermine un crecimiento real para las participaciones, quedando desligadas del comportamiento de los demás rubros del balance de la Nación. Así mismo, es importante anotar que cualquier regla de participaciones exige un esfuerzo fiscal de parte de las entidades territoriales para mejorar la eficiencia y calidad de los servicios. Este esfuerzo contribuye a una mayor participación del sector privado en aquellos sectores donde hay potencial para tener mayores ganancias en eficiencia y para generar excedentes con el fin de elevar las coberturas más rápidamente.

Con base en lo anterior se puede concluir lo siguiente:

Si no se reforma el artículo 357 de la Constitución Política, los recursos del SGP vuelven a quedar atados al comportamiento de los Ingresos Corrientes de la Nación, lo cual genera:

- Inestabilidad en el monto de recursos a girar porque depende del ciclo económico.
- Limita el cumplimiento de las coberturas puesto que la posible variabilidad de los ingresos no permitiría cubrir completamente el gasto recurrente.
- Asimetría del ingreso y el gasto que genera desequilibrio fiscal que incide en un manejo fiscal sostenible y por lo tanto la estabilidad macroeconómica de la Nación. Esto afecta la dinámica de crecimiento de los ingresos tributarios, generando menores participaciones.
- Elevación de las tasas de interés, debido a las mayores presiones fiscales, reduciendo la inversión y la afluencia de flujos de capital externo, lo cual se traduciría en desaceleración de la tasa de crecimiento económico y en un mayor nivel de endeudamiento.
- Aumento en los riesgos de elevar los niveles de pobreza y los índices de desigualdad, por efecto de los ciclos de recesión económica.

Al respecto, el Gráfico 17 señala que la evolución del porcentaje de población pobre y el coeficiente de Gini, tienen una dinámica contraria al crecimiento del PIB, a menor crecimiento, más pobreza y desigualdad. Este hecho se agrava en la medida en que la recuperación económica es mucho más acelerada que la recuperación en términos sociales, es decir que el mejoramiento de los índices de desigualdad y pobreza afectados por las fases recesivas de la economía, tardan mucho tiempo en corregirse. Se puede afirmar, como lo menciona el Banco Mundial, que años de crecimiento económico consistente entre los 80 e inicios de los 90 sacaron a muchas familias de la pobreza, pero la crisis macroeconómica de finales de los 90 neutralizaron más una década de progreso.



Fuente: MERPD, DANE.

5. Propuesta de reforma constitucional.

La propuesta tiene por objeto la modificación de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, reformados por el Acto Legislativo 01 de 2001, en el sentido de establecer un régimen de crecimiento del Sistema General de Participaciones que no esté atado a los ingresos corrientes de la Nación y que al mismo tiempo, garantice el cumplimiento de metas de cobertura exigentes en sectores claves como educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, y su sostenibilidad.

Es así como la propuesta consiste en definir el crecimiento del SGP a partir del 2009, con base en la inflación y adicionándole un crecimiento real que permita garantizar el flujo de recursos suficientes para lograr coberturas universales en salud y educación en el 2010 y el avance significativo en las de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico y otras competencias territoriales, a la vez que se protege la estabilidad macroeconómica la sostenibilidad de las finanzas públicas. Los principales puntos del contenido de la reforma son los siguientes:

- La base será el monto del Sistema General de participaciones liquidado en la vigencia 2008.
- Durante 2009 y 2010 crecerá a una tasa igual a la inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%, tasa ampliamente superior al crecimiento de las poblaciones relevantes.
- Ampliar para el régimen permanente la regla prevista por el párrafo transitorio 2 del artículo 357 de la CP, según la cual, si la economía crece por encima del 4%, el SGP para las ET se incrementará en una proporción equivalente al crecimiento que supere el 4%, previo descuento de los porcentajes que la Nación haya tenido que asumir cuando el crecimiento real de la economía sea por debajo del 2%.
- Definir en la estructura del SGP una bolsa de recursos independiente para servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico (como las que existen hoy para educación y salud).
- Flexibilizar el porcentaje de recursos asignados para cada sector una vez se alcancen las coberturas universales en los sectores de educación, salud y/o servicios públicos, de manera tal que cuando una entidad territorial logre coberturas en un sector determinado, pueda reorientar los recursos a otros sectores de su competencia, de conformidad con la reglamentación que expida el Gobierno Nacional para el efecto. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.
- Mantener la composición actual de los recursos del SGP con destino a otros sectores: asignaciones especiales, libre destinación y forzosa inversión.
- Complementar con recursos del Presupuesto Nacional la financiación de la inversión territorial para garantizar la cobertura universal en salud y educación y avanzar significativamente en la cobertura de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

A continuación se presenta el detalle de la identificación de los presupuestos generales, los costos y el escenario de financiación para garantizar las coberturas en los servicios de educación, salud y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico:

5.1 Educación

Como se había mencionado anteriormente, el objetivo en el sector educación es alcanzar la universalización de la cobertura en el año 2010 la cual se realizará de acuerdo con la evolución del Cuadro 2. Esto corresponde a un número de 1.462.744 nuevos cupos.

Cuadro 2

Vigencia	Cobertura Educación	Nuevos Cupos
2006	90.1%	414.985
2007	92.7%	277.917
2008	95.3%	385.128
2009	98.0%	412.723
2010	100.0%	386.976

Los costos estimados a ser financiados para alcanzar estas metas corresponden a: i) las plantas de personal actuales (docente, directivo docente y administrativo), incluyendo aportes patronales; ii) los nuevos docentes para atender los nuevos cupos educativos en instituciones públicas; iii) ascensos en el Escalafón del personal docente y directivo docente; iv) homologación del personal administrativo; v) contratación del servicio educativo; vi) Cancelación de Prestaciones Sociales del Magisterio; vii) calidad. Incluye construcción y mantenimiento de infraestructura nueva y mantenimiento de la existente, construcción y dotación de laboratorios, dotación de computadores con conectividad a Internet, bibliotecas, materiales pedagógicos y mobiliario, capacitación de docentes, implementación de planes de mejoramiento de los establecimientos educativos y programas de bilingüismo, transporte, alimentación escolar y educación inicial.

Las fuentes de financiación contempladas para cubrir estos costos son:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

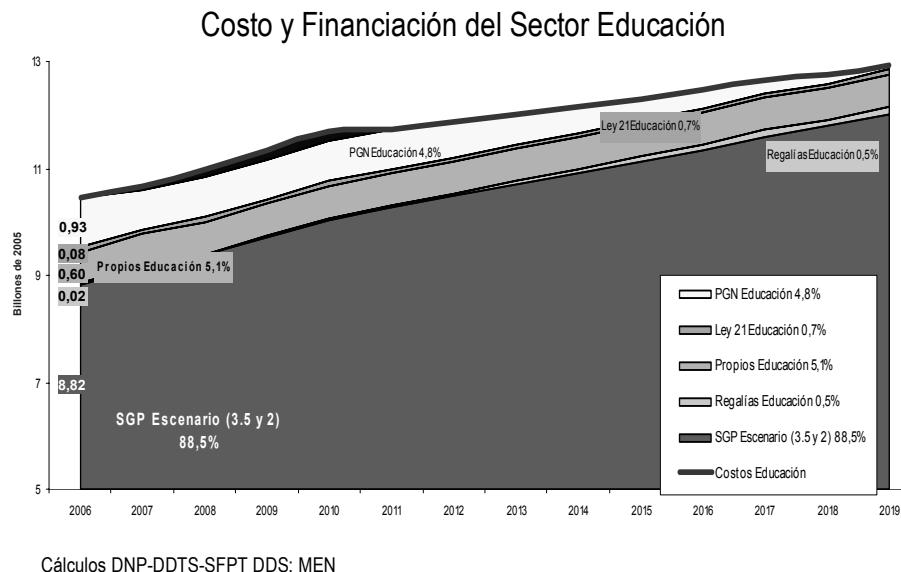
b) Presupuesto General de la Nación con los recursos de Ley 21 de 1982 y otros aportes;

c) Fondo Nacional de Regalías, a partir de la estimación del costo de los proyectos de educación financiados a la fecha por el FNR y que requieren continuidad dada su naturaleza;

d) Recursos Propios de las entidades territoriales, partiendo del monto destinado a inversión en el sector por los municipios en 2005 y manteniendo esa financiación en términos reales.

En el Gráfico 18 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos para el sector educación para lograr la meta de cobertura universal en 2010 y mantenerla hacia adelante.

Gráfico 18



5.2 Salud – Régimen Subsidiado

Así mismo, en el régimen subsidiado se busca lograr cobertura universal gradualmente al año 2010 de acuerdo con el Cuadro 3.

Cuadro 3

Vigencia	Cobertura Salud	Nuevos Afiliados
2006	73%	1.300.000
2007	80%	1.656.408
2008	88%	1.628.566
2009	95%	1.617.383
2010	100%	1.357.384

Los costos para lograr esta meta están estimados con base en los siguientes supuestos:

- Crecimiento de población: 1.1%.

- Efecto positivo de reducción de la pobreza asociado a una formalización del empleo en esta población de 0.8% anual y afiliación al régimen contributivo.

- Se considera un esquema de subsidios parciales para la afiliación de población con alguna capacidad de pago que realice aportes, sujeto al diseño, pilotaje y evaluación técnica, financiera y operativa.

- Las demás fuentes crecen con inflación.

Las fuentes utilizadas actualmente para cubrir los costos corresponden a:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

b) Presupuesto General de la Nación incluyendo Fosyga;

c) Recursos propios de esfuerzo territorial actual.

Adicionalmente, se requieren las siguientes fuentes:

a) Transformación de Sistema General de Participaciones correspondientes a recursos de oferta que financian servicios del primer nivel de complejidad. Implica que el *per cápita No Pos* de los otros niveles pase de: \$56.734 (2005) a \$86.214 (2007);

b) Incremento en el aporte correspondiente a Cajas de Compensación Familiar;

c) Mantener cofinanciación actual de recursos territoriales;

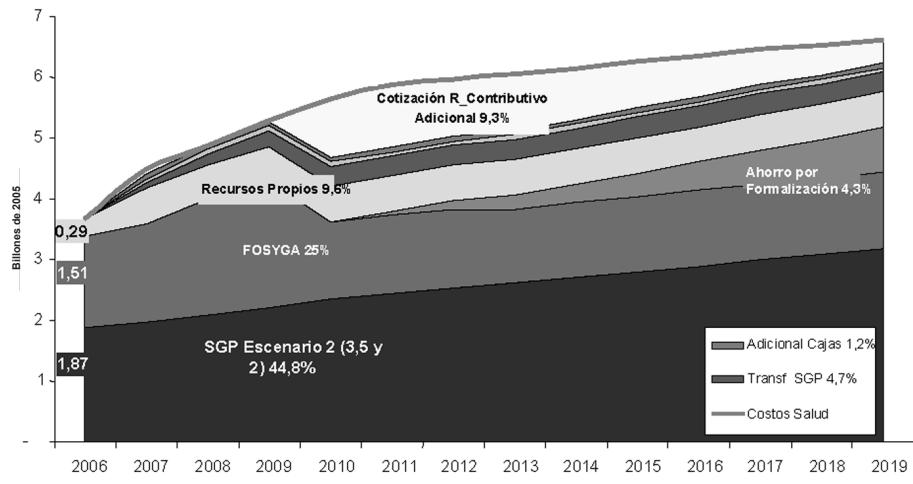
d) Cotización de un punto adicional del régimen contributivo con cargo a las empresas, como aporte de solidaridad;

e) Recursos complementarios del Presupuesto General de la Nación.

En el Gráfico 19 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos para el régimen subsidiado para lograr la meta de cobertura universal en 2010.

Gráfico 19

Costo y Financiación del Régimen Subsidiado



5.3 Servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico

En acueducto la meta es alcanzar el 92.6% de cobertura para el año 2010, dado que actualmente la cobertura en la zona rural es apenas del 68%. Con respecto a alcantarillado, la meta a 2010 es 87.2%, partiendo de 60.1% de cobertura en la zona rural.

Cuadro 4

Meta	Situación Actual	Meta 2010
Acueducto:		
Urbano	97,4%	98,5%
Rural *	68,6%	75,1%
Alcantarillado:		
Urbano	90,2%	94,5%
Rural **	60,1%	65,5%
Tratamiento de aguas residuales	10% del caudal de las aguas residuales son tratadas	30%
Disposición adecuada de residuos sólidos urbanos	Aprox. 50% de los municipios	100%

Otra meta adicional es avanzar en el tratamiento de aguas residuales del 10% hasta el 30% en el año 2010 y la disposición adecuada de residuos sólidos urbanos del 50% al 100% de los municipios a 2010.

Para lograr las metas señaladas, se calculó un costo en Valor Presente Neto de \$21.232 miles de millones de 2005, según los supuestos que se indican a continuación:

- Costo de acueducto urbano: USD \$ 134 por habitante sin servicio.
- Costo de alcantarillado urbano: USD \$ 180 por habitante sin servicio.
- Costo de reposición urbano (vida útil de los sistemas - 35 años): USD \$ 8.9 por habitante con servicio.
- Costo de acueducto rural (ponderado por tipo de solución): USD \$ 148 por habitante sin servicio.
- Costo de alcantarillado rural (ponderado por tipo de solución): USD \$ 80.6 por habitante sin servicio.
- Costos totales por saneamiento básico: \$4.3 billones.

Las fuentes para cubrir esos costos corresponden a:

a) Sistema General de Participaciones: Durante 2009 y 2010 crecerá en un porcentaje igual a la tasa de inflación causada en el año anterior más un incremento adicional de 3.5%. De 2011 en adelante el incremento será la tasa de inflación causada en el año anterior, más un incremento del 2%;

b) Presupuesto General de la Nación: Incluye \$1 billón de audiencias públicas 2007-2010. De 2010 a 2019 se estiman los recursos que históricamente ha recibido el sector;

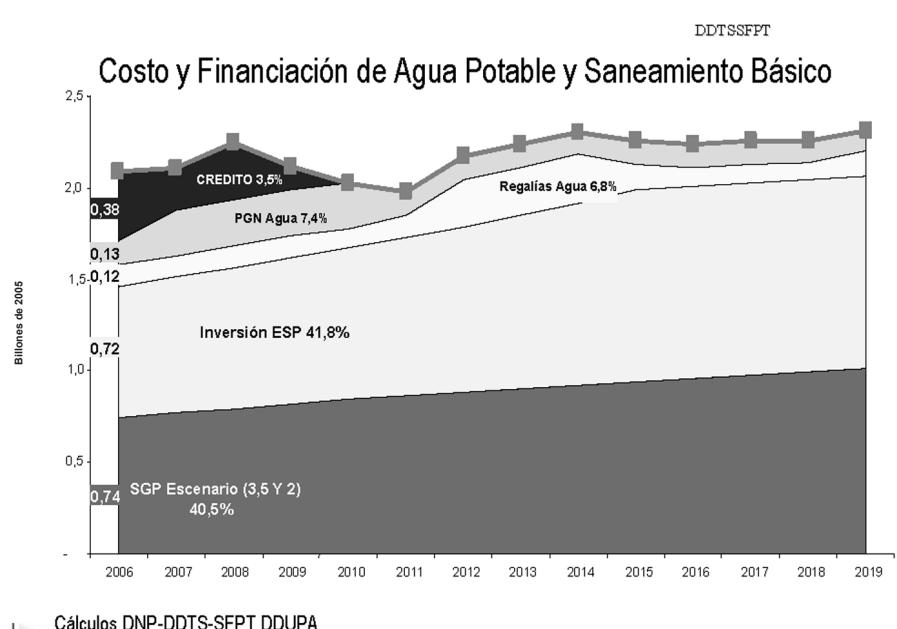
c) Recursos de regalías directas y FNR. Se incluyen regalías de los programas departamentales de La Guajira, Cesar y Magdalena, para el pago de los créditos con los organismos multilaterales;

d) Inversiones de las Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios (ESPD): Para esta fuente se estimó el flujo neto disponible de una muestra de empresas (80 ESPD) y por tamaño de municipio se determinó un valor *per cápita* de inversión en los sistemas;

e) Crédito: En esta fuente se consideraron los créditos de La Guajira, Cesar y Magdalena y las necesidades adicionales de mediano plazo por valor de \$0.7 billones⁷.

En resumen, la propuesta para el Sistema General de Participaciones garantiza los recursos necesarios para lograr la cobertura plena en educación y salud en el 2010, un gran propósito nacional, y mejorar considerablemente la prestación de servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico. En el Gráfico 20 se encuentra la composición para el período 2006-2019 de la financiación de los costos del sector servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, para lograr las metas de cobertura previstas a 2010.

Gráfico 20

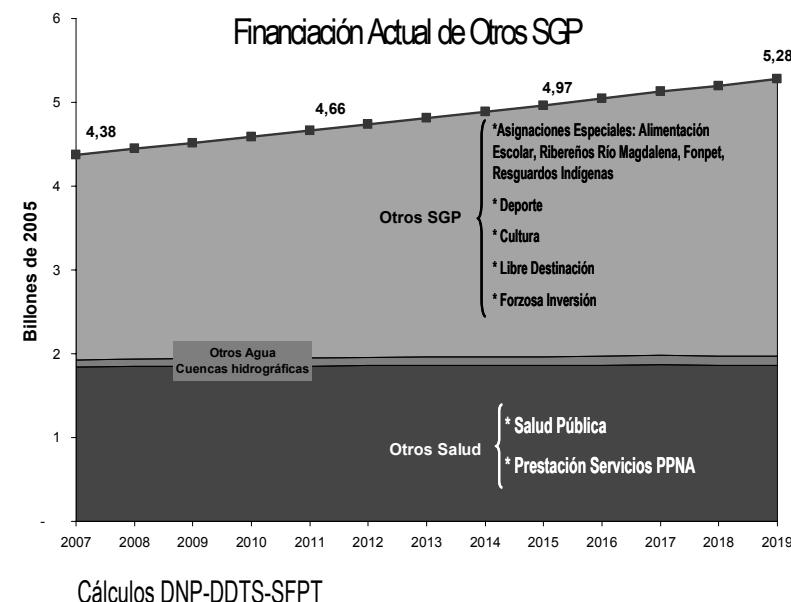


Fuente: DNP – DDTS – SFPT - DDUPA.

5.4 Otros sectores

Finalmente, se propone un crecimiento real del SGP para los años 2009 y 2010 del 3.5% y 2% del 2011 en adelante, que garantice el crecimiento sostenido de los recursos de participaciones que financian las asignaciones especiales, resguardos indígenas, alimentación escolar, ribereños del río Magdalena, salud pública, prestación de servicios de salud, cuencas hidrográficas, etc. Gráfico 21.

Gráfico 21



Cálculos DNP-DDTS-SFPT

6. Conclusiones:

En conclusión, con esta propuesta de ajuste Constitucional presentada por el Gobierno Nacional ganamos todos:

Las entidades territoriales:

- Mantienen un seguro en términos de cantidad y estabilidad de los recursos en épocas de crisis económica.
- Aseguran un sistema creciente de participaciones para financiar sus planes de desarrollo y, en particular, sus metas en salud, educación y servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.
- Garantía de que el Gobierno complementa con el PGN la financiación para lograr coberturas plenas de salud y educación en el 2010.
- La Nación podrá continuar apoyando a las entidades territoriales con recursos para infraestructura de competitividad e infraestructura social, reducción de la pobreza y atención a grupos poblacionales relacionados con la seguridad democrática.
- Mantienen ventajas aportadas por el Gobierno Nacional: evaluación y coordinación de proyectos y acceso al crédito.

La Nación:

- Garantiza estabilidad macroeconómica y, por tanto, la capacidad para mantener crecimiento económico sostenido y financiación a costos moderados.
- Logra universalización de coberturas en educación y salud en el 2010.
- Mantiene su capacidad de coordinar proyectos estratégicos para cumplir metas de la Visión Colombia 2019.
- Garantiza, mediante un control efectivo, que los recursos cumplan su objetivo social.
- Puede diseñar e implementar políticas nacionales de reducción de la pobreza y de la desigualdad.
- Cumple con los objetivos de desarrollo de las Metas del Milenio.

Finalmente queremos resaltar que esta propuesta ha sido presentada e iniciada su socialización con las autoridades departamentales y municipales, así como con los voceros de las bancadas y los presidentes de las comisiones primeras de Senado y Cámara.

⁷ En los departamentos de La Guajira, Cesar y Magdalena se han estructurado proyectos integrales de Agua Potable y Saneamiento Básico, que equivalen a una inversión aproximada de USD \$ 380 millones. La financiación de dichos proyectos, se ha estructurado con recursos del SGP de los municipios, de Regalías de los departamentos, recursos de la Nación y de la Banca Multilateral.

Por todo lo anteriormente expuesto, para el Gobierno Nacional resulta de gran importancia que el honorable Congreso de la República tome en consideración y apruebe el presente Proyecto de Acto Legislativo.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Alberto Carrasquilla Barrera.

SENAZO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 8 de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2006 Senado, *por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Acto Legislativo es competencia de la Comisión

Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 8 de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 2006 SENADO

por medio de la cual modifican los artículos 16 parágrafo 3º, 17 y 24 de la Ley 105 de 1993 y se fortalece e incentiva la construcción, mantenimiento y adecuación de la Red Vial Terciaria de la República de Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto reglamentar la construcción, mantenimiento y adecuación de la red Vial Terciaria de la República de Colombia, así como la de propiciar la fijación de recursos permanentes para el cumplimiento de la misma y de esta manera buscar el desarrollo físico y social de los departamentos y municipios.

Artículo 2º. Ambito de aplicación. La presente ley se aplica a todos los departamentos, municipios y distritos de Colombia sin atender a su categorización y busca con ello responsabilizar a los administradores sobre la construcción, mantenimiento y adecuación de la red vial terciaria existente en el respectivo departamento, municipio y distrito.

Artículo 3º. El parágrafo 3º del artículo 16 de la Ley 105 de 1993 quedará así:

Parágrafo 3º. Los departamentos, distritos y municipios podrán acceder en forma directa al Fondo de Cofinanciación de Vías y al Fondo de Cofinanciación para la Infraestructura Urbana.

Artículo 4º. El artículo 17 de la Ley 105 del 2003 quedará así:

Artículo 17. Integración de la infraestructura distrital y municipal de transporte. Hace parte de la infraestructura distrital y municipal de transporte, las vías urbanas, suburbanas, redes terciarias y aquellas que sean propiedad del municipio y tengan prelación para el desarrollo económico y social del respectivo ente territorial, las instalaciones portuarias fluviales y marítimas, los aeropuertos y los terminales de transporte terrestre, de acuerdo con la participación que tengan los municipios en las sociedades portuarias y aeropuertuarias, en la medida que sean de su propiedad o cuando estos le sean transferidos.

Artículo 5º. El artículo 24 de la Ley 105 del 2003 quedará así:

Artículo 24. Fondo de cofinanciación de vías. Para garantizar a los departamentos, municipios y distritos, los recursos para la construcción, rehabilitación y mantenimiento de las vías terciarias departamentales o municipales, créase el Fondo de Cofinanciación de Vías, el cual actuará como un sistema especial de cuentas dependiente de Invías y cuya función será la de administrar y ejecutar los recursos que se destinen para este propósito en virtud de la presente ley. Este fondo será administrado por un comité que estará formado por:

1. El Ministro de Transporte o su delegado quien lo presidirá.

2. El Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado.

3. El Ministro de Hacienda o su delegado.

4. Un representante del Presidente de la República.

5. El Director del Instituto Nacional de Vías, o su delegado, quien actuará como Secretario del Fondo.

Parágrafo 1º. Serán recursos del Fondo de Cofinanciación de Vías los siguientes:

1. Las sumas que se apropien en el Presupuesto Nacional.

2. Los recursos provenientes del 10% de la regalías directas e indirectas, coordinadas y vigiladas por el Departamento Nacional de Planeación, quien adoptará sistemas y mecanismos para el seguimiento, control y vigilancia de la correcta utilización de los recursos para la ejecución de los proyectos viales de la Red Terciaria que se financien o cofinancien con recursos del Fondo Nacional de Regalías, de regalías y compensaciones tal como lo dispone el Decreto 4355 del 25 de noviembre de 2005.

3. Los recursos del presupuesto departamental, municipal o distrital que se apropien para atender la cofinanciación de proyectos en infraestructura vial terciaria, acorde con los planes de desarrollo, departamental, municipal o distrital.

4. Los recursos de la sobretasa a la gasolina de que habla el artículo 8º. Descripción de los principales programas de inversión, de la Ley 812 de 2003.

Parágrafo 2º. Los recursos de este Fondo serán destinados a cofinanciar la ejecución de programas y proyectos de inversión presentados autónoma y directamente por los departamentos, municipios y distritos, en vías terciarias y obras de prevención de desastres de esta misma red.

Artículo 6º. Vigencia de la ley. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Cordialmente,

Alirio Villamizar Afanador;
Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Procedentemente se presentan los motivos por los cuales se requiere modificar la Ley 105 de 1993, “*por la cual se distribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector de transporte y se dictan otras disposiciones*”, por cuanto es necesario fortalecer la consecución de recursos, para la inversión en la construcción, mantenimiento y adecuación de

la red Vial Terciaria, que dentro del concepto de desarrollo económico, social, funcional y técnico de las administraciones locales, priorice el Gobierno Nacional de la lista de vías terciarias y este asuma a su vez la responsabilidad, en la medida de lo posible, dentro del Plan Nacional de Desarrollo, que el gobierno está presto a presentar, para que mediante el fenómeno de la **cofinanciación** converjan los entes territoriales y la Nación, para el mantenimiento de la Red Vial Nacional.

Clasificación de las carreteras

Las carreteras son un elemento esencial para el transporte en todo el mundo y se dividen así:

A. Por su funcionalidad

1. *Principales o de primer orden*. Son aquellas troncales, transversales, y accesos a capitales de departamento que cumplen la función básica de integración de las principales zonas de producción y consumo del país y de este con los demás países.

2. *Secundarias o de segundo orden*. Aquellas vías que unen las cabeceras municipales entre sí y/o que provienen de una cabecera municipal y conectan con una principal.

3. *Terciarias o de tercer orden*. Aquellas vías de acceso que unen las cabeceras municipales con sus veredas o unen veredas entre sí.

B. Por competencia

1. *Carreteras nacionales*. Son aquellas a cargo del Instituto Nacional de Vías.

2. *Carreteras departamentales*. Son de propiedad de los departamentos, o las que la Nación les ha transferido a través del Instituto Nacional de Vías y el Fondo Nacional de Caminos Vecinales o las que en el futuro les sean transferidas.

3. *Carreteras distritales o municipales*. Son vías urbanas y/o rurales a cargo de los distritos o de los municipios.

4. *Carreteras veredales o vecinales*. Son las vías que aún están a cargo del Fondo Nacional de Caminos Vecinales.

Si bien es cierto la Constitución Política Colombiana de 1991 planteó la Descentralización como mecanismo para reorganizar un nuevo esquema de ordenamiento territorial, en donde se entrega a estas la posibilidad de acceder por intermedio de recursos propios, a un desarrollo integral para brindar a su comunidad un mejor bienestar, siempre bajo la coordinación y supervisión del Estado.

Fue así como se expide el Decreto 2171 de 1992, en donde se convierte el MOPT (Ministerio de Obras Públicas y Transporte) en Ministerio de Transporte y se liquida el Fondo Vial Nacional y se crea el Invías.

El Decreto 2128 del 1º de diciembre de 1995 reorganizó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, para que sin perjuicio del proceso de descentralización, adelantara la construcción y mantenimiento de la Red Vial Terciaria, hasta tanto los departamentos y municipios demostren capacidad para asumir esa responsabilidad.

El Findeter y Fondo de Caminos Vecinales se crearon con objeto de administrar Recursos de la Nación y se realiza según lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo respectivo, mediante el sistema de Cofinanciación.

En el proceso de descentralización de la Red Secundaria que estaba a cargo del Invías finalizó en marzo del 99, con la transferencia de 13.408 Km. de vías a los departamentos y de la Red Terciaria a cargo del FNCV, fueron transferidos 7.027 Km. de vías a los departamentos.

El FNCV se creó mediante Decreto 1650 de 1960, como un establecimiento público del orden nacional, pero finalmente se suprime y liquida esta entidad, mediante Decreto 1790 del 2003 y mediante Resolución 796 del 31 de diciembre del mismo año se trasfiere la Red Terciaria a la Subdirección de Vías Terciarias de Invías, creada mediante la Ley 105 de 1993.

Mejorar las condiciones de transitabilidad y comunicación entre las cabeceras municipales para favorecer las zonas de producción y los centros de consumo y entre los municipios y la red arterial de carreteras para dinamizar los procesos productivos y de comercialización, son, en-

tre otros, objetivos del gobierno actual, sobre todo estando ad portas de la implementación en nuestra sociedad al mercado mundial, iniciando con la celebración y posterior aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, siendo este el primer paso de un camino que según el gobierno se transitará a través de la celebración de más tratados con otros países de todo el hemisferio.

Entre montañas, a través de llanos y sobrepasando ríos, las vías colombianas, ya sean de primero, segundo o tercer grado, se convierten en la columna vertebral de nuestra economía. Tan solo por las vías primarias se moviliza el 81,3% de la carga de productos que se comercializan en todo el territorio nacional. Sin embargo, nuestras vías son consideradas de baja velocidad ya que fueron diseñadas hace más de 34 años.

A los diseños antiguos se suman la creciente demanda de tráfico vehicular, la difícil topografía del país y la concentración de los grandes centros productivos al interior de Colombia. Todo esto conlleva implicaciones negativas para la competitividad de la economía.

El Plan Estratégico del Sector Transporte 2003-2006, elaborado por el Ministerio de Transporte, contempla estrategias planeadas de conformidad con el diagnóstico realizado sobre la Red Vial.

El Gobierno Nacional y el Ministerio de Transporte a través del Instituto Nacional de Vías, viene adelantando proyectos de gran impacto nacional, que cuentan con presupuestos en la vigencia del presente año, pero requieren para su terminación y pronta ejecución inversiones adicionales, con el fin de obtener los resultados esperados.

Los puntos anteriores son de vital importancia, pues si bien es cierto que el proceso de descentralización radicó en cabeza de los entes territoriales, y especialmente en los municipios a propósito de las vías terciaria, no es menos cierto que los entes no tienen los recursos necesarios para el mantenimiento de dichas vías, pues es de tener en cuenta que:

Para rehabilitar y mejorar los 66.284 km deteriorados se requieren por parte del Gobierno	\$477.000 Millones
Para conservar los 23.716 km que Invías ha mejorado se requieren	\$83.000 Millones
Recursos Necesarios para rehabilitar, mejorar y conservar.	\$560.000 Millones
Para la conservación de la Malla Vial Terciaria 90.000 km se requieren por parte del Gobierno	\$315.000 Millones

Así las cosas, el Fondo de Cofinanciación Vial, creado en la Ley 105 de 1993, y cuya finalidad primordial es dotar a los entes territoriales de los recursos necesarios para cofinanciar la rehabilitación, mejoramiento y mantenimiento de las vías terciarias a cargo de ellos con la Nación, en la actualidad no cuenta con recursos que permitan cumplir con el objetivo para el cual fue creado por el legislador en 1993, por lo cual es forzoso concluir que los entes territoriales no tienen con un organismo para obtener recursos destinados a la inversión en las vías de la referencia, abandonando así a su suerte el futuro de las vías terciarias en el país.

Implicaciones económicas del desarrollo vial

La red vial primaria conformada por troncales, transversales y accesos a capitales y puertos forman la columna vertebral del desarrollo económico del país, ya que por ella se moviliza el 81,3% de la carga. El transporte por carretera movilizó en el año 2000, el 47% de la carga de importaciones y el 41% de la carga de exportación de la Comunidad Andina.

Las implicaciones económicas son:

- Mayores costos de Operación de los Vehículos
- Aumento de los tiempos de viaje.
- Incremento del precio al consumidor
- Mayor accidentalidad vial.
- Pérdida de la carga perecedera por el estado de las vías.
- Disminución de la Competitividad frente a productos extranjeros.

2. Una justa comparación

Diez años permiten percibir si el desarrollo vial del país ha incrementado o no. Una comparación entre la red inicial de Invías en 1994 y la del 2002 permite ver que se ha dado un incremento de 4.158, 2 km de la red nacional de carreteras. 2.576 a. m. son producto de la transferencia de vías a cargo de entes territoriales a la Nación.

El Documento Conpes 2691 de febrero de 1994 y el Ministerio de Transporte permiten hacer esta comparación:

TIPOLOGIA	1993		2002	
	LONGITUD EN Km.	ENTIDAD RESPONSABLE	LONGITUD EN Km.	ENTIDAD RESPONSABLE
Carreteras Nacionales	26.517	F. V. N.	16.556	INVÍAS
Carreteras Departamentales	43.840	Departamentos	64.054	Departamentos
Carreteras Municipales	8.969	Municipios	34.918	Municipios
Caminos Vecinales	29.856	F.N.C.V.	34.285	F.N.C.V.
Otras carreteras	9.509	Otras Entidades	12.252	Otras Entidades
Total	118.691		162.066	

Vías para el progreso

Gracias al desarrollo de caminos que van de una población a una vereda o de vereda a vereda, miles de campesinos pueden comercializar sus productos, recibir asistencia médica oportuna, fomentar el desarrollo cultural y mejorar las condiciones de educación.

Pues bien la construcción de Caminos Vecinales se ha visto reflejada en el desarrollo económico de las regiones.

Y aunque desde 2001 no se llevan a cabo proyectos para el mejoramiento de vías terciarias, se continúa con la supervisión de tramos que se comenzaron en años anteriores.

En la actualidad existen 22,976.55 kilómetros a nivel nacional de vías terciarias pavimentadas

Hasta el momento se han construido 34,750.97 kilómetros de vías distribuidas en 31 departamentos del país.

Estos son los principales móviles que nos invitan a presentar el presente proyecto de ley, el cual esperamos, obtenga una acogida por parte de los honorables Congresistas y así crear un apoyo económico a los entes territoriales para el cumplimiento de las obligaciones en materia vial que están en cabeza de estos entes territoriales, pues anteriormente describimos el kilometraje actual responsabilidad de los departamentos, municipios y distritos.

Atentamente,

Alirio Villamizar Afanador.
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss. Ley 5^a de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 112, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Alirio Villamizar Afanador*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 112 de 2006 Senado, *por medio de la cual se modifican los artículos 16 parágrafo 3º, 17 y 24 de la Ley 105 de 1993 y se fortalece e incentiva la construcción, mantenimiento y adecuación de la red vial terciaria de la República de Colombia*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante

Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., septiembre 12 de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

* * *

PROYECTO DE LEY NUMERO 114 DE 2006 SENADO

por la cual se reglamenta el inciso 1º del artículo 266 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley regula el procedimiento que deberá seguirse para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 266 de la Constitución Política.

Artículo 2º. *Funciones.* El Registrador Nacional del Estado Civil tendrá las siguientes funciones:

1. Dirigir el funcionamiento de todas las dependencias de la Registraduría Nacional.
2. Organizar y vigilar el proceso electoral.
3. Convocar el Consejo Nacional Electoral.
4. Señalar y supervisar el trámite para la expedición de las cédulas de ciudadanía y tarjetas de identidad.
5. Ordenar investigaciones y visitas para asegurar el correcto funcionamiento de la organización electoral.
6. Actuar como Secretario del Consejo Nacional Electoral y como clavero del arca triclavé de la misma corporación.
7. Crear, fusionar, suprimir cargos y señalar las asignaciones correspondientes, con aprobación del Consejo Nacional Electoral.

8. Nombrar al Secretario General, quien debe ser de distinta filiación política a la suya, así como a los Visitadores Nacionales, Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y Registradores Distritales de Bogotá, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, y a los demás empleados de las oficinas centrales. Tanto el Secretario General como los Visitadores Nacionales deberán reunir las calidades de Magistrado del Tribunal Superior, o haber desempeñado uno de estos cargos por un período no menor de dos años.

9. Aprobar los nombramientos de Registradores de las capitales de departamentos y de aquellas ciudades que tengan más de cien mil (100.000) cédulas vigentes.

10. Disponer el movimiento del personal de las oficinas centrales de la Registraduría.

11. Dictar las medidas relativas a la preparación, tramitación, expedición de duplicados, rectificación, altas, bajas y cancelaciones de cédulas y tarjetas de identidad.

12. Dictar y hacer conocer las resoluciones que fijen los términos para la entrega de los pliegos electorales de los corregimientos, inspecciones de policía y sectores rurales al respectivo Registrador del Estado Civil.

13. Resolver el recurso de apelación que se interponga contra las sanciones impuestas por los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y por los Registradores Distritales de Bogotá.

14. Fijar el precio de las fotografías que impriman y revelen los empleados de la Registraduría Nacional para la cédula de ciudadanía y tarjetas de identidad.

15. Elaborar el presupuesto de la Registraduría.

16. Fijar, con aprobación del Consejo Nacional Electoral, los viáticos para las comisiones escrutadoras distritales, municipales y auxiliares, los jurados de votación cuando presten el servicio fuera del lugar donde residen y los empleados de la Registraduría del Estado Civil.

17. Autorizar el pago de viáticos y gastos de transporte y reconocer y ordenar el pago de los demás gastos, a nivel nacional, que afecten el presupuesto de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

18. Suscribir los contratos administrativos que deba celebrar la Registraduría Nacional.

19. Elaborar y publicar las listas sobre el número de concejales que corresponda a cada municipio, de acuerdo con la ley.

20. Resolver los desacuerdos que se susciten entre los Delegados del Registrador Nacional del Estado Civil y entre los Registradores Distritales de Bogotá.

21. Dar a conocer de la opinión pública los resultados electorales, a medida que se vayan conociendo y al final del escrutinio.

22. Las demás que le señale el Consejo Nacional Electoral.

Artículo 3º. Calidades e inhabilidades. Para inscribirse al Concurso de Méritos para el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, deberán acreditarse las siguientes calidades señaladas en el artículo 232 de la Constitución Política:

1. Ser colombiano de nacimiento y ciudadano en ejercicio.

2. Ser abogado.

3. No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de la libertad, excepto por delitos políticos o culposos.

4. Haber desempeñado, durante diez años, cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, o haber ejercido, con buen crédito, por el mismo tiempo, la profesión de abogado, o la cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente.

Parágrafo 1º. Adicionalmente, también deberán acreditarse los siguientes documentos:

a) Certificado de Antecedentes Disciplinarios, expedido por la Procuraduría General de la Nación;

b) Certificado de antecedentes fiscales, expedido por la Contraloría General de la República;

c) Declaración juramentada, ante notario o juez competente, de no encontrarse inmerso en ninguna de las siguientes causalidades de Inhabilidades para ocupar el cargo:

No haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección, conforme al inciso primero (1º) del artículo 266 superior.

Las señaladas en el artículo 29 del Decreto-ley 2241 de 1986.

Los documentos relacionados en este parágrafo, al momento de la inscripción, en ningún caso deberán tener una antigüedad mayor de cinco (5) días hábiles.

Parágrafo 2º. Quien se inscriba al Concurso de Méritos para aspirar a ocupar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil, estando inhabilitado para inscribirse y eventualmente para ser escogido e igualmente quien incurra en falsedad en la acreditación de los requisitos constitucionales y legales exigidos para la inscripción y para ocupar el cargo, será sancionado penalmente.

Artículo 4º. Período institucional. El periodo del Registrador Nacional del Estado Civil, conforme al artículo 266 de la Constitución Política, será de cuatro (4) años, se iniciará el día primero (1º) de enero siguiente a su escogencia y concluirá el día treinta y uno (31) de diciembre. Dicho periodo será institucional, conforme a lo dispuesto en el Parágrafo del artículo 125 de la Constitución Política.

Artículo 5º. Concurso de méritos. Las personas interesadas en ocupar el cargo de Registrador Nacional del Estado Civil deberán inscribirse de manera personal ante la secretaría General de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Dicha entidad se encargará de seleccionar las personas que cumplan con todos los requisitos constitucionales y legales para la realización de un concurso de méritos que constará de una prueba escrita de conocimientos y una entrevista personal ante el Director, el Secretario General y el Subdirector Académico de la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP.

Finalizado el proceso de selección, la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, elaborará una terna que será remitida a los Presidentes de la Corte Constitucional, Corte Suprema de Justicia y Consejo de Estado quienes elegirán, mediante votación nominal y por mayoría al Registrador Nacional del Estado Civil.

Artículo 6º. Posesión. El Registrador Nacional del Estado Civil, dentro de los diez (10) días hábiles siguientes a su elección o escogencia, deberá tomar posesión del cargo ante el Presidente de la República, la cual para todos los casos surtirá plenos efectos a partir del día primero (1º) de enero siguiente a su posesión.

Artículo 7º Faltas absolutas y temporales del Registrador. Son faltas absolutas del Registrador Nacional del Estado Civil su muerte, su renuncia aceptada, la destitución, la incapacidad física permanente y el abandono del cargo.

Son faltas temporales del Registrador Nacional del Estado Civil la licencia, la enfermedad, la suspensión en el ejercicio del cargo, la calamidad doméstica debidamente probada y la fuerza mayor.

En caso de presentarse falta temporal, el Consejo Nacional Electoral encargará al Registrador Nacional del Estado Civil.

Siempre que se presente falta absoluta a más de dieciocho (18) meses de la terminación del período, se elegirá Registrador Nacional del Estado Civil para el tiempo que reste. En caso de que faltare menos de dieciocho (18) meses, el Consejo Nacional Electoral designará un Registrador para lo que reste del período.

Artículo 8º. Acta de informe de gestión. Tanto el Registrador Nacional del Estado Civil saliente como el entrante, suscribirán conjuntamente el Informe de Acta de Gestión al cual se refiere la Ley 951 de 2005 y las normas que en el futuro lo reglamenten, modifiquen o adicionen. En estos precisos términos queda adicionado el artículo segundo (2º) de la precitada ley.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y modifica en lo pertinente el artículo 2º de la Ley 951 de 2005 y los artículos 12.1 y 27 del Decreto-ley número 2241 de 1986 y demás normas que los reglamenten.

Promúlguese y cúmplase.

Reginaldo Enrique Montes Álvarez,
Senador de la República.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Senadores:

Conforme a lo consagrado en los artículos 154 de la Constitución Política y 140.1 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar a la consideración del honorable Congreso de la República, el Proyecto de ley “Por la cual se reglamenta el inciso primero del artículo 266 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones”.

A partir del 03 de julio de 2003, es decir, de la vigencia del ACTO LEGISLATIVO 01 DE 2003 (“**Por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones**”, publicado en el *Diario Oficial* número 45.237 de 3 de julio de 2003, cualquier

congresista o el Gobierno, según lo dispuesto en el artículo 154 superior, pudo haber presentado a la consideración del Congreso de la República, la propuesta de iniciativa legislativa que reglamente el inciso primero del artículo 266 de la Constitución Política. Igual competencia tenían los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, al tenor de lo consagrado en el artículo 156 superior.

Ad portas de la escogencia de un nuevo Registrador Nacional del Estado Civil, hasta la fecha no se ha expedido la ley que reglamente el “Concurso de méritos” al cual alude la preceptiva constitucional contemplada en el artículo 266 vigente. Tal situación genera un gravísimo vacío que no puede ser subsanado por quienes constitucionalmente tienen la competencia para realizar tal escogencia, porque el artículo 15 del Acto Legislativo No. 01 de 2003, categóricamente estableció que la misma debe hacerse “...mediante concurso de méritos organizado según la ley”. (Negrillas y subrayado fuera del texto).

INCONSTITUCIONALIDADES SOBREVINIENTES. El Código Electoral Vigente (Decreto 2241 de 1986), en el artículo 12 contempla:

“**Artículo 12.** El Consejo Nacional Electoral ejercerá las siguientes funciones:

1^a. Elegir al Registrador Nacional del Estado Civil y a quien haya de reemplazarlo en sus faltas absolutas o temporales”.

Esa función de elegir al Registrador Nacional del Estado Civil, que tenía el Consejo Nacional Electoral antes de la vigencia del Acto Legislativo 01 de 2003, no se encontraba supeditada o subordinada, como lo está hoy en cabeza de los Presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, a la previa realización de un “Concurso de Méritos” entre quienes aspiren a ser escogidos para ocupar tan alta dignidad del Estado.

La Registraduría Nacional del Estado Civil, es la entidad que garantiza la organización y transparencia del proceso electoral, la oportunidad y confiabilidad de los escrutinios y resultados electorales, contribuye al fortalecimiento de la democracia mediante su neutralidad y objetividad, promueve la participación social en la cual se requiere la expresión de la voluntad popular mediante sistemas de tipo electoral en cualquiera de sus modalidades.

Además promueve y garantiza en cada evento legal en que deba registrarse la situación civil de las personas, que se registren tales eventos, se disponga de su información a quien deba legalmente solicitarla, certifica mediante los instrumentos idóneos establecidos por las disposiciones legales y se garantice su confiabilidad y seguridad plenas.

Por lo tanto, resulta ser de suma importancia para nuestra organización electoral, establecer un procedimiento de selección del más alto nivel conforme al cual pueda elegirse a nuestro Registrador Nacional del Estado Civil por un período de cuatro años, destacando que su gestión podrá ser respaldada por una eventual reelección, en caso de mantener un excelente desempeño en sus funciones.

Buscamos un funcionario decidido, comprometido con la democracia y que sea capaz de defender nuestra institucionalidad garantizando el orden que siempre ha destacado nuestra gran Nación colombiana. El Registrador Nacional del Estado Civil deberá tener las siguientes virtudes: compromiso, honestidad, lealtad, tolerancia, respeto, responsabilidad, comunicación autoestima, generosidad y prudencia.

El concurso de méritos para la elección del Registrador Nacional del Estado Civil, será realizado por la Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, entidad del Estado con alta capacidad para la selección y preparación de funcionarios al servicio de la gestión pública en todos sus órdenes. De esta manera se garantiza la imparcialidad, objetividad y la transparencia en la escogencia de las personas que conformarán la terna que será presentada a los Presidentes de las Altas Cortes.

En relación con la posesión del Registrador Nacional del Estado Civil, considero que la ley debe adoptar un procedimiento similar al que opera para los Magistrados de la Corte Constitucional, quienes siendo elegidos por el Senado de la República, se posesionan ante el Presidente de la República.

Se establece además el procedimiento que deberá seguirse en caso de faltas absolutas o temporales del Registrador Nacional del Estado Civil, conforme al cual se evita la parálisis del servicio y se garantiza una pronta solución. Estas normas se encuentran en concordancia con las disposiciones constitucionales aplicables para los cargos de elección popular, según las cuales se realizará una nueva elección cuando falten más de 18 meses para la terminación del período del funcionario.

Mediante la presentación del informe de gestión, el Registrador Nacional del Estado Civil que termine su periodo, suscribirá junto con quien lo reemplace legalmente en sus funciones un acta que contenga el estado de los asuntos de su competencia, así como de la gestión de los recursos financieros, humanos y administrativos que tuvieron asignados para el ejercicio de sus funciones.

De los honorables Congresistas,

Cordialmente,

Reginaldo Enrique Montes Álvarez,

Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

Secretaría General (Artículo 139 y ss. Ley 5^a de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2006 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 114, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Reginaldo Montes Alvarez*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 114 de 2006 Senado, *por la cual se reglamenta el inciso 1º del artículo 266 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

**PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA**

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2006 SENADO

por medio de la cual se castigan conductas de hurto calificado, hurto de automotores y partes esenciales, y se reajustan penas para conductas graves contra el patrimonio económico.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

"T I T U L O VII

DELITOS CONTRA EL PATRIMONIO ECONOMICO

CAPITULO I**Del hurto****Artículo 1º. El artículo 240 del Código Penal, quedará así:**

Artículo 240. *Hurto calificado.* <Artículo modificado por el artículo 2º de la Ley 813 de 2003. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto modificado y con las penas aumentadas es el siguiente:> La pena será de prisión de **6 a 14 años**, si el hurto se cometiere:

1. Con violencia sobre las cosas.
2. Colocando a la víctima en condiciones de indefensión o inferioridad o aprovechándose de tales condiciones.
3. Mediante penetración o permanencia arbitraria, engañosa o clandestina en lugar habitado o en sus dependencias inmediatas, aunque allí no se encuentren sus moradores.
4. Con escalamiento, o con llave sustraída o falsa, ganzúa o cualquier otro instrumento similar, o violando o superando seguridades electrónicas u otras semejantes.

La pena será de prisión de **8 a 16 años de prisión** cuando se cometiere con violencia sobre las personas.

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

La pena será de **7 a 15 años** de prisión cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado, o sus partes esenciales, o sobre mercancía o combustible que se lleve en ellos. Si la conducta fuere realizada por el encargado de la custodia material de estos bienes, la pena se incrementará de la sexta parte a la mitad”.

CAPITULO III**De la estafa****Artículo 2º. El artículo 246 del Código Penal, quedará así:**

Artículo 246. *Estafa.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que obtenga provecho ilícito para sí o para un tercero, con perjuicio ajeno, induciendo o manteniendo a otro en error por medio de artificios o engaños, incurirá en prisión de **4 a 8 años** y multa de sesenta y seis punto sesenta y seis (66.66) a mil quinientos (1.500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En la misma penacurrirá el que en lotería, rifa o juego, obtenga provecho para sí o para otros, valiéndose de cualquier medio fraudulento para asegurar un determinado resultado.

La pena será de prisión de **2 a 4 años** y multa hasta de quince (15) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 3º. El artículo 247 del Código Penal, quedará así:

Artículo 247. *Circunstancias de agravación punitiva.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> La pena prevista en el artículo anterior será de **6 a 14 años** cuando:

1. El medio fraudulento utilizado tenga relación con vivienda de interés social.
2. El provecho ilícito se obtenga por quien sin ser partícipe de un delito de secuestro o extorsión, con ocasión del mismo, induzca o mantenga a otro en error.

3. Se invoquen influencias reales o simuladas con el pretexto o con el fin de obtener de un servidor público un beneficio en asunto que este se encuentre conociendo o haya de conocer.

“Artículo 250. *Abuso de confianza calificado.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> La pena será prisión de **6 a 14 años**, y multa de cuarenta (40) a setecientos cincuenta (750) salarios mínimos legales mensuales vigentes si la conducta se cometiere:

1. Abusando de funciones discernidas, reconocidas o confiadas por autoridad pública.
2. En caso de depósito necesario.
3. Sobre bienes pertenecientes a empresas o instituciones en que el Estado tenga la totalidad o la mayor parte, o recibidos a cualquier título de este.
4. Sobre bienes pertenecientes a asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales”.

CAPITULO VI**De las defraudaciones****Artículo 4º. El artículo 251 del Código Penal, quedará así:**

“Artículo 251. *Abuso de condiciones de inferioridad.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que con el fin de obtener para sí o para otro un provecho ilícito y abusando de la necesidad, de la pasión o del trastorno mental de una persona, o de su inexperiencia, la induzca a realizar un acto capaz de producir efectos jurídicos que la perjudique, incurirá en prisión de **4 a 8 años** y multa de seis punto sesenta y seis (6.66) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si se ocasionare el perjuicio, la pena será de **5 a 9 años** de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a trescientos (300) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 5º. El artículo 240 del Código Penal, quedará así:

“Artículo 252. *Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que se apropie de bien que pertenezca a otro y en cuya posesión hubiere entrado por error ajeno o caso fortuito, incurirá en prisión de **2 a 6 años**.

La pena será de prisión de **1 a 5 años** cuando la cuantía no exceda de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

Artículo 6º. El artículo 260 del Código Penal, quedará así:

“Artículo 260. *Gestión indebida de recursos sociales.* <Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1º de enero de 2005. El texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que con el propósito de adelantar o gestionar proyectos de interés cívico, sindical, comunitario, juvenil, benéfico o de utilidad común no gubernamental, capte dineros sin el lleno de los requisitos señalados en la ley para tal efecto, o no ejecute los recursos recaudados conforme a lo señalado previamente en el respectivo proyecto, incurirá en prisión de **5 a 9 años**”.

Artículo 7º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que sean contrarias”.

Atentamente,

*José Darío Salazar Cruz,
Senador de la República.*

Bogotá, septiembre 12 de 2006

EXPOSICION DE MOTIVOS

Se modifican los artículos 240, 246, 247, 250, 251, 252 y 260 del Código Penal.

A partir de verificar que en situaciones ciertamente calificadas socialmente como “graves” porque afectan significativamente el patri-

monio económico de las personas, el actual sistema de enjuiciamiento acusatorio en los Distritos Judiciales donde ya empezó a aplicarse la Ley 906 de 2004 (artículo 539 L. 906 de 2004), vienen presentándose situaciones de libertad durante el proceso penal, y eventos en los que el sentenciado no paga ni un solo día de cárcel por su conducta, lo que se traduce en una burla a la Administración de justicia, porque la única pena efectiva es el antecedente del proceso y nada más.

Resulta criticable que, en conductas como el hurto de automotores, de partes esenciales de los automotores y que trascienden del mero espejo retrovisor del vehículo, en eventos en los que a más del hurto del celular se ejercen actos de violencia sobre las personas, etc., los Jueces de la República, bien los que ejercen funciones de control de garantías, bien los que fungen como funcionarios del conocimiento, se vean abocados a conceder la libertad provisional o a sentenciar “extramuros” porque, aunque la conducta realizada tenga repercusiones calificadas como socialmente graves, es jurídicamente imposible mantener la detención por aplicación de un proceso penal excesivamente compasivo en materia de garantías al infractor.

Y la contrapartida de ello es el desestímulo tanto a la sociedad misma, a las víctimas e incluso a los operadores del sistema judicial penal (Policía Nacional, Policía Judicial, Organismos de seguridad, Cuerpo Técnico de Investigación Criminal, etc.), pues no pueden entender cómo, **¡acabado de capturar el delincuente, basta con una audiencia para que queden libres!**

¿Qué sentido tiene -se pregunta un policía- capturar a una banda de jaladores de carros, si al llevarlos ante el Juez de Control de Garantías los sueltan inmediatamente, y el delincuente termina burlándose de quien lo capturó?

Este tipo de situaciones, a pesar de que incumben con la implantación del sistema de enjuiciamiento acusatorio, en realidad no develan deficiencias del sistema procesal penal, sino lo que pone en evidencia son fallas en la normatividad **sustantiva**, por el insuficiente régimen punitivo. En síntesis, las deficiencias son del Código Penal, y no del Código de Procedimiento Penal.

La Ley 599 original traía unos parámetros punitivos bajos, y con la implementación del sistema de enjuiciamiento acusatorio y su “Sistema de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el Imputado o acusado” (Título II, artículos 348 y siguientes), se advirtió de lo insignificante que serían las penas, frente a la aplicación de rebajas de pena por la operancia del sistema de aceptación de responsabilidad penal.

Se produjo entonces una norma general, altruista en su propósito, pero sin el referente obligado que debió haber tenido, que era el Título II de la Ley 906.

Efectivamente, mediante la Ley General de Incrementos Punitivos¹ el Congreso incrementó los topes mínimo y máximo de las penas para todos los tipos penales “...en la tercera parte en el mínimo y en la mitad en el máximo” (artículo 14 ib.), y se estableció que su vigencia era progresiva y a medida que se implante el sistema de enjuiciamiento penal, desde el 1º de enero de 2005².

Entre tanto, en los Distritos Judiciales donde no se implementa el sistema de enjuiciamiento penal las penas básicas son las de la Ley 599, texto original, pues el incremento general de penas establecido en el artículo 14 de la Ley 890 de 2004 se encuentra atado exclusivamente a la implementación del sistema acusatorio (Ley 906 de 2004), de donde puede concluirse que en aquellos Distritos judiciales en los cuales aún no se ha implementado el sistema procesal, no tiene aplicación el aumento de penas y por tanto, rigen los extremos punitivos establecidos en la Ley 599 de 2000.

A partir de la Ley 890 de 2004 el sistema penal optó por expresar los lindes punitivos mínimo y máximo, para la ley penal originaria (Ley 599) **en años**, mientras que con ocasión de los incrementos de la Ley 890, se expresan los lindes punitivos **en meses**; y lo cierto es que con ello se viene generando un complicadísimo sistema de determinación de las penas, entre otras razones porque en algunos Distritos judiciales, que aún vienen trabajando con el proceso penal de la Ley 600 de 2000,

no se ha tenido conciencia de que no operan los incrementos punitivos, y no obstante los aplican.

En síntesis, lo que se advierte es **Un desorden judicial terrible en materia de determinación de las penas**. Es bueno, y políticamente recomendable, volver al sistema de determinación judicial en años, pues su entendimiento es más expedito, las cuentas para la determinación de la pena ofrecen mayor claridad, tanto para el operador de justicia como para la defensa, que podrá entrever las consecuencias del crimen y adoptar la estrategia defensiva con mayor nitidez.

La finalidad de los incrementos punitivos de la Ley 890 fue la de responder de modo general a un sistema de enjuiciamiento penal regentado por los preacuerdos y negociaciones, los beneficios de libertad provisional, de sustitución de la detención preventiva (artículo 314 L. 906), medidas de aseguramiento no privativas de libertad (artículo 315), y que debe ser aplicado, **bajo unos mismos presupuestos y con condiciones procesales uniformes**, a la consideración de los jueces de la República.

No debe el Congreso incursionar en la práctica progresiva, periódica, de proferir regímenes exceptivos especiales a la aplicación de instituciones previstas en el ordenamiento procesal penal. Es el mismo código el que debe establecer sus regímenes exceptivos, como por ejemplo cuando excluyó de la aplicación del principio de oportunidad a determinadas conductas. (Parágrafo 3º del artículo 324 de la Ley 906).

Lo cierto es que con los incrementos de la Ley 890, continúan existiendo eventos claros en los que el delincuente, a pesar de la gravedad de su comportamiento, al aceptar los cargos termina beneficiado con libertad por la operancia de instituciones inherentes al sistema penal acusatorio.

La libertad como respuesta del sistema penal a determinados comportamientos “graves”, ya sea en la etapa preprocesal, bien en la etapa procesal, sin que el delincuente pague efectivamente ni un solo día de cárcel, no comporta una política criminal con contenidos preventivo-educativos. Esto se evidencia en los delitos graves contra el patrimonio económico.

El problema es del Código Penal Sustantivo y no del Código de Procedimiento Penal, y debe conjurarse sin incluir excepciones a instituciones procesales, sin incluir prohibiciones a los jueces de la República en la concesión de libertades; es decir, debe conjurarse sin introducir periódicamente normas exceptivas al sistema procesal penal, ni al sistema de libertades, porque el proceso penal que debe ser uniforme, debe ser estable, debe ser más o menos previsible.

No creemos que sea adecuado implementar regímenes progresivos excepcionales a la concesión de libertades; por ello, lo que consideramos es que el Congreso de la República debe **prever un sistema de incrementos punitivos que tenga como referencia necesaria el programa de preacuerdos y negociaciones**, de tal manera que, **sin tocar los institutos del proceso penal** (beneficios por aceptación de cargos), la comisión de un delito “grave” le reporte al delincuente la imposición de penas de prisión efectivas cuando políticamente resulte recomendable la cárcel como respuesta jurídica a la conducta, bajo un sistema de enjuiciamiento uniforme y no parcelado mediante normas exceptivas.

Dicho de otra manera, si la pena prevista en la ley para conductas graves es baja, y la contrapartida de la aceptación de responsabilidad penal es siempre la libertad, la respuesta correcta del Legislador al delito “grave” **no debe ser** la implementación de normas legales exceptivas a los institutos procesales que regulan la libertad, sino **adecuar** las penas de manera tal que su determinación en un proceso específico, que eventualmente termine con la aceptación de cargos, le reporte al delincuente la privación de libertad como respuesta. Ello a favor de un siste-

¹ Ley 809 del 7 de julio de 2004; Diario Oficial número 45602, que modificó y adicionó el Código Penal.

² Adición del voto del Magistrado Yesid Ramírez Bastidas, Auto del 7 de abril de 2005, Rad. No. 23312, en concordancia con la sentencia de Tutela de la Sala de Casación Penal, Radicado núm. 24021 de 7 de febrero de 2006; M. P. Dra. Marina Pulido de Barón.

ma judicial penal estable, con determinaciones más o menos exactas a la hora de determinar los cuartos punitivos en el ámbito de movilidad.

En cualquier sistema procesal penal en el que políticamente la prisión sea la mejor respuesta al delito, nunca puede ser la libertad una adecuada medida, porque ella “estimula la comisión de crímenes”. La concesión de libertad como respuesta del Estado a determinadas conductas socialmente graves, tiene al menos tres efectos igualmente lamentables:

En primer lugar, desestimula a los funcionarios que en nombre del Estado ejercen la autoridad, en segundo lugar, propicia el fracaso el sistema de justicia penal preventivo general y especial, y por último, fomenta el delito.

Por regla, los sistemas de enjuiciamiento deben establecer institutos de contenido general e impersonal, porque sus disposiciones son de rito; por ello, no deben contemplar excepciones en la aplicación de sus instituciones para determinadas conductas; no deben tener normas exceptivas en materias de concesión de subrogados penales para cierto género de comportamientos; **un Código de Procedimiento Penal no se legitima con retazos de excepciones a la libertad.**

Si el Legislador propugna por un sistema de enjuiciamiento penal en condiciones “generales” de negociación y de preacuerdos (Ley 906 de 2004), pero a su vez estima políticamente que la mejor respuesta a determinados crímenes debe ser la prisión³, entonces, lo que debe prever el legislador es un sistema de penas que, articulado con el sistema procesal penal, brinde como respuesta la prisión efectiva.

En síntesis, si la reprobación social de la conducta implica que el Legislador considere en política criminal que “**la prisión es el mejor castigo**”, entonces, la solución no puede ser implementar un régimen exceptivo de la libertad, sino implementar penas que, articuladas con el sistema de aceptación de responsabilidad, determinen la privación de libertad como respuesta efectiva del Estado al delito.

Si en un **sistema procesal penal uniforme** (sin excepciones) la consecuencia es la libertad inmediata del imputado, lo que sucede entonces es que el Estado no está brindando efectiva respuesta a los postulados de prevención, ni de proporcionalidad, ni de razonabilidad al definir el castigo que, a la luz del artículo tercero de la Ley 599 le debe corresponder a la conducta, en fin, porque la definición de la pena –por defecto– no alcanza a cumplir el papel preventivo, es decir, la pena definida en la ley no disuade al delincuente.

Debe afirmarse con claridad que **la introducción del sistema de enjuiciamiento acusatorio no puede convertirse, como de hecho se está convirtiendo, en una colcha de retazos exceptivos**: se dice esto en consideración a que, para determinados comportamientos se vienen introduciendo por el Congreso, a título de excepciones sucesivas, limitaciones al otorgamiento de subrogados penales.

La mejor idea de un sistema de enjuiciamiento criminal obedece a parámetros de generalidad, impersonalidad y abstracción, y salvas previsiones de la misma Ley de Enjuiciamiento Procesal, la aplicación de los institutos del código no debe tener excepciones en leyes periódicamente introducidas, que desestabilizan el sistema de enjuiciamiento.

De manera pues que, no consideramos adecuado que el Congreso expida progresivamente leyes exceptivas de las instituciones procesales penales, como sería el caso de estipular que:

No procede la concesión de libertad provisional, ni la concesión de condena de ejecución condicional, ni la prisión domiciliaria... para determinada gama de delitos (vg. Conductas contra la Libertad, integridad y formación sexuales); esto fue lo que sucedió con la recientemente expedida Ley de infancia aprobada el martes 23 de agosto de 2006 menores.

La Ley de infancia, que contempla precisamente un **régimen de responsabilidad penal para los menores infractores**, terminó incluyendo, a título exceptivo un capítulo que modifica el Código de Procedimiento Penal, que de hecho está destinado a los infractores **mayores**. La inclusión que el Legislador hizo de este título que modifica el régimen de responsabilidad y de beneficios procesales del Código de

los adultos, resulta ser una antitécnica inclusión en la Ley de Menores, que rompe la unidad temática que debe guiar, en coherencia, una ley de la República. Consagrar en la Ley de Infancia que los abusadores de menores no podrán tener beneficios... rompe la coherencia interna de la Ley de Menores, sin desconocer el propósito plausible de la norma. (Cfr. *El Tiempo*, publicación del 31 de agosto de 2006).

De manera pues que, salvo las excepciones previstas en el **mismo Código de Procedimiento Penal**, que tuvieron su origen en las discusiones del Congreso cuando se expidió el reglamento, no resulta atinado que el Congreso progresivamente expida normas exceptivas de los beneficios que reporta la confesión, la sentencia anticipada (Ley 600), la casa por cárcel, la libertad condicional, etc., porque no se puede convertir a futuro el Código de Procedimiento Penal en una colcha de excepciones a los beneficios que reporta la aceptación de los cargos.

Los postulados político criminales según los cuales si el procedido acepta la responsabilidad penal a cambio de unos beneficios, no deben ser tocados sistemáticamente por el Congreso, para incluir modificaciones -exceptivas- al sistema de enjuiciamiento acusatorio, que se rige por los principios de **igualdad, impersonalidad, abstracción**, en tanto, es un procedimiento y nada más, que debe proyectar la estabilidad del sistema de enjuiciamiento colombiano.

¿Qué es lo que se debe modificar entonces?

La consideración de la cual parte este proyecto de ley, como lo es la modificación que se propuso en el proyecto que actualmente cursa sobre responsabilidad penal “Por el cual se incrementan penas en materia de delitos contra la Libertad, integridad y formación sexuales”⁴ es la de que **se debe modificar la norma sustantiva del código**, con previsiones políticas - criminales, orientadas a enviar un mensaje preventivo general, según el cual cuando se cometan ciertos comportamientos socialmente graves (desguazar vehículos, hurtos calificados agravados, etc.), no operan libertades en el sistema de enjuiciamiento acusatorio, porque, a nivel general, el proceso no lo permite.

De tal manera que las condiciones procesales de igualdad para perseguir todos los crímenes no debe tener excepciones, y en transparencia y en lealtad, el sistema debe ser tan claro y comprensible que acceda a su intelección cualquier persona, sin que tenga que tener la calidad de jurista. En síntesis, el delincuente debe conocer que determinadas conductas no aparejan beneficios de libertad porque el reproche legislativo que es expresión de la conciencia popular, lo impide.

Desde la perspectiva del Derecho de la igualdad, todas las conductas deben tener un mismo régimen o sistema de beneficios en la ejecución de las condenas. Es decir, la posibilidad de pagar la pena extramuros por mecanismos sustitutivos como la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión, (artículo 38 del Código Penal, Ley 599 de 2000), suspensión condicional de ejecución de la pena (artículo 63 ib.), libertad condicional (artículo 64 ib.), deben estar consagrados de manera general, y no deben tener leyes que los excluyan para determinados delitos.

Entonces bien, en casos de alto reproche social (y el Congreso debe ser expresión de ello), determinado género de conductas, como lo son las agresiones sexuales de una parte, tanto como determinado género de delitos, como el hurto de autopartes, etc., el reproche penal debe comportar prisión efectiva, sin que tenga que modificarse, ni el procedimiento, ni las instituciones de contenido general que tocan con los institutos que regulan la libertad en el proceso, ni los beneficios a que tiene derecho el sentenciado en el sistema de ejecución de la condena en el régimen penitenciario (Ley 65 de 1993), redenciones de pena por trabajo en el establecimiento carcelario (artículo 82 ib.) el sistema de estímulos por buena conducta, educación, enseñanza, actividades literarias, deportivas, artísticas, trabajo comunitario de que tratan los artículos 94 y siguientes de la misma ley. Esos institutos deben mantenerse intangibles, porque son estipulaciones de carácter genérico.

³ Como por ejemplo que las bandas de jaladores de carros purguen pena intramuros...

⁴ Autor: JOSE DARIO SALAZAR CRUZ, Senador de la República, Bogotá, 20 de julio de 2006.

Es por ello que el proyecto que ahora se presenta a la consideración del Honorable Congreso de la República, tiene por propósito reformular las penas, para que por esa vía, en ejercicio del “poder de definición” del Legislador, se limiten beneficios penales en articulada interpretación del sistema penal, se beneficie la Administración de justicia en tanto respetuosa de la estabilidad del procedimiento, y se haga efectiva la prisión como mecanismo legítimo con que el Estado cuenta para protección de la sociedad.

El proyecto se presenta como una adecuada respuesta, a futuro, frente a las deficiencias evidentes de la respuesta que el sistema penal actual está brindando a conductas calificadas como graves. De lo que se trata entonces es de atemperar las penas con el sistema de enjuiciamiento acusatorio que debe ser uniforme, y que ofrece múltiples oportunidades y beneficios en eventos de aceptación de responsabilidad penal.

Por ello, cualquier expectativa de modificación normativa tiene que partir del artículo 13 de la Constitución Política que consagra el principio de igualdad, y que lo desarrolla el Código de Procedimiento Penal en el artículo 4º. (Ley 906).

La imposición de unas penas que parten de unos mínimos relativamente bajos, asociadas a las formas de terminación abreviada de los procesos penales con que cuenta el sistema acusatorio, resultan ser una respuesta punitiva que merece reconsiderarse.

LAS NORMAS SUSTANTIVAS OBJETO DE MODIFICACION. LEY 599 DE 2000

Se trata de modificar los siguientes artículos del Código Penal Sustantivo.

Artículo 240 Hurto calificado
Artículo 246 Estafa
Artículo 247 Circunstancias de agravación punitiva &\$
Artículo 250 Abuso de confianza calificado
Artículo 251 Abuso de condiciones de inferioridad
Artículo 252 Aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito
Artículo 260 Gestión indebida de recursos sociales &\$

Cuadro número 1.

Es claro que aquí no se trata de modificar –léase incrementar– las penas para conductas de relativo poco reproche social, no se trata de incrementar las penas para las conductas de hurto simple, ni el raponazo callejero, etc., se trata, de incrementar las penas para las conductas de más alto reproche social que tengan que ver con la afectación del patrimonio económico.

LAS PENAS CONSAGRADAS EN LA LEY VIGENTE

Una visión esquemática del sistema general de penas (referidas exclusivamente a la prisión), desde el código original de 2000, y con la inclusión de los incrementos punitivos de la Ley 890 de 2004, es la siguiente, expresada en ambos casos tanto en meses como en años:

Artículo	Pena en la Ley 599	Ley 599 en conc. Ley 890
Artículo 240 Hurto calificado. numerales 1,2,3,4,	3-8 años (36-96 meses)	48-144 (4-12 años)
Artículo 240 inciso 2 (con violencia sobre las personas)	4-10 años (48-120 meses)	64-180 (5.33-15)
Artículo 240 inciso 4 (cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado o sus partes esenciales...)	4-8 años (48-96 meses)	64-144 (5.33-12 años)
Artículo 246 Estafa	2-8 años (24-96 meses)	32-144 (2.66-12 años)
Artículo 246 inciso tercero	1-2 años (12-24 meses)	16-36 (1.33-3 años)
Artículo 247 Circunstancias de agravación punitiva (1,2,3.) &\$	4-8 años (48-96 meses)	64-144 (5.33-12 años)
Artículo 250 abuso de confianza calificado	3-6 años (36-72 meses)	48-108 (4-9 años)
Artículo 251 Abuso de condiciones de inferioridad (inc. 1)	1-4 años (12-48 meses)	16-72 (1.33-6 años)

Artículo	Pena en la Ley 599	Ley 599 en conc. Ley 890
Artículo 251 inciso 2	2-5 años (24-60 meses)	32-90 (2.66-7.5 años)
Artículo 252 inc. 1	1-3 años (12-36 meses)	16-54 (1.33-4.5 años)
Artículo 252 inc. 2	1-2 años (12-24 meses)	16-36 (1.33-3 años)
Artículo 260 &\$ Gestión indebida de recursos sociales	3-6 años (36-72 meses)	48-108 (4-9 años)

Cuadro número 2.

1. El artículo 14 de la Ley 890 incrementó las penas para los diferentes tipos penales, en una tercera parte del mínimo y en la mitad del máximo.

2. De conformidad con el artículo 37 de la Ley 599, modificado por la Ley 890, artículo 2º, la pena de prisión para los tipos penales tendrá una duración máxima de 50 años, **excepto los casos de concurso**.

3. Artículo 31 de la Ley 599. inc. 2... En ningún caso, en los eventos de concurso, la pena privativa de la libertad podrá exceder de sesenta (años).

4. Este proyecto no toca las penas pecuniarias, es decir, las penas pecuniarias, se mantienen tal como están concebidas en la Ley 599, con los incrementos de la Ley 890.

El proyecto de ley que se propone se mueve dentro de esos parámetros.

EL SISTEMA GENERAL DE BENEFICIOS EN EL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO ACUSATORIO: LEY 906 DE 2004

Se trata aquí de presentar una visión integrada del funcionamiento articulado del sistema penal sustantivo, con los posibles beneficios a que se hace acreedor el procesado, partiendo del supuesto de que el proyecto no pretende suprimir la operatividad del sistema de aceptación de cargos, ni la operatividad del sistema de libertades del proceso penal oral, sino **presentarlo en su aplicación con penas que realmente reflejen en la práctica un castigo de prisión efectivo para determinados comportamientos que reclaman prisión efectiva como respuesta político-criminal**.

Por ello, no se trata de presentar el proyecto como un incremento indiscriminado de penas.

1. Preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado (Ley 906)

Hablamos aquí, en el Título II, artículos 348 y siguientes, de todo un sistema de preacuerdos y negociaciones entre la Fiscalía y el imputado o acusado. (artículos 351, 352, 353, 356-5), que tiene por finalidad “humanizar la actuación procesal y la pena; obtener pronta y cumplida justicia; activar la solución de los conflictos sociales que genera el delito; propiciar la reparación integral de los perjuicios ocasionados con el injusto y lograr la participación del imputado en la definición de su caso” (artículo 348); para lograrlo, la Fiscalía y el imputado o acusado podrán llegar a preacuerdos que impliquen la terminación del proceso, y ello reportará los consabidos beneficios:

Artículo 350.

Según el artículo 350, puede haber preacuerdos desde la audiencia de formulación de imputación –del artículo 293–; en este caso, “desde la audiencia de formulación de imputación y hasta antes de ser presentado el escrito de acusación, la Fiscalía y el imputado podrán llegar a un preacuerdo sobre los términos de la imputación. Obtenido este preacuerdo, el fiscal lo presentará ante el juez de conocimiento como escrito de acusación”.

El fiscal y el imputado, a través de su defensor, podrán adelantar conversaciones para llegar a un acuerdo, en el cual el imputado se declarará culpable del delito imputado, o de uno relacionado de pena menor, a cambio de que el fiscal:

1. Elimine de su acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico.

2. Tipifique la conducta, dentro de su alegación conclusiva, de una forma específica con miras a disminuir la pena. Ello reportará naturalmente el beneficio punitivo que reporta la tipificación benigna.

“Artículo 351. *Modalidades*. La aceptación de los cargos determinados en la audiencia de formulación de la imputación, comporta una rebaja hasta de la mitad de la pena imponible, acuerdo que se consignará en el escrito de acusación.

También podrán el fiscal y el imputado llegar a un preacuerdo sobre los hechos imputados y sus consecuencias. Si hubiere un cambio favorable para el imputado con relación a la pena por imponer, esto constituirá la única rebaja compensatoria por el acuerdo. Para efectos de la acusación se procederá en la forma prevista en el inciso anterior.

En el evento que la Fiscalía, por causa de nuevos elementos cognoscitivos, proyecte formular cargos distintos y más gravosos a los consignados en la formulación de la imputación, los preacuerdos deben referirse a esta nueva y posible imputación.

Los preacuerdos celebrados entre Fiscalía y acusado obligan al juez de conocimiento, salvo que ellos desconozcan o quebranten las garantías fundamentales.

Aprobados los preacuerdos por el juez, procederá a convocar la audiencia para dictar la sentencia correspondiente.

Las reparaciones efectivas a la víctima que puedan resultar de los preacuerdos entre fiscal e imputado o acusado, pueden aceptarse por la víctima. En caso de rehusarlos, esta podrá acudir a las vías judiciales pertinentes.

Artículo 352. *Preacuerdos posteriores a la presentación de la acusación*. Presentada la acusación y hasta el momento en que sea interrogado el acusado al inicio del juicio oral sobre la aceptación de su responsabilidad, el fiscal y el acusado podrán realizar preacuerdos en los términos previstos en el artículo anterior.

Cuando los preacuerdos se realizaren en este ámbito procesal, la pena imponible se reducirá en una tercera parte.

Artículo 353. *Aceptación total o parcial de los cargos*. El imputado o acusado podrá aceptar parcialmente los cargos. En estos eventos los beneficios de punibilidad sólo serán extensivos para efectos de lo aceptado.

Artículo 354. *Reglas comunes*. Son inexistentes los acuerdos realizados sin la asistencia del defensor. Prevalecerá lo que decida el imputado o acusado en caso de discrepancia con su defensor, de lo cual quedará constancia.

Si la índole de los acuerdos permite la rápida adopción de la sentencia, se citará a audiencia para su proferimiento en la cual brevemente la Fiscalía y el imputado podrán hacer las manifestaciones que crean conveniente, de acuerdo con lo regulado en este Código”.

El siguiente esquema resulta ilustrativo para demostrar los beneficios punitivos que reporta la aceptación de cargos en la Ley 600 con respecto de los beneficios que reporta la aceptación de cargos en la Ley 906:

LA LEY	EL MOMENTO	EL BENEFICIO
Ley 600	Desde la indagatoria hasta antes de la ejecutoria del cierre	1/3 parte
	Desde la acusación hasta antes de la providencia que fija fecha para audiencia pública	1/8 parte
	Confesión artículo 283	1/6 (acumulativa).

LA LEY	EL MOMENTO	EL BENEFICIO
Ley 906	Artículo 350 desde la audiencia de formulación de imputación y hasta antes de ser presentado el escrito de acusación.	El fiscal: 1. Elimina de la acusación alguna causal de agravación punitiva, o algún cargo específico. 2. Tipifica la conducta, dentro de la alegación conclusiva, de una forma específica con miras a disminuir la pena
	Artículo 351 Inc. 1. Aceptación pura y simple de cargos en la audiencia de formulación de la imputación.	una rebaja de hasta la mitad (1/2) de la pena imponible
	Artículo 352. Preacuerdos posteriores a la presentación de la acusación. Desde que se presente la acusación y hasta el momento en que sea interrogado el acusado al inicio del juicio oral sobre la aceptación de su responsabilidad.	La pena imponible se reducirá en una tercera (1/3) parte.
	Artículo 356. Endesarrollo de la audiencia preparatoria o de descubrimiento de pruebas. Estipulaciones probatorias ⁵ : El acusado acepta como probados alguno o algunos de los cargos o sus circunstancias.	En la sentencia se reducirá la pena hasta en la tercera (1/3) parte la pena a imponer, conforme lo previsto en el artículo 35184.
	Artículo 367. En desarrollo de la audiencia de juicio oral, si se declara culpable.	Una sexta (1/6) parte de la pena imponible respecto de los cargos aceptados.

Cuadro número 3.

En potencia, y por el principio de igualdad por el que propugna la Constitución y el Código de procedimiento penal, toda conducta punible debe acceder a la terminación abreviada del procedimiento cuando el procesado acepta total o parcialmente los cargos.

2. Ejemplos prácticos de la forma como viene operando el sistema en los Distritos judiciales donde se aplican los incrementos punitivos en el sistema acusatorio.

Si se toman tres delitos, en los que el sujeto activo, consciente de su responsabilidad de manera libre, con conocimiento de las implicaciones de aceptar la responsabilidad, se acoge al sistema general de beneficios punitivos de la Ley 906, y suponiendo la carencia de antecedentes penales se impone en dosimetría penal partir del límite mínimo de punibilidad establecido en la ley sustantiva:

Si resuelve aceptar los cargos en la audiencia de formulación de la imputación, que es el evento en que tiene mayor descuento punitivo:

Artículo 351. Aceptación pura y simple de cargos en la audiencia de formulación de la imputación	El juez tendrá que conceder una rebaja de hasta la mitad (1/2) de la pena imponible
--	---

Y aquí está el primer soporte que fundamenta la necesidad de un incremento de penas para este tipo conductas punibles:

Primer ejemplo: Artículo 240, Hurto calificado, numerales 1, 2, 3, 4.

Son ejemplos claros de estas conductas: El hurto de la caja fuerte, incluida su violación; el atraco a mano armada; la conducta del apartamentero, y otras similares.

⁵ Se entiende por estipulaciones probatorias los acuerdos celebrados entre la Fiscalía y la defensa para aceptar como probados alguno o algunos de los hechos o sus circunstancias.

La pena de prisión establecida de 48-144 (4-12 años); el ámbito punitivo de movilidad es de 96 meses, y cada factor es de 24 meses.

El juez deberá partir, **siempre**, de 48 meses, y podrá hacer incrementos, en todo caso motivados, en el primer cuarto hasta otros 24 meses.

Como la pena básica del tipo son cuatro años, entonces lo que viene sucediendo en casos de aceptación de responsabilidad penal es que el imputado, en la misma audiencia de formulación de la imputación acepta la responsabilidad penal y solicita que no se imponga medida de aseguramiento.

El Juez de Control de Garantías, invocando los artículos 308, 313, 314 y 315 concede la libertad, pues hace las cuentas a partir de las mínimas penas legalmente previstas, porque así lo manda la ley.

Entonces, cuando el imputado aceptó los cargos en la audiencia de formulación de imputación, la pena que le correspondería pagar es de 2 años, y como la libertad se concedió desde la misma audiencia de formulación de la imputación, no pagará efectivos ni un solo día de cárcel, toda vez que en la fase procesal (el juicio) excepcionalmente en estos casos el juez entrará a negar la suspensión condicional de la ejecución de la pena (artículo 63 L. 1599 de 2000), porque se cumple con suficiencia el factor objetivo del numeral 1.

Segundo ejemplo. Artículo 240 inciso 2 (con violencia sobre las personas)

Supóngase aquí que se causaron lesiones a las personas víctimas del hurto, por ejemplo, la conducta de quienes suministran sedantes para hurtar y son aprehendidos en su conducta; la de quienes causan lesiones a su víctima en el hurto.

En estos eventos, graves, el operador judicial procede así:

La pena de prisión establecida es de 64-180 (5.33-15); el ámbito punitivo de movilidad es de 116 meses, y cada factor es de 29 meses.

Cuando el imputado acepta la responsabilidad en la audiencia de formulación de la imputación solicita que no se imponga medida de aseguramiento, en razón a que la imposición de la medida no cumple los requisitos (fines) previstos en el artículo 308, y aunque el tema es discutible en los diversos despachos judiciales que cumplen funciones de control de garantías, la verdad es que se viene concediendo, como medida sustitutiva de la detención preventiva, el artículo que consagra la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión (artículo 38 de la Ley 599 en concordancia con el artículo 314 del C. de P.P.).

El Juez de Control de Garantías, invocando los artículos 308, 314 del C. de P.P. y 38 del C. P., sustituye la prisión en establecimiento carcelario, impone prisión domiciliaria, pues hace las cuentas a partir de las mínimas penas legalmente previstas, porque así lo manda la ley.

Entonces, cuando el imputado aceptó los cargos en la audiencia de formulación de imputación, la pena que le correspondería pagar es de 32 meses (2 años y 8 meses aproximadamente), y como ya cumplió "en prisión domiciliaria" una parte de su pena, a la hora de la verdad tampoco paga ni un solo día de cárcel, porque la aceptación de la responsabilidad implica la exclusión de la mitad de la pena, y a la hora de proferir la sentencia, el juez del conocimiento le aplica la suspensión condicional de la ejecución de la condena del artículo 63 del Código Sustantivo (L. 599 de 2000), y en síntesis, el sentenciado no recibe, en política criminal, el castigo que realmente le corresponde.

Tercer ejemplo: Artículo 240 inciso 4 (cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado o sus partes esenciales...)

Este es el típico caso de las bandas criminales de "jaladores" de carros

La pena de prisión establecida es de 64-144 (5.33-12 años); el ámbito punitivo de movilidad es de 80 meses, y cada factor es de 20 meses.

Cuando el imputado acepta la responsabilidad en la audiencia de formulación de la imputación solicita que no se imponga medida de aseguramiento en razón a que la imposición de la medida no cumple los requisitos (fines) previstos en el artículo 308, y aunque el tema es discutible en los diversos despachos judiciales que cumplen funciones de control de garantías, la verdad es que aquí también se viene concediendo como medida sustitutiva de la detención preventiva, la prisión

domiciliaria (artículo 38 de la Ley 599, en concordancia con los artículos 308 y 314 del C. de P.P.).

De suerte que en la audiencia de formulación de la imputación ante el juez de control de garantías, invocando los artículos 308 del C. de P.P. y 38 del C. P., el delincuente se va para su casa, y no paga ni un solo día de prisión en establecimiento carcelario, que es la respuesta política que con la que debe responder el Estado en estos eventos.

Como el imputado aceptó los cargos en la audiencia de formulación de imputación, la pena que le correspondería pagar es de 32 meses (2 años y 8 meses aproximadamente), y como ya cumplió "en prisión domiciliaria" una parte de su pena, a la hora de la audiencia de juicio oral y público, y de proferir sentencia, tampoco paga ni un solo día de cárcel porque la aceptación de la responsabilidad implica la exclusión de la mitad de la pena, y el juez concede la suspensión condicional de la ejecución de la condena del artículo 63 del Código sustantivo (L. 599 de 2000).

De manera pues que tampoco recibe ni un solo día de cárcel -en establecimiento carcelario, vale precisar-, que es realmente lo que le corresponde, pues no cabe duda que la conducta constituye un verdadero peligro para la comunidad, que sufre repercusiones económicas graves por ese tipo de comportamientos.

Cuarto ejemplo. La estafa agravada de que trata el artículo 247 Circunstancias de agravación punitiva (1, 2, 3.)

Estos casos han tenido ocurrencia, por ejemplo, en eventos en los que se sabe de un secuestro y personas inescrupulosas estafan a la familia del secuestrado; recuérdese también el caso del "primo del presidente que ofrecía cargos públicos a cambio de exigencias de dinero"...

La pena de prisión establecida en el proyecto que hoy se presenta es de 64-144 (5.33-12 años); el ámbito punitivo de movilidad es de 80 meses, y cada factor es de 20 meses.

Sucede aquí igual que en los eventos anteriores. Si bien, la pena mínima prevista en la Ley permite la imposición de la medida de aseguramiento, en todo caso en la fase preprocesal (de instrucción), es jurídicamente viable sustituir la prisión efectiva por prisión domiciliaria, y como el imputado acepta cargos, entonces al momento de proferir el fallo el juez del conocimiento concede la suspensión condicional de la ejecución del fallo, lo que sucederá aproximadamente un mes después de la audiencia de formulación de imputación.

En suma, lo efectivo viene siendo en promedio treinta días de "prisión domiciliaria", y nada más.

Esa es la panorámica con que se viene juzgado, en el sistema de enjuiciamiento acusatorio, los delitos más significativos que lesionan el patrimonio económico.

EL INCREMENTO DE PENAS DEL PROYECTO DE LEY. UNA VISION ARTICULADA CON EL SISTEMA GENERAL DE BENEFICIOS EN EL SISTEMA DE ENJUICIAMIENTO ACUSATORIO: LEY 906 DE 2004

El aumento de penas, pretende responder, en los eventos más graves de conductas contra el patrimonio económico, con castigo penitenciario efectivo, como lo refleja el siguiente cuadro:

Artículo	Pena en la Ley 599	Ley 599 en conc. Ley 890	El proyecto
Artículo 240 Hurto calificado. numerales 1,2,3,4,	3-8 años (36-96 meses)	48-144 (4-12 años)	6-14 años
Artículo 240 inciso 2 (con violencia sobre las personas)	4-10 años (48-120 meses)	64-180 (5.33-15)	8-16 años
Artículo 240 inciso 4 (cuando el hurto se cometiere sobre medio motorizado o sus partes esenciales...)	4-8 años (48-96 meses)	64-144 (5.33-12 años)	7-15 años
Artículo 246 Estafa	2-8 años (24-96 meses)	32-144 (2.66-12 años)	4-8 años
Artículo 246 inciso tercero	1-2 años (12-24 meses)	16-36 (1.33-3 años)	2-4 años
Artículo 247 Circunstancias de agravación punitiva (1, 2, 3.) &\$	4-8 años (48-96 meses)	64-144 (5.33-12 años)	6-14 años

Artículo 250 abuso de confianza calificado	3-6 años (36-72 meses)	48-108 (4-9 años)	6-14 años
Artículo 251 Abuso de condiciones de inferioridad (inc. 1)	1-4 años (12-48 meses)	16-72 (1.33-6 años)	4-8 años
Artículo 251 inciso 2	2-5 años (24-60 meses)	32-90 (2.66-7.5 años)	5-9 años
Artículo 252 inc. 1	1-3 años (12-36 meses)	16-54 (1.33-4.5 años)	2-6 años
Artículo 252 inc. 2	1-2 años (12-24 meses)	16-36 (1.33-3 años)	1-5 años
Artículo 260 &§ Gestión indebida de recursos sociales	3-6 años (36-72 meses)	48-108 (4-9 años)	5-9 años

Cuadro número 4

1. NO SIEMPRE HABRA PRISION COMO RESPUESTA, PERO LA RESPUESTA POLITICA CRIMINAL A LA CONDUCTA RESULTA MAS ADECUADA

Para demostrar la tesis anterior, en materia de efectivas medidas penitenciarias para conductas de relativo reproche social contra el patrimonio económico, y las bondades que reporta en la dosimetría penal la nueva concepción penológica, veamos los mismos ejemplos citados anteriormente, pero a la luz de las nuevas penas establecidas:

EJEMPLOS

Primer ejemplo. Artículo 240: Hurto calificado, numerales 1, 2, 3, 4.

Son ejemplos claros de estas conductas: El hurto de la caja fuerte, incluida su violación; el atraco a mano armada; la conducta del apartamentero, y otras similares.

La pena de prisión establecida en el proyecto es de **6-14 años**; el ámbito punitivo de movilidad es de **8 años**, y cada factor es de **2 años**.

El juez deberá partir, siempre, de 6 años, y podrá hacer incrementos, en todo caso motivados, en el primer cuarto hasta otros 2 años.

Como la pena básica del tipo son seis años, entonces lo que sucederá en casos de aceptación de responsabilidad en la audiencia de formulación de cargos es que el imputado solicita que no se imponga medida de aseguramiento.

El Juez de Control de Garantías, invocando los artículos 308, 313 y 315 no podrá conceder la libertad por prohibición expresa del artículo 315 de la Ley 600, y tendrá que imponer medida de **aseguramiento de detención preventiva en establecimiento carcelario**.

Ciertamente, la aceptación de cargos en la audiencia de formulación de imputación sigue siendo una táctica defensiva válida, pero en estos eventos, ella no implica la exclusión total del castigo, como viene sucediendo hasta ahora; de todas maneras, será el Juez del conocimiento quien entre a valorar en su momento si concede o no la aplicación del artículo 63, en todo caso teniendo presente que debe considerar tanto el aspecto objetivo (núm. 1), como subjetivo (num. 2), para conceder o no el beneficio.

Segundo ejemplo. Artículo 240 inciso 2 (con violencia sobre las personas)

Supóngase aquí que se causaron lesiones a las personas víctimas del hurto, por ejemplo, la conducta de quienes suministran sedantes para hurtar y son aprehendidos en su conducta; la de quienes causan lesiones a su víctima en el hurto.

En estos eventos, que siguen siendo gravísimos sin lugar a dudas, a la luz del proyecto que hoy se presenta, el operador judicial deberá proceder así:

La pena de prisión establecida de es de **8-16 años**; el ámbito punitivo de movilidad es de **8 años**, y cada factor es de **2 años**.

Cuando el imputado acepta la responsabilidad en la audiencia de formulación de la imputación solicitará, como viene siendo costumbre, que no se imponga medida de aseguramiento.

El Juez de control de garantías, invocando los artículos 308, 313 y 315 no puede conceder la libertad, pues hace las cuentas a partir de las

mínimas penas legalmente previstas: en este caso, como el mínimo punitivo es de 8 años, **deberá proferir la medida de aseguramiento en establecimiento carcelario**.

Y otra vez, la aceptación de cargos en la audiencia de formulación de imputación sigue siendo una táctica defensiva válida que reporta utilidades punitivas al infractor, pues se “gana” cuatro años de descuento punitivo por la aceptación; sin embargo, de ninguna manera el beneficio implica la exclusión del castigo como viene sucediendo hoy.

De suerte que será el Juez del conocimiento quien entre a valorar en su momento si concede o no la aplicación del artículo 63, en todo caso teniendo presente que debe considerar tanto el aspecto objetivo (núm. 1), como subjetivo (num. 2), para conceder o no el beneficio. Pero tendrá que excluir al sentenciado de la concesión del subrogado de la suspensión condicional del fallo porque el factor objetivo no se cumple, pues la pena supera los tres años.

En últimas, es el juez del conocimiento quien, en alteridad, entrará a considerar si concede o no la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión (artículo 38) siempre y cuando se den los presupuestos que consagra la norma, o, en su momento, el Juez de Ejecución de Penas entrará a definir si concede la libertad condicional de que trata el artículo 64... con todo, el delincuente habrá pagado en prisión lo que corresponde legalmente como castigo a su comportamiento voluntariamente aceptado.

Tercer ejemplo. Artículo 240 inciso 4 (cuando el hurto se comete sobre medio motorizado o sus partes esenciales...)

Este es el típico caso de las bandas criminales de “jaladores” de carros.

La pena de prisión establecida en el proyecto es de **7-15 años**; el ámbito punitivo de movilidad es de **8 años**, y cada factor es de **2 años**.

Cuando el imputado acepta la responsabilidad en la audiencia de formulación de la imputación solicitará, como viene siendo costumbre, que no se imponga medida de aseguramiento.

El Juez de control de garantías, invocando los artículos 308, 313 y 315 no podrá conceder la libertad, pues hace las cuentas a partir de las mínimas penas legalmente previstas: En este caso, como el mínimo punitivo son 7 años, deberá proferir la medida de aseguramiento de detención en establecimiento oficial.

Y otra vez, la aceptación de cargos en la audiencia de formulación de imputación sigue siendo una táctica defensiva válida que reporta utilidades punitivas al infractor, pues se “gana” 3 años y medio de descuento punitivo por la aceptación; sin embargo, de ninguna manera el beneficio implica la exclusión del castigo como viene sucediendo hoy, con la carga desmotivante para el policía que los capturó.

En su momento, el Juez del conocimiento valorará si concede o no la aplicación del artículo 63, en todo caso teniendo presente que debe considerar tanto el aspecto objetivo (núm. 1), como subjetivo (num. 2); sin embargo, como la pena mínima que deberá imponer son 3 años y medio, automáticamente se excluye el beneficio de la suspensión condicional de la ejecución del fallo.

De modo que, en este caso el factor objetivo no se cumple, y el sentenciador entonces deberá negar la suspensión condicional de la ejecución de la pena; pero a solicitud de la defensa entrará a considerar si concede o no la prisión domiciliaria como sustitutiva de la prisión (artículo 38), o, en su momento, el Juez de Ejecución de Penas entrará a definir si concede la libertad condicional de que trata el artículo 64... con todo, el delincuente habrá pagado en prisión lo que corresponde legalmente como castigo a su comportamiento voluntariamente aceptado.

Cuarto ejemplo. La estafa agravada de que trata el artículo 247 circunstancias de agravación punitiva (1, 2, 3.)

La pena de prisión establecida es de **6-14 años**; el ámbito punitivo de movilidad es de **8 años**, y cada factor es de **2 años**.

El juez deberá partir, siempre, de 6 años, y podrá hacer incrementos, en todo caso motivados, en el primer cuarto hasta otros 2 años.

Como la pena básica del tipo son seis años, entonces lo que sucederá en casos de aceptación de responsabilidad en la audiencia de formulación de imputación es que el imputado solicita que no se imponga medida de aseguramiento.

El Juez de control de garantías, invocando los artículos 308-2, 313 y 315 no podrá conceder la libertad por prohibición expresa, y tendrá que imponer medida de aseguramiento de detención en establecimiento carcelario.

Ciertamente, la aceptación de cargos en la audiencia de formulación de imputación sigue siendo una táctica defensiva válida, pero en estos eventos, ella no implica la exclusión total del castigo, como viene sucediendo hasta ahora; de todas maneras, como la pena a imponer sería de 3 años, entonces le corresponderá al Juez del conocimiento valorar en su momento si concede o no la aplicación del artículo 63, en todo caso teniendo presente que con los 3 años se satisface el factor objetivo (núm. 1), aunque no necesariamente se cumple con el factor subjetivo (num. 2), para conceder o no el beneficio.

En todo caso, para algunas de las conductas objeto de modificación penológica, lo recomendable en política criminal es que en uno u otro sistema de enjuiciamiento a los autores de este tipo de conductas se les combine con prisión efectiva, tanto durante la fase preprocesal, como en la fase del juicio, en aras de disuadir al infractor, afirmar la validez de las normas penales, y hacer efectivas políticas de resocialización del delincuente.

Desde esa óptica, la modificación sustantiva que ofrece este proyecto es necesaria y conveniente para el país, que está viendo con perplejidad que ciertos estafadores, jaladores de carros, que tienen verdaderas empresas para la comisión de delitos de esta naturaleza quedan en libertad por aplicación de normas procesales que no tienen un referente válido en la determinación judicial de la pena descrita en el tipo básico.

LA APLICACION DE LOS SUSTITUTIVOS DE LA PENA DE PRISION

1. Medida de aseguramiento. Fase preprocesal

En los eventos más graves de las conductas cuya modificación se propone, los artículos 313-2 y 315 de la Ley 906, permiten la detención preventiva como medida de aseguramiento, en el entendido que el mínimo de la pena excede de 4 años de prisión.

2. Suspensión condicional de la ejecución de la pena, artículo 63 de la Ley 599 de 2000. Fase procesal (Juicio)

En los eventos en los que se tramite el juicio con aceptación de responsabilidad penal, es el juez del conocimiento quien la concederá, atendiendo tanto el factor objetivo, como el factor subjetivo previsto para la concesión del subrogado.

3. Detención domiciliaria (Ley 599, artículo 38)

Procederá la sustitución de la pena intramuros por detención domiciliaria, no obstante, con los incrementos punitivos propuestos el infractor habrá pagado intramuros, un castigo proporcional a la conducta ejecutada, libremente aceptada, y a la morigeración punitiva que implica la aceptación de responsabilidad penal ante el Juez de Garantías.

4. Principio de oportunidad

Para aplicarlo en los casos más graves que son hurto con violencia sobre las personas y hurtos de vehículos y partes de automotores, deberá observarse el parágrafo segundo del artículo 324, lo que quiere decir que aplica, pero por orden directa del Fiscal General o de un Delegado especial designado para el caso, como debe ser en estas dos conductas que revisten especial gravedad.

CUATRO PREGUNTAS

1. ¿Procede la detención preventiva como medida provisional en la fase preprocesal, es decir, después de haber aceptado los cargos en la audiencia de formulación de imputación? (que supone rebaja de la mitad de la pena).

Rta. Procede la detención preventiva en establecimiento carcelario, es decir, el juez deberá privar de la libertad al imputado en los casos en

los que la pena mínima prevista en el proyecto excede de cuatro años de prisión.

2. ¿Tiene derecho a la suspensión condicional de la ejecución de la pena?

Rta. No tienen derecho quienes resulten sentenciados con penas que excedan de 3 años; cuando las penas impuestas sean de 3 años o menos, en todo caso el juez del conocimiento deberá estimar tanto el factor objetivo, como el factor subjetivo para conceder el beneficio.

3. ¿Tiene derecho a la sustitución de la prisión efectiva por prisión domiciliaria?

Rta. Sí tienen derecho quienes incurran en delitos cuya pena mínima prevista en la ley sea de cinco años de prisión o menos, de conformidad con el artículo 38 del Código Sustantivo. En todo caso, su otorgamiento corresponderá al juez del conocimiento.

4. ¿Procede la libertad condicional de que trata el artículo 64?

La libertad condicional se produciría al cumplir efectivamente las dos terceras partes de la pena.

CONCLUSION

Solo incrementando las penas dentro de una interpretación articulada del funcionamiento real del sistema de enjuiciamiento moderno, puede el Estado Colombiano responder político criminalmente con penas adecuadas, para que no se convierta el proceso penal y la justicia colombiana en un mecanismo de burla a la víctima y de promoción de criminalidad, en tanto que como viene funcionando en materia de delitos graves que afectan el patrimonio económico, el ordenamiento jurídico penal sustantivo no ofrece castigo efectivo en su aplicación articulada con el sistema de enjuiciamiento acusatorio.

Atentamente,

*José Dario Salazar Cruz,
Senador de la República.*

Bogotá, septiembre 12 de 2006

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 115 de 2006 Senado, *por medio del cual se castigan conductas de hurto agravado, hurto de automotores y partes esenciales, y se reajustan penas para conductas graves contra el patrimonio económico*, me permite pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PROYECTO DE LEY NUMERO 116 DE 2006 SENADO
por la cual se introducen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.

CAPITULO I

El objeto del proyecto

Artículo 1º. *Objeto del proyecto.* Este proyecto de ley tiene por objeto:

- a) Redefinir los objetivos del sistema de salud y establecer mecanismos de administración por resultados para el ejercicio de la rectoría del Ministerio de la Protección Social;
- b) Establecer los Planes Anuales de Salud Pública, sus metas y su control;
- c) Crear un sistema interdepartamental para la administración de los sistemas de información en salud;
- d) Ampliar el Régimen Contributivo en salud y en riesgos profesionales a los trabajadores independientes o a los afiliados no asalariados;
- e) Universalizar el Régimen Subsidiado de Salud a la población pobre de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén;
- f) Garantizar la portabilidad nacional de seguro de salud;
- g) Crear una empresa nacional para el manejo del alto costo;
- h) Unificar el mando en las redes locales y regionales de salud y garantizar su sostenibilidad financiera;
- i) Limitar razonablemente la integración vertical y proteger al profesional independiente;
- j) Redefinir las fuentes financieras y su uso para garantizar la universalización del aseguramiento y los servicios;
- k) Dotar a la Superintendencia de salud de las herramientas necesarias para ejercer sus funciones en forma descentralizada, descentralizada y tercierizada.

CAPITULO II

El Sistema de Salud

Artículo 2º. *Misión del Sistema de Salud.* Los objetivos primarios del sistema de salud son mantener y mejorar la salud de los habitantes y recuperar la salud en caso de enfermedad. Los objetivos económicos, administrativos y políticos del sistema deberán estar subordinados a la consecución de los objetivos de salud, garantizando equidad social y territorial en salud.

Artículo 3º. *Administración por resultados.* El Ministerio de la Protección Social ejercerá la rectoría sobre el sistema de salud evaluando y controlando sus resultados así:

- a) Establecerá anualmente los indicadores y las metas de salud que deben lograr las entidades responsables de las acciones de salud a saber: las entidades territoriales, las aseguradoras y los prestadores de servicios;
- b) Publicará los resultados de los actores responsables de la salud destacando los logros a nivel de los eventos de tolerancia cero, el cumplimiento de las coberturas mínimas de prevención y promoción, así como los resultados frente a las enfermedades y las muertes preventibles;
- c) Establecerá los incentivos morales, administrativos y financieros necesarios para premiar a los aseguradores, prestadores y a las entidades territoriales que tienen a su cargo acciones de salud y que cumplen las metas fijadas anualmente;
- d) Establecerá un sistema de asistencia técnica obligatoria y un sistema sancionatorio para las entidades a cargo de las acciones de salud que incumplan los indicadores y las metas establecidas.

Parágrafo. El régimen sancionatorio para las entidades que no cumplen con las metas de salud obligará a estas a firmar convenios de desempeño con el Ministerio de la Protección Social y a someterse a un plan de asistencia técnica obligatoria financiado por las propias entidades sancionadas. Si persiste el incumplimiento de las metas, las entidades sancionadas deberán pagar penas pecuniarias hasta los 10.000 salarios mínimos mensuales. Si la situación de incumplimiento continúa

durante más de dos años la entidad sancionada podrá ser intervenida y los servicios de salud a su cargo serán administrados directamente por el Ministerio de la Protección Social o por quien este designe hasta por tres años continuos.

Artículo 4º. *Salud Pública.* El Ministerio de la Protección Social expedirá anualmente el Plan Nacional de Salud Pública con las actividades de salud mínimas que deberán realizar las entidades territoriales y las metas que deberán lograr por departamento y distrito.

Los Departamentos expedirán anualmente los Planes Departamentales de Salud Pública fijando actividades, indicadores y metas por categoría de municipio.

A la salud pública se le aplicará íntegramente el sistema de administración por resultados establecido en el artículo 3º de esta ley y el sistema interdepartamental de gestión de la información, creado en el artículo 4º, deberá informar semanalmente los eventos y resultados de interés para los Planes de Salud Pública.

Parágrafo. Los servicios de inspección, vigilancia y control del saneamiento básico estarán a cargo del personal de planta de los municipios, o de contratistas en cuyo caso la función sancionatoria quedará en manos de los funcionarios públicos.

Los servicios de prevención o promoción en salud pública estarán a cargo del personal de planta de los municipios o podrán ser contratados únicamente con las Empresas Sociales del Estado que estén habilitadas para ello, para lo cual deberán manejar los recursos de salud pública en cuentas separadas.

Artículo 5º. *Gestión de la información.* Créase el Sistema Interdepartamental de Gestión de la Información de la Salud Pública y del Régimen Subsidiado de Salud, SIGIS, adscrito a la Federación Nacional de Departamentos con las siguientes funciones:

- a) Recibir y administrar el 1% de la cuenta de solidaridad y de promoción del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga;
- b) Registrar la información de acuerdo a las normas emanadas del Ministerio de la Protección Social y del Instituto Nacional de Salud;
- c) Capturar y sistematizar la información del sistema de vigilancia epidemiológica, Sivigila, y ponerla a disposición del Instituto Nacional de Salud, del Ministerio de la Protección Social y de todos los actores de la salud;
- d) Administrar en línea las bases de datos de los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud depurándolas, eliminando duplicados, actualizando las novedades y poniéndolas al servicio de los diversos actores que deben tomar decisiones especialmente: el Ministerio de la Protección Social, el Consejo Nacional de Seguridad Social, el Fosyga, la Superintendencia Nacional de Salud, los municipios, distritos y departamentos, las administradoras del régimen subsidiado y los prestadores de servicios;
- e) Recoger y sistematizar la información que determine el Ministerio de la Protección Social para monitorear los resultados en salud de las entidades territoriales, las aseguradoras y los prestadores con el fin de alimentar el sistema de rectoría y administración por resultados previstos en el artículo 3º de esta ley.

CAPITULO III

Aseguramiento

Artículo 6º. *El aseguramiento de los independientes.* Para facilitar y obligar la afiliación de los trabajadores independientes, o afiliados no asalariados, al SGSSS y al Sistema de Riesgos Profesionales se autorizan los siguientes mecanismos:

- a) Las entidades contratantes están obligadas a retener el aporte que deben hacer los contratistas al SGSSS y a realizar su afiliación colectiva tanto al Régimen Contributivo de la Seguridad como al Sistema de Riesgos Profesionales, especialmente si se trata de contratos con cooperativas de trabajo asociado;
- b) Todas las agremiaciones, asociaciones, cooperativas o mutuales y entidades afines podrán afiliar colectivamente a sus miembros al

Régimen Contributivo de la Seguridad Social y al Sistema de Riesgos Profesionales y actuar como recaudadores;

c) Las EPS deberán afiliar colectivamente a sus trabajadores independientes, o afiliados no asalariados, al Régimen de Riesgos Profesionales y actuar como recaudadores de sus aportes a dicho sistema;

d) Las EPS deberán facturar a los trabajadores independientes el valor de sus aportes sobre la base de unos ingresos estimados anuales;

e) Los trabajadores independientes podrán autorizar el recaudo de sus aportes al régimen contributivo y al sistema de riesgos profesionales, sobre un promedio de ingresos futuros estimados, por medio de las cuentas de servicios públicos domiciliarios, o por medio del débito automático en cuentas bancarias y tarjetas de crédito;

f) Las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud o las Entidades Territoriales podrán afiliar colectivamente a los beneficiarios del Régimen Subsidiado de Salud que trabajan al Régimen de Riesgos Profesionales.

Parágrafo. Los Municipios y Departamentos que posean cobertura universal en el Régimen Subsidiado podrán destinar recursos para afiliar a la población ocupada del Régimen Subsidiado al Sistema de Riesgos Profesionales.

Artículo 7º. Portabilidad Nacional del Seguro de Salud. Créase el Régimen Subsidiado de Salud como un sistema de seguro portable en toda la geografía del país, especialmente en los casos de desplazamiento forzado, emigración o traslado provisional. Para tal efecto el afiliado deberá reportar la novedad de su nueva ubicación al Sistema Interdepartamental de Gestión de la Información para que el Fosyga traslade de municipio la Unidad de Pago por Capitación que le corresponde y la ARS a la cual está afiliado quede notificada para su protección en el nuevo sitio o para registrar su traslado a otra ARS.

Parágrafo 1º. Los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud podrán pedir la suspensión de su afiliación hasta por tres años en caso de ingresar al Régimen Contributivo debido a su vinculación laboral.

Parágrafo 2º. Los afiliados al Régimen Subsidiado podrán utilizar la unidad de pago por capitación a que tienen derecho como un subsidio anual a la cotización o aporte que deben hacer si se trasladan al Régimen Contributivo.

Artículo 8º. Contratación del Régimen Subsidiado de Salud. Los Contratos del Régimen Subsidiado entre los municipios y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud tendrán como vigencia entre el 1º de enero hasta el 31 de diciembre de cada año, se pagarán bimestralmente en forma anticipada con la presentación previa de facturas. Las órdenes de pago ajustarán el valor a apagar, según las novedades, a los afiliados efectivamente carnétizados y asegurados.

Parágrafo 1º. La interventoría del Régimen Subsidiado velará para que las ARS cumplan con los porcentajes de la contratación a la red pública de servicios. Y los ordenadores del gasto impondrán las multas a que hubiere lugar en caso de incumplimiento.

Parágrafo 2º. Los municipios podrán destinar hasta el 2% de los recaudos para el Régimen Subsidiado de Salud para financiar el sistema de información, interventoría, asesoría y capacitación sobre la gestión territorial del Régimen Subsidiado de Salud.

Artículo 9º. Garantía de la accesibilidad, continuidad e integralidad. Las entidades territoriales quedan facultadas y las aseguradoras obligadas a garantizar la integralidad y la continuidad en la atención de las personas eliminados fraccionamientos administrativos. Las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud y las Entidades Promotoras de Salud están obligadas a garantizar a sus afiliados una red de servicios integrales, facilitándoles el acceso a los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud y a los no incluidos en el POS en cuyo caso deberán hacerse cargo de los recobros que sean necesarios a las entidades responsables de financiarlos.

Parágrafo. Los servicios de prevención y promoción incluidos en el POS estarán a cargo de las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud pero deberán ser contratados con la red pública hospitalaria en cada municipio.

Artículo 10. Las nuevas Administradoras del Régimen Subsidiado. En lo sucesivo las Administradoras del Régimen Subsidiado manejarán los recursos destinados al Plan Obligatorio de Salud como un patrimonio autónomo, en cuentas separadas de los recursos propios y del patrimonio de la ARS, con cuentas maestras para la recepción de recursos y giros electrónicos a cuentas pre establecidas de prestadores habilitados por las Direcciones Territoriales de Salud. El patrimonio autónomo y las cuentas maestras deberán rentar sobre los saldos inmovilizados y esos rendimientos deberán ser reinvertidos en el gasto destinando al Plan Obligatorio de Salud.

Los hospitales públicos solos o en asocio con clínicas privadas podrán crear Administradoras del Régimen Subsidiado las cuales se organizarán como corporaciones sin ánimo de lucro de carácter privado. Para tal efecto podrán iniciar operaciones con un mínimo de diez mil afiliados.

CAPITULO IV

La red pública de servicios

Artículo 11. La prestación pública de servicios. La Prestación pública de servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud solo podrá hacerse mediante las Empresas Sociales del Estado.

Las entidades territoriales en forma autónoma podrán crear o mantener Empresas Sociales del Estado que sean autofinanciables con la venta de servicios, en caso contrario deberán tener una autorización expresa del Ministerio de la Protección Social, o si ya están creadas deberán fusionarlas, **adoptar un plan de mejoramiento y finalmente de reestructuración y si persiste su desfinanciación en un plazo de tres años deberán liquidarse.**

Los Municipios y Distritos están obligados a garantizar como mínimo las redes de prestación de servicios del primer nivel de atención en el lugar más cercano a la residencia de los afiliados, para tal efecto quedan facultados para crear o hacer las transformaciones que sean necesarias en las Empresas Sociales del Estado.

Parágrafo. La inversión en infraestructura y tecnología está a cargo de las entidades territoriales con la cooperación de la Nación.

Artículo 12. Integración local y unidad de mando. Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por el mismo periodo de los alcaldes y los gobernadores.

En los municipios (excepto en los de categoría especial y categoría uno) las Empresas Sociales del Estado que prestan servicios de primer nivel de atención se deberán integrar en una sola empresa bajo el mando unificado del municipio.

No podrán existir redes municipales y departamentales de primer nivel en forma simultánea dentro de un mismo municipio. En caso de existir un hospital de segundo nivel en un municipio, a cargo del departamento, los servicios de primer nivel que preste el municipio deben ser contratados con ese hospital hasta agotar su capacidad operativa.

Las entidades territoriales no podrán contratar la prestación de servicios con entidades privadas si las Empresas Sociales del Estado de su territorio pueden prestar esos mismos servicios.

Los servicios de Salud Pública y del Plan de Atención Básica se prestará con personal de planta de los municipios o departamentos y en caso de prestación mediante terceros solo se podrá contratar con Empresas Sociales del Estado del ente territorial para lo cual estas deberán tramitar su habilitación especial y gestionar estos recursos en cuentas separadas.

Artículo 13. Escalas salariales de los hospitales públicos. Las escalas salariales de los funcionarios de los hospitales serán establecidas por los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales en forma acorde a las capacidades financieras de las diversas entidades territoriales.

Artículo 14. Integración vertical. El gasto en salud, incluyendo el gasto en medicamentos, de las Administradoras del Régimen Subsidiado y de las Entidades Promotoras de Salud no podrá realizarse en más de un 30% con la red propia de servicios.

Parágrafo. El derecho a la libre elección de los afiliados les permitirá el traslado entre aseguradoras una vez cada año.

Artículo 15. Protección del ejercicio profesional. La dignidad del profesional de la salud deberá ser respetada en trato dentro proceso contractual. Los Profesionales de salud que prestan servicios por contrato de capitación o por servicio a las aseguradoras tendrán derecho a la conservación y a la permanencia de sus contratos, si gozan de la preferencia en la libre escogencia de los afiliados y si cumplen con los requerimientos del sistema de garantía de la calidad.

Parágrafo. La calificación sobre el desempeño profesional no podrá darse sin tener en cuenta protocolos y normas de calidad previamente establecidas. El buen desempeño deberá ser premiado con incentivos económicos, académicos y financieros.

CAPITULO V La financiación

Artículo 16. Fuentes y aplicación de los recursos de salud. Con el fin de garantizar la cobertura universal del Régimen Subsidiado, la suficiencia de la red pública y la operación de la salud pública, los recursos del sistema de salud se asignarán con los siguientes criterios:

a) Los recursos del Sistema General de Participaciones se continuarán destinando de acuerdo a las fórmulas previstas por la Ley 715 de 2001, transformando los subsidios de oferta en demanda, garantizando la sostenibilidad de la red pública en lo no cubierto por el subsidio a la demanda y las acciones de salud pública;

b) Las contribuciones obrero-patronales se incrementarán desde el 12% hasta el 13% de la base de la cotización en el año 2007, de esos porcentajes 4 puntos estarán a cargo del trabajador y 9 puntos a cargo del empleador. Como mínimo se destinarán dos puntos al Régimen Subsidiado de Salud;

c) Los recursos obtenidos como producto del monopolio de juegos de suerte y azar y los recursos transferidos por Etesa a las entidades territoriales, que estén asignados a la prestación de servicios y al aseguramiento se podrán destinar a la cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud y se contabilizarán como recursos de esfuerzo propio territorial para cumplir con los requerimientos que defina el CNSSS. (Acuerdo 301 del 2005 o de aquel que lo sustituya);

d) Los impuestos de destinación específica para salud procedentes de los licores y las cervezas se destinarán como mínimo en un 30% para financiar el funcionamiento de las direcciones seccionales de salud y específicamente sus funciones de asesoría, información, capacitación, inspección, vigilancia y control; y en un 70% estos recursos se aplicarán para garantizar las acciones de salud pública, la operación de la red pública de servicios y la cofinanciación del Régimen Subsidiado de Salud con el carácter de esfuerzo propio territorial;

e) El Presupuesto General de la Nación asignará anualmente una suma de recursos para la financiación del Régimen Subsidiado de Salud suficiente para garantizar la sostenibilidad y continuidad de las coberturas logradas e igualando como mínimo en el año 2010 la suma aportada por un punto de trece de la cotización obrero-patronal;

f) Los recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo (Fonede) que estableció el artículo 6º la Ley 789 de 2002 bajo la administración de las Cajas de Compensación Familiar se reasignarán a la financiación del Régimen Subsidiado;

g) Los excedentes de la cuenta ECAT se destinarán a financiar la red pública de servicios en proporción a las atenciones a la población no asegurada;

h) Las Cajas de Compensación Familiar aportarán entre el 10% y el 20% de sus recaudos a la financiación del Régimen Subsidiado de Salud. Estos recursos podrán ser manejados directamente por las propias Cajas.

Parágrafo 1º. Los recursos del régimen subsidiado de salud transferidos por el Sistema General de Participaciones y el Fondo de Solidaridad y Garantía se distribuirán entre los municipios y distritos buscando conseguir la equidad territorial y la nivelación de coberturas, compensando la pobreza relativa de los municipios y premiando el esfuerzo local

en la cofinanciación. En todo momento se priorizará la asignación de recursos a los municipios de menos cobertura y se garantizará la continuidad del aseguramiento entre quienes lo han adquirido.

Parágrafo 2º. Las ARS deberán contratar en forma efectiva y ejecutar los recursos de la UPC-S con las Empresas Sociales del Estado en un mínimo de un 65%, garantizando el acceso de los usuarios en el lugar más cercano a su residencia. Deberán contratar en como mínimo en un 40% con las Empresas Sociales del Estado del Orden municipal de primer nivel y como máximo en un 25% con las Empresas Sociales del Estado Departamentales de segundo y tercer nivel. Cuando las Empresas Sociales del Estado cubran los tres niveles de atención en el municipio la contratación será solo con ellas.

Parágrafo 3º. Se autoriza al gobierno nacional y a los gobiernos municipales para utilizar los recursos del Fondo de Estabilización Petrolera, FAEP, para pagar a la red pública las cuentas adeudadas por las ARS que se han liquidado y las cuentas de los municipios y de las ARS con antigüedad superior a tres años.

Artículo 17. Protección y blindaje de los recursos. Las Entidades Territoriales y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud deberán acogerse a las siguientes reglas para gestionar los recursos de salud:

a) Para gestionar los recursos de salud todas las Entidades Territoriales deberán: crear los Fondos Territoriales de Salud mediante Acuerdos de los Concejos Municipales u Ordenanzas Departamentales; crearán además un capítulo especial en los presupuestos para programar los ingresos y gastos de salud; abrirán en los bancos tres cuentas maestras para el recaudo y el gasto unificado en salud pública, régimen subsidiado de salud y en los subsidios de oferta;

b) Las cuentas maestras se manejarán con unidad de caja a su interior, generarán rendimientos financieros sobre los saldos inmovilizados que se reinvertirán solo en las respectivas cuentas. Todos los pagos efectuados por los fondos territoriales de salud se harán solo mediante giro electrónico, a cuentas previamente registradas de entidades que estén debidamente habilitadas y mediante la presentación previa de facturas con numeración autorizada por el Ministerio de Hacienda;

c) Las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud manejarán los recursos de salud constituyendo patrimonios autónomos, con cuentas separadas de los recursos del Plan Obligatorio de Salud y de administración o inversión; utilizarán cuentas maestras para el recaudo y gasto, las cuales solo podrán hacer transferencias electrónicas a los prestadores habilitados y autorizados por las direcciones departamentales y distritales de salud;

d) Las entidades territoriales podrán destinar hasta el 2% de sus recaudos en recursos de salud para financiar su sistema de información y los servicios de interventoría, asesoría, capacitación, inspección, vigilancia y control de los recursos y los servicios.

Parágrafo 1º. El Ministerio reglamentará en un plazo no superior a los seis meses, la operación de los fondos territoriales de salud, los presupuestos municipales de salud, la constitución de los patrimonios autónomos en las ARS y la operación de las cuentas maestras.

Parágrafo 2º. Las Administradoras del Régimen Subsidiado deberán rendir cuentas ante las contralorías territoriales y ante la Contraloría General de la República.

Artículo 18. Oportunidad en la presupuestación, giros y pagos. Con el fin de garantizar la oportuna programación del gasto, giro y pago de los recursos:

a) El presupuesto de gastos del Fosyga en su cuenta de solidaridad, programará anualmente asignaciones al Régimen Subsidiado de Salud por un valor que no podrá ser inferior al 95% del recaudo del año anterior;

b) Los giros del Fosyga a las entidades territoriales se harán por cuatrimestres anticipados. Para tal efecto los Departamentos y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud deberán presentar un reporte

de coberturas mediante el Sistema Interdepartamental de Gestión de la Información creado por esta ley;

c) Las entidades territoriales pagarán el aseguramiento a las Administradoras del Régimen Subsidiado en bimestres anticipados y exigiendo solo la presentación de las facturas;

d) Las Entidades Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud pagarán en forma anticipada los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios cuando los contratos se pacten por capitación y en un 50% del valor estimado de los contratos cuando se utilicen otras modalidades de contratación, exigiendo en todos los casos solo la presentación de las facturas.

Artículo 19. Inspección, vigilancia y control. La Superintendencia Nacional de Salud ejercerá funciones de asesoría, inspección, vigilancia y control, en materia financiera y de calidad sobre las entidades responsables de la generación y recaudo de recursos y de la prestación de servicios de salud pública, aseguramiento y prestación de servicios personales de salud.

La Superintendencia cumplirá sus funciones bajo las siguientes modalidades de gestión:

a) Asesorando planes de mejoramiento en las instituciones vigiladas; aplicando sanciones económicas hasta por 10.000 salarios mínimos mensuales y suspendiendo temporal o permanentemente las licencias de funcionamiento de las entidades infractoras, e interviniendo y tomando posesión de las entidades cuando sea necesario;

b) Gestionará el recaudo y la administración plena de los recursos originados por las contribuciones de los entes vigilados según lo dispuesto por el artículo 98 de la Ley 488 de 1998. Anualmente la Nación presupuestará un gasto para la Supersalud igual al recaudo logrado por las contribuciones de los entes vigilados en la vigencia del año inmediatamente anterior;

c) La Supersalud podrá contratar con firmas privadas la inspección y vigilancia de las instituciones vigiladas. Para la vigilancia de las Entidades Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado de salud, la Superintendencia Nacional de Salud exigirá anualmente una auditoría externa, en forma adicional a las funciones que cumplen los revisores fiscales;

d) La Supersalud reglamentará la delegación en los departamentos, distritos y municipios las funciones de asesoría, inspección, vigilancia y control de la salud pública, el aseguramiento y la prestación de servicios.

Artículo 20. Gestión financiera del alto costo. Todos los enfermos de alto costo del país estarán a cargo de una empresa aseguradora de carácter privado creada para tal efecto. Esta empresa podrá subcontratar con otras aseguradoras la cobertura por regiones.

Se obliga a las Entidades Promotoras de Salud, a las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud y a los Departamentos, Distritos y Municipios categoría uno, a crear una empresa de naturaleza privada que asegurará las enfermedades de alto costo.

La empresa aseguradora de las enfermedades de alto costo se financiará como mínimo con el 2% de las Unidades de Pago por Capitación y el 2% de los recursos destinados por las entidades territoriales a los subsidios de oferta.

La empresa aseguradora de las enfermedades de alto costo operará bajo la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

Artículo 21. Vigencia y derogatorias. La presente ley entra en vigencia en la fecha de su publicación y se derogan los artículos 193 de la Ley 100 de 1993 y el parágrafo al artículo 44 y el artículo 46 de la Ley 715 de 2001.

*Jorge Eliécer Ballesteros Bernier, Oscar Suárez Mira,
Senadores.*

Bogotá, 3 de septiembre de 2006

Señor Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Me permito presentar a usted el siguiente proyecto de ley y su exposición de motivos para que sea sometido a consideración del honorable Congreso de la República:

EXPOSICION DE MOTIVOS

Hemos tomado la decisión de presentar este proyecto de ley a consideración del honorable Congreso de la República porque consideramos:

- Que es necesario redefinir los objetivos del sistema de salud y establecer mecanismos de administración por resultados para el ejercicio de la rectoría del Ministerio de la Protección Social.
- Que se deben establecer Planes Anuales de Salud Pública con metas definidas y establecer un sistema de monitoreo y control.
- Que es urgente crear un sistema interdepartamental para la administración de los sistemas de información en salud, tanto del Sistema de Vigilancia Epidemiológica como de las bases de datos de los afiliados al Régimen Subsidiado de Salud.
- Que hasta ahora no se han tomado medidas eficaces para ampliar el Régimen Contributivo en salud y en riesgos profesionales a los trabajadores independientes o a los afiliados no asalariados.
- Que es un deseo común de los Congresistas y del Gobierno universalizar el Régimen Subsidiado de Salud a la población pobre de los niveles 1, 2 y 3 del Sisbén.
- Que es necesario y urgente garantizar la portabilidad nacional de seguro de salud por toda la geografía del país, más aún cuando hay más de 2.5 millones de desplazados forzados.
- Que la solución técnica y económica para el manejo del alto costo es crear una empresa nacional de segundo piso especializada en resolver el problema y con socios de obligatoria vinculación.
- Que es conveniente política y técnicamente unificar el mando en las redes locales y regionales de salud y garantizar su sostenibilidad financiera.
- Que es una demanda sentida de los prestadores de servicios limitar razonablemente la integración vertical y proteger al profesional independiente.
- Que se hace necesario redefinir las fuentes financieras y su uso para garantizar la universalización del aseguramiento y de los servicios.
- Que es conveniente blindar y asegurar el flujo oportuno de los recursos en las entidades territoriales y en las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud.
- Que es necesario dotar a la Superintendencia de salud de las herramientas necesarias para ejercer sus funciones en forma descentralizada, descentralizada y terceralizada.

ACLARACION NECESARIA

Tal como podrá constatar el lector atento, nos hemos cuidado de no repetir lo que ya está en otras leyes a menos que lo hayamos considerado indispensable. La mayoría de los artículos son entonces propuestas novedosas que buscan solucionar problemas del sector. No obstante hay que aclarar que:

La propuesta de incrementar en un punto la cotización es una propuesta originalmente formulada por el señor Presidente de la República que nosotros acogemos con beneplácito. Así mismo, acogemos la propuesta de reasignar al Régimen Subsidiado de Salud los recursos para el fomento del empleo y protección al desempleo (Fonede) la cual tiene su origen en el propio Ministerio de Hacienda.

Otras propuestas ya habían sido formuladas por el Proyecto 052 en la legislatura pasada, tal como es el incremento hasta el 65% de la contratación obligatoria de las ARS con la red pública, aunque nosotros agregamos que esta proporción se reparte entre niveles de atención. También recogimos del 052 una propuesta que tiene su origen en la Federación Colombiana de Municipios, FCM, y que pretende autorizar

el uso de los recursos del Faep para pagar deudas viejas de las ARS y de los Municipios. Un tema recurrente es también la limitación a la integración vertical sobre la cual precisamos que no será superior al 30% del gasto en salud de las aseguradoras (y no solo de la contratación).

El tema de las propuestas financieras fue estudiado en conjunto con el equipo de la Senadora Dilian Toro e incluso participamos en reuniones de consulta con los Ministerios de Hacienda y de la Protección Social. Algunas propuestas finales fueron formuladas y redactadas por nosotros y acogidas en dicho proyecto y ahora las ratificamos en el nuestro. No obstante consideramos que las propuestas del articulado de ese y de otros proyectos ya radicados se quedan cortas en sus pretensiones financieras; así mismo, también en la formulación de los sistemas de blindaje, flujo oportuno de recursos y en la inspección, vigilancia y control de las entidades, por lo cual nuestro articulado retoma algunas ideas ya expuestas pero las profundiza y las complementa.

Es de observar que propuestas como el manejo del alto costo mediante una empresa especializada de segundo piso, así como el incremento de la contribución de las Cajas de Compensación Familiar fueron consultadas con el Ministerio de Hacienda y tuvieron buena aceptación.

Sobre el blindaje de los recursos proponemos elevar a nivel de ley el principio del manejo de los recursos mediante cuentas maestras. Esta propuesta fue originalmente formulada por la Corporación de Secretarios de Salud, Cosesam, y acogida por decreto por el Ministerio de la Protección Social. No obstante, si la medida es buena para el manejo municipal de los recursos del régimen subsidiado también debe serlo para el manejo de los otros recursos de salud en los municipios y al interior de las propias administradoras del régimen subsidiado y por eso nosotros proponemos su extensión, cuidando eso sí que dichas cuentas tengan rentabilidad y no se conviertan en un mecanismo de detrimento patrimonial.

Finalmente hay que destacar que varias propuestas se inspiran en las conclusiones del estudio académico adelantado por la Universidad del Rosario y la Asociación Colombiana de la Salud, ASSALUD, entidades a las cuales agradecemos su cooperación.

EL MANDATO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de 1991 estableció el derecho universal a la seguridad social en su artículo 48 y ratificó un esquema descentralizado de prestación de servicios de salud en su artículo 49. Con los artículos 356 y 357 aportó los recursos necesarios para garantizar la operación de la salud pública, la red pública de servicios y los subsidios en salud para la población pobre, dentro de lo que la ley llama hoy Sistema General de Participaciones, SGP.

Para evaluar el sector salud como actividad de gobierno y diseñar nuevas políticas públicas y leyes es necesario preguntarse hasta dónde el Poder Ejecutivo mediante el Ministerio de la Protección Social y las direcciones territoriales de salud están cumpliendo con los mandatos constitucionales, a saber:

- Primero: Establecer los términos en los cuales la salud básica es gratuita y obligatoria que para efectos de esta ley se denominará el Plan de Salud Pública.

- Segundo: Garantizar a todos los habitantes el derecho irrenunciable a la seguridad social en salud, mediante el régimen contributivo para las personas con capacidad de pago bien sean asalariados o independientes y mediante el régimen subsidiado, o de los subsidios a la demanda, para la población pobre y vulnerable sin capacidad de pago total o parcial.

- Tercero: Organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios públicos de salud a los habitantes en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas y ejercer su vigilancia y control.

En desarrollo de las normas constitucionales se han expedido diversas leyes, pero las principales son a no dudarlo la Ley 100 de 1993 y la Ley 715 de 2001. Es dentro de este marco constitucional y legal que ha entrado a operar el Sistema General de Seguridad Social en Salud y es-

pecíficamente la Salud Pública, el Régimen Contributivo y Subsidiado de Salud y la red pública de servicios.

EL PROBLEMA DE LOS OBJETIVOS, LA RECTORIA Y LA INFORMACION

Las Reformas de los años 90 debilitaron la capacidad de rectoría del Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, primero por efecto de la descentralización que le entregó autonomía administrativa a las entidades territoriales en muchas materias de salud y luego por la introducción de la lógica del mercado y la presencia de los agentes particulares como aseguradores y prestadores.

La descentralización ha introducido la necesidad de compatibilizar los objetivos políticos de las entidades territoriales con los objetivos de salud y la introducción del mercado en el aseguramiento y la prestación de los servicios puso al orden del día la necesidad de compatibilizar los objetivos económicos y los de la salud. No obstante, diferentes estudios y analistas han llamado la atención sobre el hecho de que la relevancia dada a los objetivos económicos y políticos del sistema han ido replegando a un segundo plano y subordinando dentro del sistema los objetivos de salud propiamente dichos, a saber: mantener la salud, promocionar la vida sana, evitar la enfermedad y recuperar la salud cuando se pierde.

Al mismo tiempo, con la ruptura de las antiguas jerarquías centralistas se debilitó hasta casi desaparecer el sistema de vigilancia epidemiológica así como otros sistemas de información sobre las actividades y los resultados de los actores responsables de la salud. Hoy el propio Instituto Nacional de Salud estima que solo captura en forma oportuna menos del 50% de los casos de interés para la Salud Pública. De otra parte los intentos de montar un sistema de información de diagnósticos y servicios mediante los llamados RIPS fracasaron estrepitosamente entre otras cosas por la falta de capacidad computacional para procesar la información.

El nuevo sistema de aseguramiento no ha podido estabilizar tampoco la administración en línea de las bases de datos, para poder establecer en forma oportuna los derechos de los afiliados y se observa además que puede haber muchos afiliados duplicados en las múltiples bases de datos dispersas por municipios, los departamentos y las ARS.

Para el caso del Régimen contributivo la Superintendencia Nacional de Salud en el último boletín disponible en su página web afirma que para el año 2003 en las 13 áreas metropolitanas había 4.266.762 cotizantes, entre tanto la encuesta periódica del DANE para esas ciudades reporta quinientos mil cotizantes más con 4.777.298, quedando en la incertidumbre el derecho existente, o no, para 2.5 millones de personas familiares de esos cotizantes posiblemente invalidados.

Más grave aún es el problema de la información para el caso del Régimen Subsidiado, pues en sentido contrario a lo ocurrido con el Contributivo, el Ministerio de la Protección Social reporta muchos más afiliados que los encontrados en las encuestas, sembrando la duda sobre la posibilidad de que existan miles o millones de duplicados. Efectivamente mientras el Ministerio de la Protección Social reporta que para el año 2004 había 13.735.405 afiliados y para el año siguiente 2005 llegaban a 16.483.662, sin embargo la encuesta desarrollada por Profamilia-USAID, que como se sabe goza de gran reputación, mostró que los resultados para el año 2005 eran de una cobertura en el régimen subsidiado del 30,4 % la cual podría representar una suma total de afiliados de solo 12.537.856, si se toma como universo el nuevo marco poblacional dado por el censo de 1995, que fija para el país una población de solo 41.242.948 de personas. Nuestros cálculos, con la información disponible, indican que en el caso más optimista los duplicados en el Régimen Subsidiado, podrían ser un poco más de un millón, si asumimos que la encuesta registró en el 2005 solo los afiliados que ya estaban desde el año 2004, pero si no fue así en el cuadro más pesimista se podrían estar sobrepasando los tres millones de duplicados.

PROYECTOS DEL PROYECTO DE LEY

Sobre la base del anterior diagnóstico, nuestro proyecto propone una serie de medidas articuladas entre sí:

En primer lograr dejar en forma explícita el principio según el cual el objetivo primordial del sistema de salud es precisamente mantener y recuperar la salud, y en tal caso cualquier objetivo político o económico debe estar subordinado.

Se propone que ante la caótica situación que puede producir una descentralización y un mercado descontrolado el Ministerio de la Protección Social recupere su capacidad de rectoría y para tal efecto el proyecto de ley propone dotarlo de las herramientas necesarias: En primer lugar con un poderoso sistema interdepartamental administrador de la información y en segundo lugar con un sistema de administración por objetivos que le permita hacer un monitoreo permanente de los resultados que producen los diferentes actores, obligándolos a cumplir metas e indicadores y a recibir asistencia técnica obligatoria si fuere necesaria. Se dota además al Ministerio de las autorizaciones necesarias para diseñar un conjunto armónico de incentivos morales, administrativos y financieros para quienes consigan las metas y de un paquete de sanciones, incluyendo la intervención, para quienes no cumplan.

Sobre el sistema interdepartamental de gestión de la información en salud se debe aclarar que no se pretende crear un sistema de información diferente al diseñado o en proceso de diseño por parte del Ministerio de la Protección Social, sino que se propone crear un sistema eficaz de gestión del sistema de información pero a cargo de la FEDERACION COLOMBIANA DE DEPARTAMENTOS. Ya se tienen experiencias positivas con el sistema de información a cargo de esta entidad para manejar los recaudos por los impuestos de licores y cervezas importadas, así mismo, se conoce la exitosa experiencia de la Federación Colombiana de Municipios en la gestión del Sistema de Información de Multas por Infracciones de Tránsito, SIMIT.

EL PROBLEMA DE LA SALUD PUBLICA

Las reformas de los años 90 afectaron en forma especial a la salud pública. Los fenómenos más señalados por los expertos han sido la caída en las coberturas de vacunación y la reemergencia de enfermedades endémicas que estaban bajo control. Entre las causas se cuentan que durante 10 años el Plan de Atención Básica señalado por la Constitución apenas sí se mencionó en la Ley 100 de 1993 y le transfirió la responsabilidad de su atención a la Ley 9 de 1975; en la Ley 100 se describió un Plan de Atención Básica en forma general pero durante varios años no se reglamentó y su aplicación quedó a la iniciativa de las direcciones territoriales de salud en forma desordenada y anárquica. Solamente en el año 2002 se expidió la Circular Externa 052 (posteriormente se han expedido otras), la cual en un solo documento, pero de menor peso normativo, estableció las líneas maestras que deberían orientar la salud pública en las regiones; a esta norma se sumó la expedición de la Resolución 412 que regula la prevención y la promoción de la salud que deben garantizar las aseguradoras. De otra parte en términos financieros, el logro más importante, fue lo dispuesto por la Ley 715, porque destinó unos recursos específicos para salud pública (cuyo concepto no existía por ley en términos presupuestales) y además decidió transferir a los municipios el 4,01% de la UPC-S para realizar las acciones de prevención y promoción.

Si bien en las transferencias a Salud Pública en el Sistema General de Participaciones en algunos años se han diminuido sus asignaciones, sin embargo las entidades territoriales han reaccionado positivamente aportando recursos propios a la Salud Pública e incrementando los presupuestos recibidos del SGP en un 16% adicional con recursos de origen territorial. De otra parte, como novedad y hecho puntual, el CNSSS ordenó mediante los Acuerdos 238 y 240 asignar \$34.970.710.234 para programas de promoción y prevención de la salud, los cuales se destinaron entre otras para la adquisición de biológicos para vacunación.

En consecuencia el efecto combinado de estas medidas ha permitido una reactivación, aun parcial, en la ampliación de las coberturas de vacunación para el caso de las seis vacunas principales: las cuales mejoraron algo entre los años 2002 y 2003, aunque de nuevo habrían caído en el 2004 según datos del Observatorio de la Salud “Así vamos en salud”¹. En el informe del MPS al Congreso se afirma que para el año 2004, las coberturas de vacunación en Colombia mostraron el siguiente comportamiento: BCG 91.75%, Triple viral 91.52%; Polio 88.96%,

DPT 88.94%, Hepatitis B 88.95% y Hemophilus 88.56%, sin embargo, no pueden considerarse todavía estos niveles debajo del 95% como satisfactorios y útiles. En una perspectiva amplia un estudio de Assalud y la Universidad del Rosario muestra que las coberturas de vacunación no han recuperado los niveles logrados antes de 1995.

PROUESTA SOBRE LA SALUD PUBLICA

Ante la situación crítica de la Salud Pública en el país este proyecto propone exigir que el Ministerio de la Protección Social expida anualmente el Plan Nacional de Salud Pública con las actividades de salud mínimas que deberán realizar las entidades territoriales, los indicadores y las metas que se deberán lograr por departamento y distrito. A su turno los Departamentos expedirán anualmente los Planes Departamentales de Salud Pública fijando actividades y metas por categoría de municipio.

A la salud pública se le aplicará íntegramente un sistema de administración por resultados y el sistema interdepartamental de gestión de la información deberá informar semanalmente los eventos y resultados de interés para los Planes de Salud Pública.

EL PROBLEMA DEL ASEGURAMIENTO EN EL REGIMEN CONTRIBUTIVO

Según cifras de la Superintendencia Nacional de Salud los cotizantes al Régimen Contributivo de la Seguridad Social son un poco más de 7 millones de colombianos y de ellos se benefician grupos familiares de 2.48 personas formando una cobertura de 17.3 millones de personas.

REGIMEN CONTRIBUTIVO	
Cotizantes actuales *	7.004.780,00
Afiliados actuales *	17.373.394,00
Densidad familiar	2,48
Ocupados No subempleados**	10.594.530,81
Afiliados Potenciales	26.276.765,02
Evasores actuales	3.589.750,81
Cobertura potencial perdida	8.903.371,02
Tasa de evasión	34%

Fuente : * Supersalud - **DANE ECH Junio 2006.

No obstante, entre la población ocupada no sub empleada, hay 10.5 millones de colombianos potenciales cotizantes, que podrían llevar la cobertura a los 26.2 millones de afiliados, pero desafortunadamente existen 3.5 millones de los llamados “evasores”, o sea población formalmente ocupada con capacidad de pago pero que no cotiza.

El problema de la no afiliación de los independientes.

Generalmente a este grupo de personas no cotizantes, el Estado los ha catalogado de “evasores” y por lo tanto como “infractores o reos” en algún grado, sin embargo, en este proyecto se harán unas propuestas las cuales consideran que muchos de los supuestos “evasores” independientes sin embargo sí quieren cotizar pero los mecanismos de vinculación y pago a las EPS no son fáciles de operar para aquellos que no son asalariados, en cuyo caso es el patrón el que se obliga a correr con el trámite de afiliación y pago.

EVASION Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO FORMAL		
Ocupados No Subempleados ONS	10.594.531	
* Ocupados asalariados ONS	9.260.260	87%
* Ocupados no asalariados ONS	1.334.271	13%
* Ocupados que trabajan solos ONS	1.061.912	10%
Familiares de los no asalariados	3.309.284	
Familiares de los que trabajan solos	2.633.774	
Cotizantes actuales	7.004.780	100%
Cotizantes asalariados	6.704.245	96%
Cotizantes Independientes	300.535	4%
Evasores actuales en ONS	3.589.751	100%
* Evasores asalariados ONS	2.556.015	71%

¹ Así Vamos en Salud, Fundación Corona y El Tiempo.

* Evasores no asalariados ONS	1.033.735	29%
* Evasores que trabajan solos ONS	761.377	21%

Tal como puede observarse en el cuadro “Evasión y estructura laboral del empleo formal” la población ocupada asalariada y que no es subempleada suma 9.2 millones pero el número de cotizantes no independientes que reporta la Supersalud es de solo 6.7 millones. Quiere decir que la evasión en este grupo poblacional podría llegar a 3.5 millones.

De otra parte si se mira la población ocupada que no es subempleada pero tampoco es asalariada, tal como son: Los trabajadores por cuenta propia, los profesionales, muchos contratistas y los patronos, se observa que equivalen al 13% de la fuerza laboral formal y su vinculación al Sistema de Seguridad Social en Salud se debe hacer por la modalidad de independiente; sin embargo, si se consultan las cifras de la Supersalud resulta que los independientes vinculados al Régimen Contributivo solo son el 4% de los afiliados. Quiere decir lo anterior que los independientes: o no se quieren vincular o les queda muy difícil hacerlo y nosotros creemos que ocurre más lo segundo que lo primero. Este grupo de personas está integrado por 1.3 millones de personas ocupadas y posiblemente un millón son “evasoras” o mejor no aportantes. Pero si existieran políticas adecuadas de afiliación por este camino se podrían quizás asegurar hasta 3.3 millones de personas afiliadas incluyendo cotizantes y familiares.

El mismo razonamiento anterior se puede realizar si se examina que un 10% de la población económicamente capaz de pagar está constituida por personas que trabajan solas en establecimientos de una persona, en sus casas, en sus oficinas, en forma itinerante, o bien son contratistas individuales o trabajan con un vehículo como los taxistas, pero igualmente se deben vincular como independientes al Régimen Contributivo y pese a ser el 10% de toda la población ocupada solo se vinculan a la seguridad social menos de la tercera parte. Este grupo de personas está integrado por un millón de personas y posiblemente 761 mil son “evasoras” o mejor no aportantes. Si se tuvieran políticas adecuadas de afiliación con este grupo de personas se llegarían a cubrir con sus familias hasta 2.6 millones de personas.

Nuestra interpretación es que para la vinculación de los independientes con capacidad de pago se les exige un trámite administrativo relativamente complejo, costoso y una vez que se logra la muy escasa afiliación, el pago periódico de las cotizaciones, es muy engoroso de realizar o exige una disciplina muy grande para personas que por lo general tienen ingresos inestables. Pero si se formulan mecanismos operativos de vinculación y pago se podrían cubrir por este camino entre 2.6 y 3.3 millones de personas, elevando la cobertura total del Régimen Contributivo a una cifra cercana a los 20 millones de personas, con los ahorros que esto significa para el fisco al no tener que recurrir a los subsidios directos para su protección.

Es de reconocer que en este camino, de facilitar la afiliación de los independientes con capacidad de pago, marcha la expedición del Decreto 516 y la Resolución 2228 de 2004 que permite la afiliación de independientes por gremios y reduce a 1.5 smlm la base de la cotización (la Circular 0001 de 2004 instruye sobre el ingreso base de cotización de los trabajadores independientes). No obstante estas son normas que requieren en parte elevarse a nivel de ley y se deben complementar porque aún son insuficientes.

La no afiliación de los informales.

Para el caso de los trabajadores ocupados, pero subempleados, la situación (de no vinculación al Régimen Contributivo) se complica aún más porque entra a jugar con una gran relevancia la pobreza relativa y por lo tanto su incapacidad de pago.

EVASIÓN Y ESTRUCTURA DEL EMPLEO INFORMAL		
POBLACION SUBEMPLEADA	6.598.798,26	100%
POBLACION ASALARIADA	1.931.897,84	29%
POBLACION NO ASALARIADA	4.666.900,42	71%
POBLACION QUE TRABAJA SOLA	3.343.018,93	51%

Para los trabajadores subempleados, a las dificultades económicas se suman también con más gravedad las dificultades administrativas de vinculación y pago porque entre ellos el 71% no es asalariado y el 51% trabaja solo. Estas dificultades, económicas y administrativas, hacen que para ellos sea mejor opción recurrir al Régimen Subsidiado.

Los subempleados, que generalmente se identifican con los informales son un grupo de 6.5 millones de personas ocupadas y que en la medida que puedan recibir subsidios a la cotización y facilidades para acceder al Régimen Contributivo se podrían incorporar con sus grupos familiares ampliando la cobertura del Régimen Contributivo en 16.3 millones de personas pero como se sabe, hoy están en buena parte afiliados en el Régimen Subsidiado de Salud.

La no afiliación a riesgos profesionales.

El Sistema de Riesgos Profesionales cubre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales no solo con prestaciones de salud sino con prestaciones económicas. Se financia además con un aporte patronal que equivale en promedio a menos del 3% de la nómina. Pero el problema es que esta afiliación no está al alcance de los trabajadores independientes porque hasta ahora es una obligación solo patronal y resultaría muy costoso y difícil de manejar administrativamente la afiliación de los independientes, sin descartar la propensión a la selección adversa que podría producirse. Se propone entonces en este proyecto de ley facilitar la afiliación a riesgos profesionales de los independientes pero en forma colectiva mediante gremios o de las propias EPS.

LAS PROPUESTAS DEL PROYECTO DE LEY PARA AMPLIAR EL REGIMEN CONTRIBUTIVO

El proyecto de ley que presentamos pretende que las entidades contratantes se obliguen al igual que los patrones ordinarios a afiliar y a retener el aporte que deben hacer los contratistas al SGSSS y a realizar su afiliación colectiva tanto al Régimen Contributivo de la Seguridad como al Sistema de Riesgos Profesionales. Especialmente si se trata de contratos con cooperativas de trabajo asociado.

De otra parte, se generaliza lo previsto por el Decreto 516 de 2004 y se establece que todas las agremiaciones, asociaciones, cooperativas o mutuales y entidades afines podrán afiliar colectivamente a sus miembros al Régimen Contributivo de la Seguridad Social y al Sistema de Riesgos Profesionales y actuar como recaudadores.

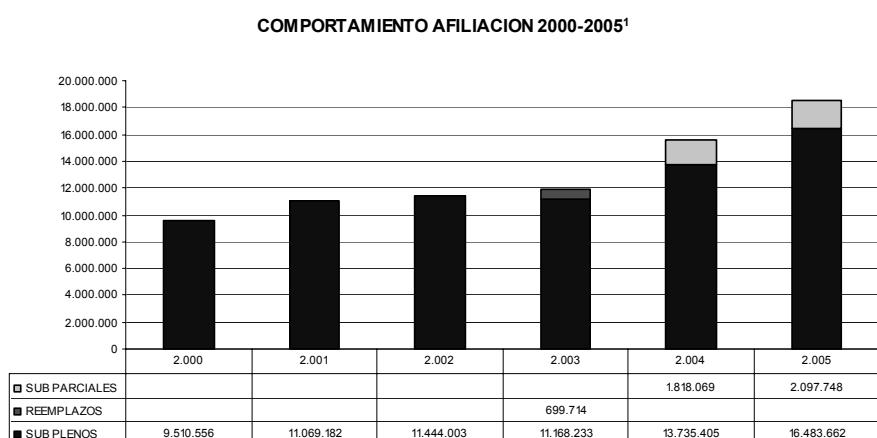
Se obliga además a las EPS a afiliar colectivamente a sus trabajadores independientes, o afiliados no asalariados, al Régimen de Riesgos Profesionales y actuar como recaudadores de sus aportes a dicho sistema.

Finalmente, se proponen unos mecanismos de agilización de pagos permitiendo que los trabajadores independientes puedan autorizar el recaudo de sus aportes al régimen contributivo y al sistema de riesgos profesionales, sobre un promedio de ingresos futuros estimados, por medio de las cuentas de servicios públicos domiciliarios, o por medio del débito automático en cuentas bancarias y tarjetas de crédito.

Estas propuestas van dirigidas principalmente a facilitar la afiliación de 1.3 millones de personas, ocupadas, con capacidad de pago que se deben vincular como trabajadores independientes pero que son no asalariadas. Igualmente está dirigida al millón de personas ocupadas con capacidad de pago pero que trabajan solas. Estas propuestas benefician además a la población informal y subempleada que trabaja en forma independiente y que podría afiliarse al régimen contributivo, pero hay que dejar claro que esas 6.5 millones de personas necesitan además de facilidades administrativas un subsidio a la cotización.

EL PROBLEMA DEL ASEGURAMIENTO EN EL REGIMEN SUBSIDIADO

El Régimen Subsidiado de Salud se ha venido desarrollando con una gran celeridad y pasó de tener una cobertura de 9.5 millones de personas en el año 2000 a tener 16.4 millones en el 2005, a lo cual hay que agregar 2 millones más de personas con subsidios parciales.



FUENTE: MPS

Con este proyecto de ley se pretende conseguir los recursos financieros necesarios que permitan ampliar la cobertura hasta el 2010 logrando el 100% de la población Sisbén 1 y 2 que no esté cubierta por el Régimen Contributivo. Se buscaría cubrir 7.2 millones de personas pobres en el 2007 y llegar hasta 8.2 millones en el año 2010, así:

PROYECCIONES DE COBERTURA SISBEN 1 Y 2 CON EL NUEVO PROYECTO DE LEY

FUENTE : DNP – MPS
Cálculos de los autores.

	2006	2007	2008	2009	2010
--	------	------	------	------	------

POBLACION SISBEN NIVEL 1 Y 2	26.991.800	27.261.718	27.534.335	27.809.679	28.087.775
EN REGIMEN CONTRIBUTIVO	3.257.000	3.289.570	3.322.466	3.355.690	3.389.247
EN REGIMEN SUBSIDIADO *	16.483.662	16.483.662	16.483.662	16.483.662	16.483.662
A CUBRIR POR REGIMEN SUBSIDIADO	23.734.800	23.972.148	24.211.869	24.453.988	24.698.528
DEFICIT POR CUBRIR	7.251.138	7.488.486	7.728.207	7.970.326	8.214.866

* Suponemos que todos los subsidios plenos están asignados a los niveles 1 y 2 del SISBEN

Adicionalmente, se busca llegar a la protección de la población Sisbén 3, no cubierta por el Régimen Contributivo, pero con subsidios completos y con una UPC de \$214.000 a precios del 2006. La propuesta es cubrir 3.9 millones de personas en el año 2007 y llegar hasta 4.1 millones en el año 2010.

PROYECCIONES DE COBERTURA POBLACION ESTIMADA SISBEN 3

	2006	2007	2008	2009	2010
--	------	------	------	------	------

POBLACION SISBEN NIVEL 3*	11.322.812	11.436.040	11.550.400	11.665.904	11.782.563
EN REGIMEN CONTRIBUTIVO	7.708.224	7.785.306	7.863.159	7.941.791	8.021.209
EN REGIMEN SUBSIDIADO **	2.097.748	2.097.748	2.097.748	2.097.748	2.097.748
A CUBRIR POR REGIMEN SUBSIDIADO	3.614.588	3.650.734	3.687.241	3.724.114	3.761.355
DEFICIT POR CUBRIR	1.516.840	1.552.986	1.589.493	1.626.366	1.663.607

* Población Estimada

**Suponemos que todos los subsidios parciales están asignados a los niveles 3 del SISBEN

FUENTE: DNP - MPS, cálculos de los autores.

PROYECCIONES DE COBERTURA POBLACION SISBEN 3 IDENTIFICADA

	2006	2007	2008	2009	2010
--	------	------	------	------	------

POBLACION SISBEN NIVEL 3*	4.764.277	4.811.920	4.860.039	4.908.640	4.957.726
EN REGIMEN CONTRIBUTIVO	807.539	815.614	823.770	832.008	840.328
EN REGIMEN SUBSIDIADO **	2.097.748	2.097.748	2.097.748	2.097.748	2.097.748
A CUBRIR POR REGIMEN SUBSIDIADO	3.956.739	3.996.306	4.036.269	4.076.632	4.117.398
DEFICIT POR CUBRIR	1.858.991	1.898.558	1.938.521	1.978.884	2.019.650

* Población Identificada

**Suponemos que todos los subsidios parciales están asignados a los niveles 3 del SISBEN

FUENTE: DNP – MPS, cálculos de los autores.

La Portabilidad Nacional del Seguro de Salud.

Además de los problemas de cobertura cuantitativa del Régimen subsidiado de Salud se tiene un grave problema de portabilidad nacional del seguro. Quiere decir esto que por lo general cuando una persona subsidiada abandona su municipio entonces este deja de tener operatividad o se dificulta enormemente el acceso a los servicios. Esta situación es más grave aún en un país en donde existe el desplazamiento forzoso que alcanza a más de dos millones y medio de personas, y dificulta los procesos migratorios naturales así mismo como la posibilidad de desplazarse por el país especialmente para la población trabajadora transhumante. Este proyecto de ley propone una solución ligada al nuevo sistema de administración de la información.

La gestión local y la contratación en el Régimen Subsidiado.

Los municipios son los encargados de la gestión territorial integral del Régimen Subsidiado de Salud; ellos deben aplicar y administrar el Sisbén y administrar las bases de datos de los afiliados al Régimen Subsidiado, deben además gestionar el proceso público de selección y afiliación a las ARS, desarrollar el proceso contractual y la Interventoría de esos contratos, finalmente atender todo el proceso financiero y responder a las demandas de la comunidad. Sin embargo, los municipios no tienen en sus presupuestos ningún recurso para cumplir estas funciones administrativas y de control, en razón de lo cual el proyecto que presentamos propone una financiación mínima que les permita capacitar los funcionarios, mejorar la administración, el sistema de información local y la intervención de los procesos.

De otra parte la reforma del sistema presupuestal nacional que incluye también a los municipios y que está en trámite en el Congreso tiene previsto que: "Artículo 37. Principio de Ejecución Anual. El año fiscal comienza el 1º de enero y termina el 31 de diciembre de cada año. Después del 31 de diciembre no podrán asumirse compromisos con cargo a las apropiaciones del año fiscal que se cierra en esa fecha y los saldos de apropiación no afectados caducarán sin excepción. Lo anterior sin perjuicio de lo previsto para la ejecución extensiva del presupuesto".

Dadas las normas anteriores no es posible que la contratación del Régimen Subsidiado se siga haciendo entre el 1º de abril de cada año y el 31 de marzo del año siguiente. Por lo tanto hay que compatibilizar los períodos de contratación y de manejo presupuestal. Si bien el primero de enero aún no se han recibido recursos para hacer los anticipos a las ARS, por vía del principio de la unidad de caja estos se podrán hacer con cualquier recurso disponible.

Las nuevas Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud.

A las ARS se les ha fraccionado su administración del seguro de salud: en parte no son responsables de la prevención y la promoción y poco o nada pueden hacer frente a las llamadas atenciones No POS. El Proyecto que proponemos busca hacer a las ARS responsables integrales de los afiliados pero otorgándoles capacidad de gestionar todo tipo de recursos ante las entidades responsables de proveerlos.

En varias de las propuestas anteriores de reforma al Régimen Subsidiado de Salud, se han hecho propuestas para limitar el ingreso de nuevas ARS, especialmente las privadas con ánimo de lucro, pensando quizás que el interés comercial puede deteriorar la calidad o la oportunidad en la prestación de los servicios.

En este proyecto de ley no se limita el ingreso de nuevas ARS pero a cambio se introducen mecanismos de control sobre el manejo de los recursos destinados al Plan Obligatorio de Salud. El control más importante es la separación patrimonial entre los recursos propios de la ARS que se deben manejar si se quiere con criterio netamente comercial y los recursos del POS cuyos rendimientos en caso de producirse se deben reinvertir en la prestación de los servicios. Se agregan otros blindajes a los recursos tales como son la utilización de facturas para controlar los ingresos a las ARS y el uso de cuentas maestras para controlar los pagos de las ARS a los prestadores.

De otra parte el proyecto pretende facilitar que ingresen otras ARS, especialmente las integradas por los prestadores mismos (hospitales y clínicas) y para tal efecto se autorizan condiciones especiales.

LAS PROPUESTAS PARA MEJORAR EL REGIMEN SUBSIDIADO

Para mejorar la operación del Régimen Subsidiado de Salud el proyecto de ley que proponemos pretende:

- Crear los mecanismos para convertir el seguro de salud en un seguro portable nacionalmente y que proteja en cualquier lugar del país en donde se encuentre el asegurado.
- Facilitar el traslado desde el régimen subsidiado de salud hacia el régimen contributivo bien sea autorizando la suspensión provisional en el Régimen Subsidiado o convirtiendo la unidad de pago por capitación en un subsidio parcial a la cotización dentro del régimen contributivo.
- Unificar los períodos de contratación y de ejecución fiscal de los presupuestos municipales.
- Autorizar a los municipios la utilización del 2% de los recaudos en salud para financiar el sistema de información, interventoría, asesoría y capacitación sobre la gestión territorial del Régimen Subsidiado de Salud.
- Entregar a las ARS el manejo integral de las atenciones a los afiliados incluyendo los servicios de prevención y promoción y los llamados del NO-POS.
- Exigir la presentación de facturas a las ARS para autorizar los pagos. Exigir el manejo separado, en las ARS, de los recursos del POS creando a su interior patrimonios autónomos y cuentas maestras.
- Autorizar la conformación de ARS con hospitales públicos y privados.

EL PROBLEMA DEL ASEGURAMIENTO DE LAS ENFERMEDADES DE ALTO COSTO

En el caso del aseguramiento de los enfermos de alto costo la tendencia natural en los sistemas de mercado es la generación de la llamada “selección sesgada” que tiene dos sentidos: La “selección adversa” con la cual se denomina a la elección que hacen los asegurados cuando se sienten enfermos y la “selección del riesgo” con la cual se denomina a la selección que hacen las aseguradoras prefiriendo los sanos.

En el caso colombiano los enfermos de alto costo han preferido el Instituto del Seguro Social en el Régimen Contributivo y a las Cajas de Compensación en el Régimen Subsidiado aunque en algunos casos la selección ha estado incluso dirigida hacia la Secretaría de Salud de Bogotá. Conocedores de estas tendencias las EPS y ARS tienden a orientar a los enfermos de alto costo hacia estas entidades.

Los intentos de manejar los enfermos de alto costo por vía del llamado “reaseguro” o los intentos de redistribuir estos enfermos entre todas las EPS y ARS no han sido exitosos.

LA PROPUESTA DE GESTION DE LOS ENFERMOS DE ALTO COSTO

En este proyecto de ley se propone una intervención radical del Estado (más aún cuando el ISS entra en liquidación) de tal forma que: todos los enfermos de alto costo del país estén a cargo de una empresa aseguradora de carácter privado creada para tal efecto. Pero será necesario obligar a todas las Entidades Promotoras de Salud, a todas las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud y así mismo a los Departamentos, Distritos y Municipios categoría uno, a convertirse en socios de esta empresa de naturaleza privada que asegurará las enfermedades de alto costo. Para evitar centralismos administrativos y de gestión esta empresa podrá subcontratar con otras aseguradoras (incluso con las propias EPS y ARS) la cobertura de todos los enfermos por regiones.

La empresa aseguradora de las enfermedades de alto costo se financiará como mínimo con el 2% de las Unidades de Pago por Capitación y el 2% de los recursos destinados por las entidades territoriales a los subsidios de oferta. La empresa aseguradora de las enfermedades de alto costo operará bajo la vigilancia de la Superintendencia Nacional de Salud.

La expectativa es que los socios (las aseguradoras) no descuiden a los enfermos hasta convertirlos en enfermos de alto costo pues final-

mente la cotización de los socios será la que cubra la atención de sus enfermos. Se espera que los socios actúen preventivamente sobre los enfermos de alto costo.

EL PROBLEMA DE LA INTEGRACION VERTICAL

El desarrollo del sistema de aseguramiento ha generado la tendencia a que las Aseguradoras (EPS-ARS) generen su propia red de servicios alegando ventajas en el control de costos e incluso en el control de la calidad. No existen estudios que en forma concluyente determinen la bondad o no de la integración vertical a nivel de sus resultados técnicos pero lo que sí es cierto es que esta práctica tiende a limitar la libre elección de los usuarios y a cerrarles el espacio de operación a los prestadores públicos y privados que operan como empresas autónomas. Por estas razones en este proyecto proponemos limitar la integración vertical.

Otro problema que queremos enfrentar es de la falta de protección de los profesionales de la salud: es sabido que las nuevas modalidades de manejo empresarial no solo en salud sino en toda la economía tienden a generar procesos de desalarización y hoy la mayoría de los profesionales tienden a ser “contratistas” de las ARS y las EPS, en ocasiones bajo la modalidad de la capitación o del pago por servicios. En estos casos el profesional queda sin ningún tipo de seguridad social y ocurren casos en que luego de un tiempo, en que el profesional trabaja sobre un grupo de personas que le ha sido asignado sobre todo por el método de la “capitación”, en el que el profesional invirtió un mayor esfuerzo en la recuperación de los enfermos y la educación preventiva, la aseguradora decide “quitarle” los usuarios y manejárselos con sus propias IPS o por otra modalidad de contratación, con lo cual pierde el profesional, que deja de percibir ingresos precisamente cuando la población atendida es menos costosa de atender.

PROPIUESTA PARA LA PROTECCION DE LOS PRESTADORES

El gasto en salud, incluyendo el gasto en medicamentos, de las Administradoras del Régimen Subsidiado y de las Entidades Promotoras de Salud no podrá realizarse en más de un 30% con la red propia de servicios.

Los Profesionales de salud que prestan servicios por contrato de capitación o por servicio a las aseguradoras tendrán derecho a la conservación y a la permanencia de sus contratos, si gozan de la preferencia en la libre escogencia de los afiliados y si cumplen con los requerimientos del sistema de garantía de la calidad.

EL PROBLEMA DE LA RED PUBLICA DE SERVICIOS

La red pública de servicios ha crecido en forma significativa durante las dos últimas décadas, especialmente se ha expandido la red de primer nivel, la cual ha logrado que la atención prenatal de las madres y la atención de los partos tenga una cobertura del 93% de la población. Precisamente la encuesta de Profamilia USAID verificó que el 88% de atención a las maternas se realiza en la red pública del país.

Sin embargo la situación de la red pública no es uniforme y mientras los hospitales de segundo y tercer nivel tienen graves problemas financieros los de primer nivel gozan por lo general de solvencia aunque enfrentan difíciles problemas políticos en ocasiones con las políticas del Ministerio de la Protección Social y en ocasiones con gobernadores y alcaldes.

Los Problemas de los Hospitales de Segundo y Tercer nivel.

Los hospitales del país, pero sobre todo los de segundo y tercer nivel se vieron beneficiados aparentemente con la nivelación salarial ordenada por el artículo 193 de la ley 100 de 1993, logrando conseguir en solo cuatro años un crecimiento del 48.5% por encima de los ajustes ordenados por el Conpes para el conjunto de los empleados públicos. Sin embargo, al mismo tiempo la ley ordenó la apertura de la competencia para prestadores públicos y privados en el régimen subsidiado de salud. Fue así como la elevación de los salarios y la apertura de la competencia perjudicó a los hospitales, pues a la poste sus costos resultaron más elevados que los de los prestadores privados. Como consecuencia los hospitales perdieron competitividad y mercado y han debido someterse

después a un generalizado proceso de reestructuración, el cual consiste en sacar a los empleados de la planta y luego contratarlos a precios de mercado mediante cooperativas de trabajo asociados o con empresa de trabajo temporal.

A la situación anterior, de los sobrecostos, se suman los problemas generados por las moras en pagos por parte de las aseguradoras (ARS y EPS) lo cual ha llevado a los hospitales a situaciones de iliquidez y en la práctica a convertirse en financiadores de los aseguradores otorgándoles créditos disfrazados de 180 días o más en la prestación de los servicios.

Los hospitales de segundo y tercer nivel, que por lo general son Empresas Sociales del Estado Departamentales presentan graves conflictos políticos con los gobernadores cuando el período fijo de sus gerentes no coincide con el de los gobernadores.

Los problemas de la red primer nivel.

Debido al proceso de descentralización abierto por la Ley 10 de 1990 y la Ley 60 de 1993 las redes de primer nivel se trasladaron a los municipios aunque este proceso quedó a mitad de camino e incluso la Ley 715 cortó la posibilidad de continuar el proceso.

Si bien las redes de primer nivel hoy gozan por lo general de solvencia financiera porque reciben la contratación obligatoria del 40% de la UPC por parte de las ARS y reciben pagos anticipados por capitación: De otra parte por lo general tienen empleados nuevos o contratistas que no fueron afectados por la nivelación salarial (entre 1994 a 1998) y por lo tanto tienen pasivos prestacionales nulos o muy bajos.

No obstante lo anterior, el proceso de descentralización truncado de las redes de primer nivel de atención ha llevado a diferentes tipos de conflictos políticos para el manejo de los hospitales, así:

- Cuando la red de primer nivel es del municipio y es una Empresa Social del Estado pero el período fijo de su gerente no coincide con el del Alcalde se crea un marco de conflicto.
- Cuando la red de primer nivel no terminó su proceso de descentralización y su gerente aun lo nombra el gobernador se crea un marco de conflicto.
- Cuando el hospital de primer nivel es una Empresa Social del Estado Departamental o es una dependencia de una Empresa Social del Estado departamental, en muchos casos el alcalde busca crearle competencia generando otra red de primer nivel municipal, o aliándose con prestadores privados o con IPS indígenas, pero de todas maneras orientado a la contratación del Régimen Subsidiado y del PAB hacia otros prestadores distintos a los departamentales.
- Cuando en el municipio existe una Empresa Social del Estado departamental pero de segundo nivel y que presta también servicios de primer nivel se presenta una situación semejante a la anteriormente descrita.
- Es de observarse que cuando existen hospitales de primer nivel en los municipios sin problemas políticos con el alcalde, por lo general estos hospitales buscan desarrollarse más allá de su propio nivel autorizado, generando servicios de segundo nivel que consideran necesarios y autofinanciables, pero en este caso el conflicto se presenta con los hospitales regionales y las políticas del Ministerio de la Protección Social.

Este conjunto de contradicciones trataron de ser solucionadas por la Ley 715 suspendiendo la descentralización pero todo parece indicar que los problemas se agravaron y el mismo Ministerio de la Protección Social reconoce que después de la Ley 715 se han creado al menos más de cien Empresas Sociales del Estado municipales que han entrado en contradicción con las redes departamentales.

LAS PROPUESTAS SOBRE RED DE SERVICIOS DE ESTE PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley entiende que el problema de la gestión de las redes de servicios y si estas deben estar en manos del municipio o del departamento no es un problema técnico (que se solucione con reglamentos del MPS) sino eminentemente político y por lo tanto que debe ser definido por el Congreso de la República. Para tal efecto se proponen las siguientes medidas:

- Suprimir el párrafo del artículo 44 la Ley 715 de 2001 que dice: "Los municipios certificados a 31 de julio de 2001 que hayan asumido la prestación de los servicios de salud, podrán continuar haciéndolo, si cumplen con la reglamentación que se establezca dentro del año siguiente a la expedición de la presente ley. Ningún municipio podrá asumir directamente nuevos servicios de salud ni ampliar los existentes y están obligados a articularse a la red departamental".

- Establecer que la prestación pública de servicios de salud incluidos en el Plan Obligatorio de Salud solo podrá hacerse mediante las Empresas Sociales del Estado.

- Las entidades territoriales en forma autónoma podrán crear o mantener Empresas Sociales del Estado que sean autofinanciables con la venta de servicios.

- Si las ESE no son autofinanciables deberán tener una autorización expresa del Ministerio de la Protección Social, o si ya están creadas deberán fusionarse, adoptar un plan de reestructuración y si persiste su desfinanciación y no tienen autorización del Ministerio de la Protección Social, en un plazo de tres años deberán liquidarse.

- Los Municipios y Distritos están obligados a garantizar como mínimo las redes de prestación de servicios del primer nivel de atención en el lugar más cercano a la residencia de los afiliados; para tal efecto quedan facultados para crear o hacer las transformaciones que sean necesarias en las Empresas Sociales del Estado.

- Los Gerentes de las Empresas Sociales del Estado serán nombrados por el mismo periodo de los alcaldes y los gobernadores y dicho periodo se dará por terminado cuando, por cualquier motivo, tome posesión un nuevo alcalde o gobernador.

- En los municipios (excepto en los de categoría especial y categoría uno) las Empresas Sociales del Estado que prestan servicios de primer nivel de atención se deberán integrar en una sola empresa bajo el mando unificado del municipio.

- No podrán existir redes municipales y departamentales de primer nivel en forma simultánea dentro de un mismo municipio. En caso de existir un hospital de segundo nivel en un municipio, a cargo del departamento, los servicios de primer nivel que preste el municipio deben ser contratados con ese hospital hasta agotar su capacidad operativa.

- Las entidades territoriales no podrán contratar la prestación de servicios con entidades privadas si las Empresas Sociales del Estado de su territorio pueden prestar esos mismos servicios o si su financiación y sostenibilidad no está garantizada.

- Los servicios de Salud Pública y del Plan de Atención Básica se prestará con personal de planta de los municipios o departamentos y en caso de prestación mediante terceros solo se podrá contratar con Empresas Sociales del Estado del ente territorial para lo cual estas deberán tramitar su habilitación especial y gestionar estos recursos en cuentas separadas.

- Las escalas salariales de los funcionarios de los hospitales serán establecidas por los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales en forma acorde a las capacidades financieras de las diversas entidades territoriales.

- El gasto en salud, incluyendo el gasto en medicamentos, de las Administradoras del Régimen Subsidiado y de las Entidades Promotoras de Salud no podrá realizarse en más de un 30% con la red propia de servicios.

- Los Profesionales de salud que prestan servicios por contrato de capitación o por servicio a las aseguradoras tendrán derecho a la conservación y a la permanencia de sus contratos, si gozan de la preferencia en la libre escogencia de los afiliados y si cumplen con los requerimientos del sistema de garantía de la calidad.

EL PROBLEMA DE LOS RECURSOS FINANCIEROS

Los recursos disponibles para el Régimen Subsidiado se han venido reajustando en forma significativa al 21% entre los años 2004 y 2005 y al 25% entre los años 2005 y 2006 gracias al descongelamiento de los recursos del Fosyga y al gran esfuerzo de las entidades territoriales.

HISTORICO FUENTES DE FINANCIACION EN MILLONES DE PESOS					
FUENTE	2004	2005	% VARIA-CION	2006	% VA-RIACION
SGP	1.541.516	1.766.293	15	1.872.339	6
FOSYGA	843.624	1.028.260	22	1.438.905	40
ESFUERZO PROPIO	169.753	287.991	70	560.515	95
CAJAS	45.393	50.572	11	53.505	6
F. CAFETEROS	1.582	3.625	129	5.972	65
TOTAL	2.601.868	3.136.742	21	3.931.235	25

FUENTE: MPS.

No obstante los avances se estima que hoy existen 7.2 millones de potenciales beneficiarios del régimen subsidiado no cubiertos en los niveles 1 y 2 del Sisbén y habría también 1.8 de beneficiarios potenciales en el Sisbén 3 no cubiertos.

Para lograr esta cobertura y mejorar los subsidios parciales se necesitan nuevos recursos.

LAS PROPUESTAS FINANCIERAS DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley que proponemos pretende incrementar los recursos disponibles para Régimen Subsidiado en un 61% sobre el nivel esperado para el año 2006. Logrando así que la asignación de las diferentes fuentes pase globalmente desde \$3.9 billones en el 2006, antes de este proyecto de ley, para reajustarse a \$6.3 billones en el año 2007 con el proyecto convertido en ley y continuar así su crecimiento hasta el año 2010 cuando las asignaciones deberán llegar a \$7.4 billones.

Este proyecto difiere de las proyecciones del Gobierno y de otros proyectos ya radicados de tal forma que prevé \$304.000 millones más para el año 2007 y \$765.180 millones más para el año 2010.

FINANCIACION DEL REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD				
FUENTES	2007	2008	2009	2010
SGP	2.139.363	2.328.129	2.563.473	2.805.007
SGP por transformación	543.632	569.998	595.648	619.474
Fosyga	1.840.346	2.099.482	1.775.297	1.515.155
Punto adicional empresarios	868.784	905.707	939.671	970.211
Pari Passu adicional	29.492			334.739
ESFUERZO PROPIO	319.318	388.545	404.087	418.230
Esfuerzo propio adicional	321.135	308.418	363.330	421.494
CAJAS	57.256	57.534	57.793	58.024
Cajas aporte adicional	139.160	142.714	145.954	148.830
F. CAFETEROS	6.824	7.426	8.176	8.947
Nueva Fte FONEDE	74.720	77.896	80.817	83.444
RECAUDOS TOTALES	6.340.030	6.885.849	6.934.246	7.383.555

FUENTE: DNP Y MHCP

Cálculos de los autores para pari passu, cafeteros y esfuerzo territorial.

Estos recursos podrán garantizar la cobertura universal del 100% de la población nivel 1 y 2 del Sisbén no cubierta por el Régimen Contributivo y que es estimada en 23.9 millones de personas en el año 2007 y en 24.6 millones en el año 2010. La población Sisbén 3 no asegurada en otro régimen quedará también cubierta con subsidios totales y pasará de 2 millones actuales a 3.9 millones de personas en el 2007 hasta llegar a 4 millones en el año 2010.

El incremento de los recursos disponibles en un futuro inmediato se explica por las siguientes variaciones como consecuencia de la conversión de este proyecto en ley, así:

- El Sistema General de Participaciones está aportando, antes de esta ley, \$2.1 billones de pesos en el año 2007 y pasará a aportar \$2.7 millones de pesos en el mismo año, de aprobarse la ley, continuando su

incremento a razón el 8% anual hasta llegar a 3.4 billones de pesos en el año 2010. Estos incrementos por encima del crecimiento económico, que está estimado en el 4%, se explica por la transformación de subsidios de oferta en demanda, pasando estos últimos de representar el 52% en el año 2007 del valor del SGP de salud, antes de la ley, para pasar al 65% después de la ley y continuar creciendo en su participación relativa hasta llegar al 68% en el año 2010.

- La cotización obrero-patronal se elevará con cargo a los empresarios en un punto porcentual pasando de 12% a 13% de la base de cotización con la ley, de los cuales 2 puntos quedarán asignados al Régimen Subsidiado. Su impacto será incrementar el aporte de solidaridad desde \$0,87 billones en el 2007, sin esta ley, hasta duplicarse el mismo año por efecto de la ley. Si a este impacto se suman los rendimientos y los excedentes del Fosyga incluyendo el pari passu los aportes recaudados por el Fosyga pasarán de \$2.7 billones en 2007 hasta \$3 billones en el 2008, cuando para entonces se agoten los excedentes y finalmente se estabilicen los aportes del Fosyga en \$2.8 billones anuales en el año 2010.

- El pari passu, incluyendo el pago de la deuda de años anteriores y el aporte corriente, actuará como un complemento para garantizar la sostenibilidad de las coberturas. Se incrementará desde \$0.39 billones en el año 2007 hasta llegar a los \$0,68 billones en el año 2010 cuando el aporte del presupuesto nacional deberá igualar al menos el aporte de un punto de la contribución obrero-patronal. Durante los años 2007, 2008 y 2009 este proyecto no difiere significativamente con las proyecciones oficiales pero para el año 2010, consideramos que el pari passu se deberá incrementar en \$334.739 millones mínimo para poder sostener las coberturas logradas.

- Este proyecto de ley prevé que las Cajas de Compensación Familiar incrementen sus aportes hasta el 10% y 20% de sus recaudos en proporción a su cociente de recaudo. Esta medida aumentará los aportes de estas entidades en el 2007 en \$0.14 billones adicionales hasta \$0.15 billones en el 2010. Estos recursos seguirán siendo manejados por las propias Cajas.

- Los recursos del Fondo para el Fomento del Empleo Fonede, que no se pudieron utilizar en ese proyecto y son una fuente nueva, son reasignados por este proyecto de ley, según propuesta del gobierno, en beneficio del Régimen Subsidiado y significan un aporte de \$0.75 billones en el año 2007 para convertirse en \$0.83 billones por efecto de su crecimiento natural del 4% anual.

COSTOS DEL REGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD

	2007	2008	2009	2010
COSTO POBLACION SISBEN 1-2	5.481.433	5.785.379	6.106.178	6.444.766
UPC \$ 221.000 + Inflación	230.945	241.338	252.198	263.547
COSTO POBLACION SISBEN 3	858.596	906.206	954.909	1.006.213
UPC \$ 214.000 + Inflación	216.996	226.761	236.965	247.628
COSTO TOTAL	6.340.030	6.691.584	7.061.087	7.450.979

DEFICIT O SUPERAVIT

0	194.265	-126.841	-67.424
----------	----------------	-----------------	----------------

FUENTE: Cálculo de los autores.

- El esfuerzo territorial de departamentos y municipios se facilita con la ley al definir con más nitidez la asignación de los recursos de loterías, juegos de azar, y Etesa como contrapartida en los procesos de cofinanciación del Fosyga. Según nuestras proyecciones estos recursos podrían pasar de su nivel actual de \$0.64 billones hasta llegar a \$0.84 billones en el año 2010. Este proyecto propone un mayor esfuerzo territorial a diferencia de las proyecciones gubernamentales.

No todos los años, excepto en el primero, el costo del Régimen Subsidiado será igual a los ingresos generados pero se prevé que el superávit del año 2008 cubra el déficit de los años 2009 y 2010.

EL PROBLEMA DEL FLUJO DE LOS RECURSOS

Excepto por lo ocurrido recientemente en los años 2005 y 2006, el Fosyga se ha convertido en un mecanismo de atesoramiento de recursos, destinado a cubrir en parte el déficit fiscal del Estado pero no para financiar la cobertura del régimen subsidiado.

Además, la parte presupuestada del Fosyga se demora entre 90 y 180 días para llegar a los municipios debido a dos factores: porque no se gira por cuatrimestres anticipados (hoy se gira por trimestre anticipado y hay proyectos que en forma equivocada proponen bimestre anticipado) y además porque se exigen muchos requisitos a los municipios muy difíciles de cumplir. Parecería que el “negocio” del Fosyga es no girar.

Una vez que los recursos llegan a los municipios estos sufren un nuevo retraso aunque la introducción de las cuentas maestras ha modificado en parte esta situación.

De nuevo cuando los recursos llegan a las ARS los recursos se atesoran para rentar y los pagos a los hospitales de nuevo se demoran entre 90 y 180 días. Sobre esta última situación no se han tomado medidas eficaces.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA PRESUPUESTACION, GIRO Y PAGO

Con el fin de garantizar la oportuna programación del gasto, giro y pago de los recursos este proyecto de ley propone:

- Que el presupuesto de gastos del Fosyga en su cuenta de solidaridad, programe anualmente las asignaciones al Régimen Subsidiado de Salud por un valor que no pueda ser inferior al 95% del recaudo del año anterior.

- Que los giros del Fosyga a las entidades territoriales se hagan por *cuatrimestres* anticipados (no por trimestres y menos por bimestres). Para agilizar los giros los departamentos y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud podrán presentar oportunamente ante el Fosyga un reporte de coberturas mediante el Sistema Interdepartamental de Gestión de la Información creado por esta ley.

- *Las entidades territoriales deberán pagar el aseguramiento a las Administradoras del Régimen Subsidiado en bimestres anticipados y exigiendo solo la presentación de las facturas.*

- Las Entidades Promotoras de Salud y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud deberán pagar en forma anticipada los servicios a las Instituciones Prestadoras de Servicios cuando los contratos se pacten por *capitación* y en un 50% del valor estimado de los contratos cuando se utilicen otras modalidades de contratación, *exigiendo en todos los casos solo la presentación de las facturas.*

EL PROBLEMA DEL MAL MANEJO DE LOS RECURSOS

En varias ocasiones se han señalado situaciones de malos manejos de los recursos de salud y en especial del Régimen Subsidiado de Salud. En algunos casos se han identificado como los causantes a los municipios y en otras a las propias ARS. En la anterior legislatura el Proyecto 052 propuso una centralización de los recursos pero tal alternativa no contó con viabilidad política, posteriormente se buscaron otras alternativas en el manejo fiduciario de los recursos y finalmente el Ministerio de la Protección Social expidió el Decreto 4693 de diciembre de 2005 ordenando el manejo de los recursos en cuentas maestras, incluyendo la abolición de los cheques y la instauración de giros electrónicos a cuentas preestablecidas.

Estas medidas aun son insuficientes pues las cuentas maestras no garantizan la rentabilidad de los recursos y su reinversión en salud, tampoco se obliga al manejo de facturas prenumeradas para controlar el valor de los recursos pagados a las ARS y no se toman medidas similares a las establecidas en los municipios para proteger los recursos cuando estos están en manos de las ARS. Finalmente es de notar que el Ministerio de la Protección Social no ha regulado los fondos locales de salud como se debe y que los buenos principios de las cuentas maestras no se aplican a los recursos de salud pública y a los subsidios de oferta.

PROPUESTAS PARA LA PROTECCION Y BLINDAJE DE LOS RECURSOS

Las Entidades Territoriales y las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud deberán acogerse a las siguientes reglas para gestionar los recursos de salud:

- Para gestionar los recursos de salud todas las Entidades Territoriales deberán: crear los Fondos Territoriales de Salud mediante Acuerdos de los Concejos Municipales u Ordenanzas Departamentales; crearán además un capítulo especial en los presupuestos para programar los ingresos y gastos de salud; abrirán en los bancos tres cuentas maestras para el recaudo y el gasto unificado en salud pública, régimen subsidiado de salud y en los subsidios de oferta.

- Las cuentas maestras se manejarán con unidad de caja a su interior y *generarán rendimientos financieros sobre los saldos inmovilizados* que se reinvertirán solo en las respectivas cuentas. Todos los pagos efectuados por los fondos territoriales de salud se harán solo mediante giro electrónico, a cuentas previamente registradas de entidades que estén debidamente habilitadas y mediante la presentación previa de facturas con numeración autorizada por el Ministerio de Hacienda.

- *Las Administradoras del Régimen Subsidiado de Salud manejarán los recursos de salud constituyendo patrimonios autónomos, con cuentas separadas de los recursos del Plan Obligatorio de Salud y de administración o inversión; utilizarán cuentas maestras para el recaudo y gasto, las cuales solo podrán hacer transferencias electrónicas a los prestadores habilitados y autorizados por las direcciones departamentales y distritales de salud.*

- Las entidades territoriales podrán destinar hasta el 2% de sus recaudos en recursos de salud para financiar su sistema de información y los servicios de interventoría, asesoría, capacitación, inspección, vigilancia y control de los recursos y los servicios.

El Ministerio deberá reglamentar en un plazo no superior a los seis meses, la operación de los fondos territoriales de salud, los presupuestos municipales de salud, la constitución de los patrimonios autónomos en las ARS y la operación de las cuentas maestras.

EL PROBLEMA DE LA INSPECCION, VIGILANCIA Y CONTROL

La Superintendencia Nacional de Salud adolece de capacidad operativa, pese a que la Ley 488 de 1998 le creó una fuente de recursos, sin embargo el Ministerio de Hacienda no le programa los recaudos por concepto de la tasa de contribución de los entes vigilados.

De otra parte la Supersalud se ha negado en las diversas y sucesivas reformas a desarrollar modalidades novedosas de gestión y prefiere realizar sus funciones con un aparato centralizado y mediante una burocracia pública que tampoco es bueno que crezca en demasia. El incremento de la capacidad operativa de la Supersalud no debe ser igual a incrementar el número de funcionarios y por lo tanto se deben buscar formas novedosas de ejecución del presupuesto de IVC por vía de la descentralización, la desconcentración y la tercerización.

PROPUESTAS PARA MEJORAR LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE SALUD

Este proyecto de ley propone que la Superintendencia Nacional de Salud ejerza sus funciones de asesoría, inspección, vigilancia y control, en materia financiera y de calidad sobre las entidades responsables de la generación y recaudo de recursos y de la prestación de servicios de salud pública, aseguramiento y prestación de servicios personales de salud.

Para cumplir con estas funciones se le autorizan a la Superintendencia modalidades de gestión descentralizadas, descentralizadas y tercerizadas. Es así que se autoriza a contratar con firmas privadas la inspección y vigilancia de las instituciones vigiladas, especialmente de las Entidades Promotoras de Salud, mediante los sistemas modernos de auditoría externa.

De otra parte se le exige delegar en los departamentos, distritos y municipios funciones de asesoría, inspección, vigilancia y control de la salud pública, el aseguramiento y la prestación de servicios en la forma

que lo determine el reglamento, el cual deberá ser expedido en seis meses a partir de la vigencia de la ley.

Con el fin de garantizar el adecuado financiamiento de la Superintendencia Nacional de Salud de los recursos provenientes de la tasa establecida en el artículo 98 de la Ley 488 de 1998, el Gobierno Nacional le deberá asignar anualmente en el presupuesto general de la Nación un monto igual al recaudado por la tasa en la vigencia del año inmediatamente anterior.

Proposición

Sobre la base de las anteriores consideraciones presentamos el siguiente proyecto de ley:

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 116 de 2006 Senado, *por la cual se introducen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud*, me permito pasar a su

despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

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

Cúmplase.

La Presidenta del honorable Senado de la República,

Dilian Francisca Toro Torres.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

P O N E N C I A S

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 072 DE 2006 SENADO

por la cual “la Nación se vincula a la celebración de los 30 años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autorizan unas inversiones”.

Doctor

EFRAIN CEPEDA SARABIA

Presidente Comisión Cuarta Senado

Cumpliendo con el honroso encargo de la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta, me permito rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, *por la cual “la Nación se vincula a la celebración de los 30 años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autorizan unas inversiones”*.

Contenido del proyecto

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los treinta (30) años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira y exalta las virtudes de sus directivas, profesores, estudiantes y egresados.

Artículo 2°. El Gobierno podrá destinar del Presupuesto General de la Nación una suma no inferior a cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000) moneda corriente, para el cumplimiento de la presente ley.

De conformidad con el régimen legal vigente se autoriza al Gobierno Nacional para que se vincule a la conmemoración de los 30 años de la Universidad, mediante la apropiación de las partidas necesarias para financiar los siguientes proyectos de inversión y demás ejecutorias:

- a) Construcción y dotación de laboratorios para la experimentación académica;
- b) Formación de alta calidad docente en maestrías, doctorados y postgrados (240 docentes en diez años);
- c) Construcción y adecuación de infraestructura social y deportiva del campus universitario;
- d) Construcción y adecuación de un centro de convenciones departamental con capacidad para 2.000 personas y con los estándares de escenografía, acústica y adecuación para desarrollo de eventos de carácter nacional e internacional;
- e) Construcción y dotación de un polideportivo para el desarrollo de las actividades deportivas derivadas de la actividad académica y de los encuentros de orden extra-universitarios;

f) Construcción y dotación de plataforma computacional integral para mejoramiento de los procesos administrativos, de seguridad e impartir la educación virtual;

g) Construcción, dentro de la Ciudadela Universitaria en Riohacha, de un bloque de posgrado y laboratorio.

Artículo 3°. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Reseña histórica

La Universidad de La Guajira se concibió como proyecto en el documento justificativo realizado por el Sipur (Sistema de Planificación Urbana y Regional), denominado Estudios Básicos para Planeación y Programación de la Universidad Experimental de La Guajira. A partir de este estudio nace la Universidad de La Guajira como producto de las Ordenanzas 011 y 012 de 1976 expedidas por la Asamblea Departamental y reglamentadas por el Decreto Gubernamental 523 de diciembre de 1976. Se crea como una entidad del orden departamental con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa; iniciando labores en febrero de 1977 en Riohacha. La Universidad se orienta por el Régimen Especial para la Educación Superior y está vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación educativa.

En enero de 1981 se crea la Oficina de Planeación, como dependencia institucional con augurios y con funciones, pero sin recursos y sin misión. Sin embargo, en 1982, esta oficina lidera y coordina el primer Plan de Desarrollo de la Institución, denominado Bases para un Plan de Estabilización de la Universidad de La Guajira, contratado con una firma consultora de Bogotá, el cual sirvió para consolidar e impulsar la estructura administrativa y académica existente en la Universidad y para mostrar la necesidad de establecer nuevos programas y proyectos que tuviesen pertinencia social con el entorno departamental.

Más adelante se dieron los pasos necesarios y conducentes a la creación del Centro de Investigaciones, que fue instituido a finales de 1982. Entre 1983 y 1985 el centro lideró proyectos de investigación como el demostrativo y promoción de la Jojoba, el proceso de potabilización de agua de mar a través de la evaporación inducida por la radiación solar en comunidades costeras de La Guajira, y otros que se concebían como pertinentes, para apuntalar la presencia institucional de la Universidad.

En 1986 se aprueba la Ley 71, que crea la Estampilla Pro Universidad, la cual es reglamentada mediante la Ordenanza 02 de 1987, como una fuente económica para el financiamiento y la construcción de la

Universidad, erigiéndose su existencia como el origen del primer plan sistemático de capacitación que fue instituido en 1987, amparado e impulsado a través del Estatuto Docente aprobado en ese año.

En 1994, se inicia la construcción de la Ciudadela Universitaria, sede propia de la Institución, localizada en el kilómetro 5 vía Maicao. A partir de 1996, las actividades académicas y administrativas se trasladan a la nueva sede.

Actualmente cuenta con 7.000 estudiantes y 409 docentes, discriminados así: 95 de planta, y 314 catedráticos y ocasionales; 140 personas componen el personal administrativo distribuido en las diversas facultades: Ciencias Sociales y Humanas, Ingenierías, Ciencias Básicas, y en el Programa de Artes Visuales que aún no está adscrito a facultad alguna.

La Universidad de La Guajira, como institución de educación superior estatal de mayor cobertura en el departamento, se nutre de diferentes campos de la ciencia y la tecnología; forma profesionales que perciben, aprenden, aplican y transforman los saberes y la cultura a través de las funciones que le son propias: *El desarrollo y la difusión de la Ciencia y la Tecnología y la formación de científicos; el fomento y el desarrollo de la actividad económica y la formación de emprendedores; el desarrollo y la transmisión de la cultura; la profesionalización y el compromiso social*; con una organización académico-administrativa soportada en procedimientos que la dinamizan para proyectarse hacia el entorno.

2. Consideraciones generales

La Universidad de La Guajira tiene el reconocimiento social de la comunidad académica nacional y local, y se ha ganado un merecido prestigio en sus ejecutorias en bien de toda la región Guajira y del Norte de Colombia. Esta viene siendo considerada como el primer proyecto académico, político y sociocultural del departamento de La Guajira, y como la institución que forma de una manera integral a la juventud guajira, capacitándola para cumplir con las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país, y trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones.

En la actualidad se encuentra seriamente comprometida con los procesos de autoevaluación y acreditación, que la sitúan como un ente de educación superior líder en su área de influencia, destacándose el compromiso y seriedad con que ha asumido las responsabilidades sociales que le incumben en cuanto a Universidad pública de excelencia.

La Universidad ha alcanzado una cobertura estudiantil universitaria superior en sus modalidades de pregrado y posgrado, modalidad presencial a distancia virtual y en los ciclos técnicos, tecnológico y profesional de más de 7.000 estudiantes y más de 3.000 egresados. Es la única Universidad de carácter público en la modalidad presencial que ha hecho presencia en La Guajira durante los últimos treinta años y no se ha detenido en frente de sus dificultades estructurales de financiamiento, común a todo el servicio de la educación pública superior, y se ha preocupado y ha avanzado en la superación de las mismas, sin embargo requiere urgentemente inversiones en infraestructura que le permitan continuar su labor fundamental de formación académica para contribuir de mejor manera al desarrollo regional y nacional.

A pesar del empeño de sus directivas, y de todos los demás estamentos que la conforman, en brindar el más alto nivel de educación superior en la región, hay una serie de situaciones de diversa índole que ha venido afectando el crecimiento de la Universidad y su eficacia en la formación profesional.

En primer lugar, la crisis social y económica que vive el departamento de La Guajira, como consecuencia de un alto nivel de desempleo y de recesión económica, ha generado una disminución en la población estudiantil; los padres de familia no cuentan con suficientes ingresos para garantizar el derecho fundamental de sus hijos a acceder a la educación superior. Al ser la Universidad de La Guajira la única de carácter público y debido a la financiación de su crecimiento, esta ha acumulado un déficit en tesorería que sobrepasa los 4.000 millones de pesos que afectan su normal funcionamiento y ponen en peligro su desarrollo.

Las transferencias que recibe del Gobierno Nacional no le son suficientes para el sostenimiento adecuado y mejoramiento de la infraestructura necesaria para ofrecer un servicio eficiente y una educación de calidad a la población pluricultural y pluriétnica del departamento, en su mayoría estratos 1 y 2. Como consecuencia de esta situación, los procesos académicos de la Universidad han sufrido rezago, haciéndose cada vez más difícil el cumplimiento de las recomendaciones de los pares académicos, impidiendo el acceso a los avances tecnológicos y de investigación disponibles y finalmente retardando la tan anhelada certificación de sus programas.

Asimismo, la falta de recursos ha impedido a la Universidad un mejoramiento de su planta docente, completamente necesaria en las instituciones de educación superior de nuestro tiempo, en cuanto a formación de alta calidad docente en maestrías, posgrados y doctorados, en las ciencias sociales y humanas e ingenierías.

Consideramos que la Universidad de La Guajira debe ser tratada de una manera muy especial si se tiene en cuenta que su demanda la constituye una población de escasos recursos económicos, con una deuda histórica de satisfacción de sus más elementales necesidades, y carente de oportunidades laborales, en contradicción con su entorno natural dotado de una inmensa riqueza, lista para ser explotada y generarle un mejor vivir al pueblo guajiro y en general a todo el país, entregándole a Colombia mayores expectativas en su compromiso, como país enfrentado a las exigencias de la globalización.

La Universidad de La Guajira es el desarrollo pleno y reflejo claro de las políticas de estado frente a la educación superior, cumple a cabalidad lo reglado en la Ley 30 de 1992, en donde se establece que la Educación Superior es un proceso permanente que posibilita el desarrollo de las potencialidades del ser humano de formación académica o profesional, tratándose de un servicio público cultural, inherente a la finalidad social del Estado, que busca de igual forma, despertar en los educandos un espíritu reflexivo, orientado al logro de la autonomía personal, en un marco de libertad en pensamiento y de pluralismo ideológico que tenga en cuenta la universalidad de los saberes y la particularidad de las formas culturales existentes en el país.

La Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado Comunitario, en el acápite de "Revolución Educativa" establece los ítems de calidad y eficiencia del sector educativo, así: *"Mejorar la calidad de la educación. Se mejorará la calidad de la educación preescolar, básica, media y superior, a través de los planes de mejoramiento, la difusión de experiencias exitosas, los mecanismos de pertinencia de la educación, la conectividad e informática, el uso de programas de televisión y radio educativa, el Programa Textos y Bibliotecas, el aseguramiento de la calidad y el estímulo a la investigación en la educación superior; así como una mayor coherencia de esta con los niveles básico y medio, y con el sector productivo en el contexto regional. Mejorar la eficiencia del sector educativo. Con este propósito se desarrollarán mecanismos orientados a mejorar la productividad, la eficiencia y la transparencia sectorial, y a asegurar la calidad de las inversiones, tales como la modernización institucional del Ministerio de Educación Nacional, la modernización de las entidades departamentales y municipales del sector, la concertación de planes de gestión y desempeño, y el desarrollo del sistema de información del sector educativo"*.

A la Universidad de hoy, la sociedad le exige también compromiso y atención a las demandas sociales. Se requiere una Universidad comprometida con la sociedad y ello demanda esfuerzos como el que pretendemos con esta iniciativa. Es urgente que le demos herramientas para enfrentar los nuevos retos, desafíos y compromisos, y es ahí cuando toca al Estado darle la mano para poder dotarla de los elementos necesarios acordes con el nuevo modelo que está gobernando la sociedad actual. De esta manera será posible encaminar la visión de la Universidad hacia convertirse en el centro de la cultura regional, con reconocimiento local, nacional e internacional; con acreditación de alta calidad e institucional; formadora de personas integradoras, dedicadas a la academia, a la investigación y a la producción intelectual, comprometidas con el entorno con el fin de contribuir a mejorar la calidad

de vida de los ciudadanos. Establecerá convenios e intercambios interinstitucionales, internacionales y fronterizos; y aplicará los adelantos tecnológicos en todos los campos del saber para ser más competitiva frente a las exigencias de la globalización

3. Análisis del proyecto y viabilidad jurídica

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

Respecto a este tipo de iniciativas parlamentarias, la honorable Corte Constitucional se ha pronunciado en diferentes sentencias, entre otras, la Sentencia C-343 de 1995, precisó: “El Principio de Iniciativa Legislativa”.

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva a modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la Ley Anual de Presupuesto de las partidas necesarias para entender esos gastos.” (Subrayado fuera de texto).

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

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

No obstante lo anterior, en el panorama jurídico de estos proyectos aparecen nuevas exigencias a partir de la Ley 819 de 2003, que los han limitado sustancialmente. En efecto, en uno de los apartes del artículo 7º de la ley mencionada se establece “...*Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas, los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo*”. De manera que se hace necesario contemplar dichas consideraciones en materia fiscal, relación que se desarrolla en el siguiente numeral.

4. Impacto Fiscal

Las inversiones que requiere la Universidad de La Guajira para mejorar su infraestructura y formación de alta calidad docente se sincronizan con el objetivo fundamental de mejorar la calidad de la educación superior pública en la región. Las necesidades de inversión se estiman en cincuenta mil millones de pesos (\$50.000.000.000), monto que permitirá a la institución salir de la crisis en que se encuentra, superar su déficit de tesorería y optimizar la calidad de sus programas académicos.

El costo fiscal o el valor de los gastos nuevos frente a normas anteriores que se presenta en este caso es transitorio y su impacto económico se ha estimado de acuerdo con las necesidades de infraestructura y formación docente contenidas en el proyecto.

CUADRO 1 Costo fiscal del proyecto

Actividad	Costo (en \$)
Construcción y dotación de laboratorios para experimentación	12.000.000.000
Formación de alta calidad docente en maestrías, doctorados y posgrados	10.000.000.000
Construcción y adecuación de centro de convenciones departamental	11.000.000.000
Construcción y dotación de polideportivo	6.000.000.000
Construcción y dotación de plataforma computacional integral	6.000.000.000
Construcción de bloque de posgrado y laboratorio	5.000.000.000
Total	50.000.000.000

La Universidad de La Guajira, como ente orientado por el régimen especial para la Educación Superior, y vinculada al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y planeación educativa, recibe transferencias del Gobierno, a través del Ministerio de Educación Nacional, que se constituyen en su presupuesto y que no han sido suficientes para satisfacer las necesidades actuales.

CUADRO 2 Ejecución Presupuestal Ministerio de Educación

Item: Universidad de La Guajira

Año	Transferencia (en \$)
2001	6.218.861.760
2002	6.907.926.312
2003	7.746.510.176
2004	8.165.364.898
2005	8.944.932.396
2006	9.028.561.533

CUADRO 3 Proyección Ejecución Presupuestal Ministerio de Educación

Item. Universidad de La Guajira

Año	Transferencia (en \$)
2007	9.734.755.237
2008	10.496.185.818
2009	11.317.173.781
2010	12.202.377.569

Por acuerdo de las directivas se ha establecido que la Universidad de La Guajira está en capacidad de concurrir con los costos de inversión del proyecto, destinando el 5% de los recursos de inversión de la vigencia 2007-2010 de su presupuesto. Esta suma se constituye en la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dichos costos. Se estima la cofinanciación en un valor aproximado de dos mil ciento ochenta y ocho millones de pesos (\$2.188.000.000).

5. Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicitamos a la Comisión Cuarta del Senado dar primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, *por la cual “la Nación se vincula a la celebración de los 30 años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autorizan unas inversiones”*.

Cordialmente,

Alvaro Ashton Giraldo,
Ponente.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2005 CAMARA, 281 DE 2006 SENADO

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento del honroso encargo que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de Senado, y haciendo uso de las facultades conferidas por la Ley 5^a de 1992, rindo ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, 281 de 2006 Senado, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.*

EXPOSICION DE MOTIVOS

Proteger, valorar y difundir los valores de una sociedad es deber de todo Estado, el Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, 281 de 2006 Senado, pretende enmarcar dentro de este reconocimiento todos aquellos valores que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo significa no sólo para el departamento de Boyacá sino para Colombia, ya que el Tribunal ha sido pieza fundamental del país en la protección de los derechos de todas las personas.

La noble intención presentada a través de este proyecto, por el honorable Representante a la Cámara Carlos Julio González Villa, busca elevar a la categoría de *Patrimonio Cultural de la Nación*, al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, estimulando de la mejor manera el marco de nuestra democracia. Generar este tipo de reconocimientos no sólo exalta la labor proyectada a lo largo de los años por el Tribunal, lugar que ha asegurado todo sentido de pertenencia y convivencia de los colombianos y las colombianas.

El Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, 281 de 2006 Senado, integra con responsabilidad, la honrosa capacidad de nuestro Estado Social de Derecho para reconocer en las regiones su capacidad y autonomía, que estos entes desarrollan en beneficio de la sociedad colombiana.

Marco histórico

En procura de servir a los colombianos, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, ha sido eje fundamental dentro de la historia de Colombia y del departamento de Boyacá, ya que allí se han protegido las vidas, bienes, creencias y demás derechos junto con las libertades de todos los nacionales, asegurando el cumplimiento de los deberes de la justicia y su acatamiento en el departamento y la Nación. Esta labor ha cubierto una basta región de cuarenta y ocho municipios entre ellos Duitama, Sogamoso, Guateque, Moniquirá y Chiquinquirá, jurisdicciones donde el desarrollo es prioritario.

El Tribunal cuenta en el área penal con 1 Juzgado Especializado; 4 Penales del Circuito; 5 Promiscuos del Circuito; 5 Penales Municipales y, 46 Promiscuos Municipales. En el área Civil, Agraria, Familia y Menores, los siguientes Juzgados: 13 Circuitos, 9 Municipales y 5 Promiscuos del Circuito. En la especialidad Laboral 3, más los Promiscuos de Circuito que conocen de los procesos de esta especialidad cuando no existe juez laboral.

Como preclaro testimonio del trascendental valor histórico y cultural del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, que enaltece a los miembros de la comunidad nacional, engrandeciéndola y dignificándola, presentamos una de las reseñas más completas que existen sobre el Tribunal, prolijada por el autor José Joaquín Reyes Soto, insigne historiador y periodista de la historia de su pueblo, Santa Rosa de Viterbo, baluarte en la construcción social de la realidad, la unidad nacional y el fortalecimiento de la democracia y sus instituciones.

El Tribunal Superior: Un ejemplo de honorabilidad y de justicia¹.

“Corría el año de 1832. Luego de una profunda transformación territorial, la Nueva Granada estaba dividida en las provincias compuestas por cantones y estos a su vez por varios municipios. El Tribunal Superior de Santa Rosa fue creado entonces, como uno de los cuatro pilares ejes de la Administración de Justicia el 23 de febrero de 1823, por disposición de la Convención del Estado de la Nueva Granada,

definiéndose como una de las cuatro fracciones de la República en las que Simón Bolívar reconoció los mejores sitios para que funcionaran sus primeros tribunales de Justicia: Popayán para Cauca, Bogotá para Cundinamarca, Cartagena para Bolívar y, Santa Rosa de Viterbo para Boyacá”.

“Así, el 23 de marzo de este mismo año, mediante el Decreto 740 Orgánico de Tribunales, sancionado por el Presidente de la República de Colombia, el doctor José Ignacio de Márquez, se establecieron cuatro Distritos Judiciales: Cundinamarca que comprendía las provincias de Bogotá, Antioquia, Neiva y Mariquita; Boyacá con las provincias de Tunja, Socorro, Pamplona y Casanare; Cauca con las provincias de Popayán, Pasto, Buenaventura y Chocó; y el Distrito Judicial de Magdalena que comprendía las provincias de Cartagena, Santa Marta, Riohacha, Mompós, Panamá y Veraguas”.

“Mediante este decreto, en su artículo 5º, se ordena que en un apacible y pujante municipio de la provincia de Boyacá, y en virtud de la proba ciudad y la notable importancia de su ubicación y asentamientos humanos, la noble y culta villa republicana Santa Rosa de Viterbo, situada en el ramal del Tundama de la imponente Cordillera Oriental de los Andes, residiera un Tribunal de Apelación. Acto seguido, el 13 de mayo de 1857 cuando, tras la creación del Estado de Boyacá, el Gobierno halló insuficiente la centralización de la administración judicial en la ciudad de Tunja”.

“Posteriormente, en 1886, mediante la Ley 61 del 25 de noviembre del año en curso, se le ratifica la alta dignidad y responsabilidad de administrar justicia, bajo la denominación de Tribunal Superior de Distrito Judicial del Tundama. El gestor y proponente de esta ley ante el Congreso Nacional fue el célebre doctor Carlos Calderón Reyes, noble hijo de esta tierra. El Congreso Nacional de Delegatarios promovió la creación de dos distritos judiciales en la región, uno de ellos el Tribunal de Tunja y el otro el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Tundama, con asiento en nuestra Villa, instalado el 3 de febrero de 1887 y con jurisdicción sobre cerca de sesenta y tres municipios”.

“Continúa consolidándose como sede según el Acuerdo número 134 de junio de 1996 por el Consejo Superior de la Judicatura, que redistribuye los Despachos Judiciales de este Distrito Judicial. Se rendía así, un justo homenaje a la historia y la tradición de un pueblo que ha sabido guardar celosamente sus principios, nutriendo y fortaleciendo el horizonte de la independencia y la predicada tradición virtuosa de la actividad judicial y cívica de sus habitantes, presentándose como uno de los escenarios más importantes de la vida civil y jurídica del país”.

“Desde siempre nuestro Tribunal ha funcionado en el actual edificio, que fue remodelado el 17 de mayo de 1988, aunque por reparaciones ocasionales algunas salas debieron ser trasladadas en su momento a otras casas del pueblo, como en la década de los cuarenta y a finales de 1980”.

“Cuando Santa Rosa recibió el Tribunal, su rasgo distintivo frente a las otras poblaciones de la comarca era su marcada ascendencia hispana. En 1800 Duitama no tenía gran importancia en la región y Sogamoso, aunque contaba con algunas atracciones y comodidades, carecía del nivel intelectual que personajes de los siglos XVII y XVIII habían legado a nuestra Villa; esto, sumado a la presencia del nuevo Tribunal, impulsó a varios intelectuales a radicarse en Santa Rosa y sus alrededores. Fueron ellos quienes a través del tiempo promovieron esa conciencia jurista que nos caracteriza y que busca tanto la sabiduría como un desempeño intachable en la administración de justicia”.

“El refrán ‘A Santa Rosa o al charco’ indica la transformación del sentido de justicia que vivió nuestro pueblo gracias al Tribunal y a los personajes que este trajo consigo: Llegar aquí brinda la seguridad de no quedar desamparado y sin justicia. Es esta conciencia acrisolada de los ciudadanos santarroseños, que se ha formado lentamente, la que sustenta la producción perenne de fallos o veredictos que no responden al dinero, a la posición social o a intereses políticos. Ha existido y existe la convicción de que la justicia se debe respetar”.

¹ José Joaquín Reyes Soto, Legado a Santa Rosa de Viterbo, Fundación Interdisciplinaria Internacional y Casa de la Cultura “Carlos Arturo Torres Peña”, Santa Rosa de Viterbo, marzo de 2005.

“Recuerdo que cuando yo era un muchacho, la mayoría de los personajes que vivían en las casas de la Plaza Mayor eran funcionarios judiciales, es decir, jueces, fiscales, prefectos de la Provincia de Tundama y Magistrados, personas ilustradas. Su importancia en la sociedad santarroseña era tal que en los años veinte los venerables magistrados, que solían ser foráneos y de avanzada edad, mínimo sesenta años, contaban con un lugar especial en la Iglesia, cerca a la baranda del comulgatorio. Este era un espacio alfombrado que albergaba cuatro sillones con sus respectivos reclinatorios, uno para cada funcionario, y una mesa central destinada a la colocación de sus bastones, abrigos y sombreros. Después del 9 de abril de 1948 la idiosincrasia del pueblo santarroseño se transformó y este sitio desapareció, aunque el legado cultural de estos personajes sobrevivió ya en aquellos que tuvimos la suerte de ser sus alumnos en las principales instituciones educativas de Santa Rosa y de apreciar sus cualidades tanto académicas como humanas”.

“La influencia que la presencia de estos notables magistrados tuvo en nuestra Villa fue, sin embargo, mutua. Ellos nos deleitaban con sus costumbres aristocráticas, la gran acogida que el piano tuvo en Santa Rosa en esa época es un ejemplo de ello²; pero también tenían que aprender a disfrutar de las prácticas comunes de nuestros coterráneos y como los integrantes del Tribunal eran reasignados cada dos años, llegaban constantemente nuevos personajes que debían recorrer caminos similares a los de sus predecesores”.

“Santa Rosa carecía de acueducto, razón por la cual la mayoría de sus casas no contaban con baños, así que era imprescindible hacer uso del servicio prestado por cuatro o cinco viviendas que, por la módica suma de dos centavos, ponían a disposición sus albercas para que la gente se bañara con un chorro de agua que al caer doblaba el cuerpo. Estas casas quedaban a más de un kilómetro del centro del pueblo; uno llegaba hasta allá caminando, esperaba un poco para desacalorarse, se bañaba y al volver al hogar, de nuevo estaba sudando. Esta era una situación compartida por los magistrados pero, lejos de verse desde su lado negativo, se puede decir que la humildad, que la forma de vida santarroseña les demandaba, estaba directamente relacionada con la incuestionable rectitud de sus fallos”.

“Resulta prodigiosa la manera cómo Santa Rosa ha luchado por conservar el honor de albergar al Tribunal cuando campañas esporádicas han surgido para conseguir su traslado hacia otras zonas de la región. Por ejemplo, en 1954 los altos poderes departamentales, buscando revivir la centralización de la justicia, propusieron unir esta entidad al Tribunal de Tunja, hecho que produjo honda preocupación en nuestros ciudadanos. Para evitarlo, nos unimos en protesta enviando múltiples telegramas y realizando numerosas llamadas telefónicas, incluso nuestro venerable párroco de entonces, desarrolló una velación para pedir a quien todo lo puede que nos ayudara en nuestro propósito. El resultado fue positivo. El honorable Tribunal de Santa Rosa, el Distrito más poblado de Boyacá y ejemplo a seguir por su impecable rendimiento laboral, no fue suprimido”.

“Pero las campañas pro-traslado no desaparecieron. Uno de los pretextos esgrimidos fue la mayor importancia económica que poblaciones vecinas adquirieron frente a Santa Rosa, anotación basada en un estudio en el que el señor Hernando Carrillo planteó que el comercio de Sogamoso permitía a los labriegos, que eran la mayoría de los que acudían al Tribunal, realizar sus compras mientras tramitaban sus problemas judiciales, es decir, ‘hacer una ida y dos mandados’. Creo que los campesinos llegan al Tribunal buscando justicia, no sombreros bonitos”.

“También se planteaba que las carreteras de Sogamoso eran más cómodas ya que en esa ciudad se encontraba el paradero final de las empresas transportadoras más reconocidas, mientras que Santa Rosa no contaba con línea directa, había que llegar primero a Duitama o a Sogamoso. Sin embargo, a los campesinos les resultaba fácil desplazarse por la carretera central, evitando con ello alejarse demasiado de sus lugares de origen y ser víctimas de engaños o robos. El debate fue tal, que en alguna ocasión el santandereano Antonio Vicente Arenas, jurisconsulto sobresaliente y respetable magistrado, decidió unirse a la causa de la defensa de nuestro Tribunal, haciendo referencia a la loable labor que en él se desarrollaba y a la inconveniencia de sacarlo del

ambiente pacífico y tranquilo en el que los magistrados podían tomar sus decisiones reposadamente”.

“En 1970 el Tribunal de Santa Rosa de Viterbo, llamado por el eminente jurista Hernando Gutiérrez Anzola el ‘Templo del Derecho’, tal como se mencionó arriba, en visita que le practicara como Magistrado de la honorable Corte Suprema de Justicia, contaba con cuatro magistrados; hace cerca de quince años eran seis y luego fueron diez. En el 2003 fue cercenado cuando salieron inicialmente tres de sus miembros, posteriormente otros tres y, finalmente, un cuarto que fue trasladado al Tribunal de Tunja...”.

“Esta es tal vez la institución más emblemática de nuestra ciudad y la responsable del marcado acento jurídico que la caracteriza. Su edificio, situado en el costado norte del Parque Central, nos recuerda diariamente que la rectitud ha sido siempre pilar de nuestra identidad y nos habla de una historia de justicia que supera el paso del tiempo. Nuestro Tribunal ha tenido la fortuna de contar con la presencia de los hombres y mujeres mejor preparados del departamento, quienes con sus sentencias han sabido guardar la tradición de independencia que los fundadores nos legaron y su intachable conciencia ha engrandecido admirablemente la administración de justicia en el país. Siglos de historia han demostrado, ante propios y extraños, que la decisión de establecer tan magno claustro en Santa Rosa fue acertada y que su presencia ha signado positivamente nuestro destino. ...”.

Como se aprecia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, ciertamente, desde su creación, ha prohijado la protección de las riquezas históricas y culturales de nuestra patria, legando como se ha subrayado, un permanente sentido identidad jurídica y cultural, tal y como lo reitera el Representante Carlos Julio González Villa. Al tenor de la connotada antropóloga Isadora Samudio Reyes:

“Los pasos dados en su vida como municipio se reflejan en sus calles, en la actitud de su gente, en sus edificios, en sus historias narradas con orgullo, y justamente son esas las que emergen cuando los pobladores y pobladoras de esta noble villa republicana enseñan a sus hijos el gran motivo de orgullo santarroseño: Ser hijos de un pueblo lleno de historias de mujeres y hombres rectos, honorables, libres, comprometidos con la justicia y la dignidad nacionales, dignos del ejercicio de la soberanía responsable”.

Las graves condiciones sociopolíticas que desafortunadamente también golpean a los boyacenses, ha sido motivo de alta preocupación entre los habitantes de Santa Rosa de Viterbo, quienes apelan incesantemente a su historia de aplicación cabal de la justicia, para que reine el orden y la tranquilidad entre las poblaciones de nuestro país. Santa Rosa ha sido un municipio con grandes convicciones en la verdad como principio rector de la justicia.

“Su legado no puede desaparecer hoy, cuando se hace muy importante lograr confianza y respeto en las instituciones del estado nacional”.

Marco jurídico

En consonancia con el 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 5^a de 1992 señala que las Comisiones Segundas de Senado y Cámara son las encargadas de rendir los honores y monumentos públicos, a través de la Ley 3^a de 1992 de Honores, al que se acoge el presente proyecto de ley, en uso de las facultades constitucionales y legales para honrar el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo.

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 les 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 capa-

² En 1930 Santa Rosa contaba con más de diez pianos, entre ellos el que tocaba mi padre, que por ahí anda; esto muestra, cómo el hecho de que los bailes fueran de corbata negra, que nuestra sociedad era culta. Con el tiempo se volvió costumbre que la gente del campo llegara a la ciudad, por ello fue transformándose.

cidada 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 de 1994, 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 N° 67, sábado 4 de mayo de 1991, p. 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 de 2001: “*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 inexequible*” (...) 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.

Compartimos con el autor del proyecto, el honorable Representante Carlos Julio González Villa, que la labor del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, no puede permanecer ajena a las actividades del Congreso de la República, como quiera que se encuentra inscrito en el ejercicio democrático 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 su labor a la defensa de las instituciones democráticas tan preclaras y tan queridas para la nación, en el que Congreso de la República de Colombia debe rendir sentido homenaje, exaltando las insignes labores desarrolladas en el plano judicial, histórico y cultural de su legado, 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 5^a de 1992, presentamos ponencia favorable y solicitamos a esta honorable Corporación que se dé primer debate al Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, 281 de

2006 Senado, *por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones*.

De los honorables Congresistas;

Carlos Emiro Barriga Peñaranda,
Senador de la República.

TEXTO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 147 DE 2005 CAMAÑA, 281 DE 2006 SENADO

por la cual la Nación declara patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Declárese patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo, Boyacá.

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 de la Nación.

Artículo 3º. El Congreso de la República de Colombia, concurre a la Declaración de Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo del departamento de Boyacá, 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 Emiro Barriga Peñaranda,
Senador de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 24 DE 2005 CAMARA, 286 DE 2006 SENADO

por la cual se declara el día 27 de abril de los años venideros, el Día Nacional de la Música Vallenata.

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2006

Honorables Senadores

LUIS ALBERTO GIL CASTILLO

Presidente

JORGE HERNANDO PEDRAZA GUTIERREZ

Vicepresidente

Comisión Sexta Constitucional Permanente

Senado de la República

Respetados Miembros de la Mesa Directiva:

En cumplimiento de lo establecido en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5^a de 1992, presento a consideración de los miembros de la Comisión Sexta Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 024 de 2005 Cámara, 286 de 2006 Senado, *por la cual se declara el día 27 de abril de los años venideros el Día Nacional de la Música Vallenata.*

Objetivo del proyecto

La iniciativa legislativa, presentada por el honorable Representante Alfredo Cuello Baute, busca declarar el Día Nacional de la Música Vallenata, teniendo en cuenta que este género musical hace parte de nuestra identidad cultural además de ser una de las máximas expresiones folclóricas de Colombia y cuyos ritmos han traspasado las fronteras de nuestro país.

Exposición de motivos

De todos los géneros de música colombianos, el vallenato ha sido uno de los que ha traspasado los límites locales con más éxito, pues se ha grabado y difundido masivamente y ha llegado al mercado del

disco internacional, bien directamente o a través de arreglos realizados por los más famosos compositores actuales de otros géneros musicales. Este fenómeno tiene una explicación a varios niveles. En primer lugar, en las últimas tres décadas la música de acordeón dejó de ser sólo una música campesina y pueblerina, característica de los estratos bajos y llegó a tener aceptación en algunos sectores de las clases altas y medias urbanas. Este cambio de status social fue reforzado por la creación del "Festival de la Leyenda Vallenata" (1968). A su vez el Festival Vallenato llamó la atención de las casas disqueras que empezaron a grabar en forma masiva no sólo las canciones de los compositores anónimos de larga trayectoria, sino que también influyeron en el surtimiento de nuevos compositores quienes, con una temática diferente de la tradicional, fueron reemplazando la estructura narrativa por composiciones especialmente hechas para ser grabadas.

Aspectos generales de la música vallenata:

1. ¿Qué es el vallenato?

El vallenato en sí, es el gentilicio con el cual se denominaba en forma despectiva a los nativos de la región provinciana del Valle de Upar, por los habitantes de Santa Marta en la época del Magdalena Grande y se les trataba así a raíz de una epidemia de "carate" que atacó a la región dejando en la piel una pigmentación especial, por el cual se les comparaba con los hijos de la ballena.

Un ejemplo claro de esta apreciación es la definición sociológica que hace el respetado cantautor de Fonseca en el departamento de La Guajira, José María "Chema" Gómez, en el Paseo titulado:

COMPAA CHIPUCO

Me llaman Compaa Chipuco
Vivo a orillas del río Cesar
Soy vallenato de verdá
Tengo las patas bien pintó
Traigo un sombrero bien alón
Y pa' remate yo tomo ron.

Posteriormente se daría raigambre social a este gentilicio para distinguir a los oriundos de Valledupar y a su expresión musical que adquiere mayor dimensión a escala nacional e internacional una vez se crea el departamento del Cesar.

Valledupar se convierte en epicentro económico, cultural y social donde convergen los mejores exponentes de la juglaría, gracias a la bonanza algodonera y a la novedad de constituirse en nuevo ente político-administrativo del país.

Los ritmos o aires del vallenato:

La música vallenata y sus cuatro aires tradicionales se convierten en la máxima expresión del folclor vallenato:

La puya, prototipo de la gracia y la picaresca, es el aire más antiguo en la música vallenata. Para su ejecución se requiere mucha agilidad en la digitación del acordeón, y compenetración en la armonía instrumental. En un comienzo era instrumental. Su interpretación es una de las más difíciles para calificar al Rey de la Leyenda Vallenata.

Merengue, su aparición se remonta a la época de la colonia y proviene del vocablo "musarengue", nombre de una de las culturas africanas que traída desde las Costas de Guinea; llegó a la Costa Atlántica. El merengue vallenato es el más auténtico de los cuatro aires tradicionales.

El paseo, es el de mayor auge literario ya que recoge, de forma espontánea, las historias y relatos populares que acontecen a diario como una especie de cronista regional. Es de género cantoral que perpetúa en los hechos autóctonos, que hunde sus raíces en la época precolombina, soporte histórico de los Chimilas, los Guajiros, Tuples y demás habitantes de la región de la provincia de Padilla, haciendo uso de tradición oral como forma esencial para transmitir mensajes musicales. Como su definición lo indica, es el aire ideal para ser bailado.

El son, es la manifestación auténtica de mulato y su dolor, en su contenido han expresado sus autores los mensajes más sentidos de la nostalgia y la pena, que a medida que avanza el canto el lamento y la nostalgia hacen su aparición para dejar plasmada la queja. Es lento y el

acordeonero sobresale por su marcante permanente de bajos haciendo filigranas con los pitos del teclado.

La parranda vallenata y la piquería son otras manifestaciones folclóricas que hacen parte de la idiosincrasia autóctona del folclor vallenato.

Instrumentos Típicos de la Música Vallenata

El canto vallenato en sus inicios estaba acompañado con instrumentación autóctona conformada por tambores negroides, guacharacas y flautas. Las etnias que conformaron el vallenato debieron surtirse de diversos instrumentos de todos los tipos antes de llegar a la trilogía que hoy conforman la base de esta música como son la caja, la guacharaca y el acordeón.

La Caja, Es indiscutible que en este membranófono se encuentra representada la cultura africana. Su fabricación nace de la selección de algunos árboles especiales como el volador, el algarrobero o el cañagueate, donde se elabora el "vaso" o madero del que se extrae su cuerpo interior e inicialmente se le armaba con un aro de bejucos o cuerdas de fique que ajustaban al "vaso" la membrana de cuero, en la contemporaneidad es difícil encontrar caja con cuero y se ha impuesto el parche sintético, el aro metálico y el vaso de fibra de vidrio. Este instrumento era percudido inicialmente con bolillos o baquetas que luego fueron reemplazadas por la percusión a mano limpia y luego perdió una membrana o parche y se cerró ligeramente la apertura del "vaso" o madero, lo cual le da una mejor sonoridad.

La Guacharaca, Se dice que es este el instrumento más original y autóctono de la trifonía vallenata. Ha sido considerado entre los instrumentos musicales más antiguos de la humanidad. El nombre de este instrumento proviene del ave llamada así, que es una de las especies que cantan en coro entre hembras y machos. La planta de donde se fabrica la guacharaca original es una pequeña palmera que crece en montoncitos separados de otros, cuyos tallos se encuentran cubiertos de espinas, su fruto es un racimo de uvas al que en el "Valle de Upar" se le denomina "Uva de lata" porque a la planta se le llama también "Lata". Las primeras guacharacas tenían un tamaño de algo más de un metro, pero el tamaño de las de hoy, es de aproximadamente 30 centímetros.

El guacharaquero es quizás el más anónimo de quienes integran la trilogía, pero en los festivales se ha generalizado que el guacharaquero sea quien cante, con el fin de dejar concentrar más al acordeonero en la digitación, por ello muchos cantantes se han especializado en tocar este instrumento y se conocen como cantantes-guacharaqueros.

El acordeón, la música vallenata no nace con la llegada del acordeón a nuestras tierras, pues fue la flauta la que le abrió el camino y le entregó en bandeja de plata la más hermosa riqueza musical que haya tenido este país. Este instrumento fue inventado y patentado en Alemania en 1829 por Kiril Damian, con el nombre de Akordion. El acordeón desde su llegada ha vivido muchas transformaciones hasta llegar a su actual constitución técnica, hubo acordeones de un solo teclado y dos bajos, luego otro de dos teclados de 17 botones y cuatro bajos y el actual tiene 31 teclas al lado derecho distribuidas en tres hileras y al lado izquierdo 12 botones llamados bajos, en tres hileras.

Los acordeones que se importan para el Vallenato se han modificado en sus tonalidades por arreglistas empíricos, que hoy casi cada canción tiene su tonalidad y esa es la razón por la cual uno observa en una parranda o un concierto que el acordeonero tiene 4, 5 o más acordeones y que los intercambia de acuerdo con las canciones, pues en cada acordeón hay solo tres tonos.

La música vallenata se ha convertido en un símbolo que identifica a Colombia en el mundo. Esta manifestación folclórica, luego de echar raíces en el corazón de los colombianos, ha ganado presencia universal. El Festival de la Leyenda Vallenata, abrió una gran rendija para que el folclor de la Tierra de Francisco el Hombre, se asomara con fuerza y conquistara grandes espacios hasta trasegar por caminos y ciudades de Colombia y luego del exterior, para convertirse en un instrumento que genera excelente imagen para el país y riqueza a la Nación.

Catapultado por destacados hombres de letra como el premio Nobel Gabriel García Márquez, quien expresó que Cien Años de Soledad era un vallenato de 365 páginas, y de la mano de Maestros como Rafael

Escalona, Colacho Mendoza, Emiliano Zuleta Baquero, Alejandro Durán, Adolfo Pacheco, Gustavo Gutiérrez, Calixto Ochoa, Luis Enrique Martínez, Leandro Díaz, Tobías Enrique Pumarejo, Alfredo Gutiérrez, Jorge Oñate, Diomedes Díaz, Los Hermanos Zuleta, entre otros. Así como de los integrantes de renombradas dinastías que promovieron nuestro folclor desde el hogar engendrando grandes familias musicales como la de los López, Romero, Zuleta, Díaz, y Durán, entre otros; ha alcanzado máxima gloria y mucho renombre internacional para Colombia.

El Vallenato, orgullosamente, le ha dado en demasía y le seguirá dando al país, y en correspondencia estimo justo y oportuno el presente proyecto de ley que busca rendirle tributo a esta música, distinguiendo el “Día Nacional de la Música Vallenata”, como fecha folclórica y cultural, enalteciendo de esta manera la expresión folclórica más reconocida y admirada en Colombia: La Música Vallenata.

Consideraciones de la ponencia

Esta iniciativa que hizo tránsito favorable por la honorable Cámara de Representantes, establecía inicialmente la fecha del 27 de abril como Día Nacional de la Música Vallenata, pero luego de una sugerencia formulada por el autor de la iniciativa honorable Representante Alfredo Cuello Baute, y de mi total acuerdo con su recomendación, presento a los honorables Senadores Miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República las siguientes modificaciones respecto del texto votado en los debates reglamentarios de la honorable Cámara de Representantes.

1. La más importante de ellas se refiere a que el presente proyecto declare el día 6 de enero y no el 27 de abril como se proponía inicialmente, como Día Nacional de la Música Vallenata, fundamentados principalmente, en que el 6 de enero es el día de la Fundación de la Ciudad de Los Santos Reyes de Valledupar.

Además de que la fecha que se estaba escogiendo inicialmente, el 27 de abril, es el día de la apertura del Festival Vallenato, y opacaría de manera absoluta la celebración del Día Nacional de la Música Vallenata.

Es por esto que cambiando la fecha para el 6 de enero, se tendrá un nuevo atractivo para Valledupar y la región con esta celebración. La época de inicio de año y, por tanto, vacaciones es propicia para que el turismo se vuelque a la zona del país estimulando la economía e impulsando a una región otrora líder y motor económico de la Costa Caribe, pero deprimida luego por la violencia provocada por un conflicto que ha dejado consecuencias gravísimas y las que se disipan con la vigencia de acciones como la que se propone en el presente proyecto de ley.

La funesta violencia que ha devastado al departamento del Cesar y la región, en general, se agravó con la depresión sufrida por el sector agropecuario cuya reactivación ha sido sólo un sueño. Por ello, esta sección del país, como muchas otras del país requiere de estímulos y oportunidades.

Es allí donde encaja de manera precisa la decisión de dedicarle este reconocimiento a la música vallenata, cuyos juglares, a pesar de la pena y el dolor de ver su tierra consumada en una enorme tristeza, seguirán cantando y hablando bien de ella.

La estratégica decisión del cambio de fecha, mejorará todos los índices afectados favorablemente por el presente proyecto. La economía, por ejemplo, se reactivará de manera importante en esos días. Por ello la determinación de que no sea el 27 de abril sino el 6 de enero, cuenta con el apoyo de los gremios, los gobiernos y los líderes de la región, quienes coinciden en la, indiscutible incidencia que tendrá el Día Nacional de la Música Vallenata en la actividad turística y, por ende, en el mejoramiento de la economía de la región.

El cambio de la fecha obliga, a la modificación del título del proyecto, en consecuencia el título del proyecto de ley quedará así:

“Por la cual se declara el día 6 de enero de los años venideros el Día Nacional de la Música Vallenata y se dictan otras disposiciones”.

2. El artículo 1º queda igual.

3. El artículo 2º, se modifica debido a que se cambia la fecha declarada como Día Nacional de la Música Vallenata, y quedará así:

Artículo 2º. Declárese el 6 de enero de los años venideros, como Día Nacional de la Música Vallenata.

4. El artículo 3º, se modifica con el fin de aclarar el nombre completo de los ministerios en mención, y se le otorga autorización al Gobierno Nacional para apropiar recursos, el artículo quedará así:

Artículo 3º. El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Cultura y Comercio, Industria y Turismo, programará y coordinará actividades que promuevan el desarrollo y divulgación de la Música Vallenata dentro y fuera del país. Autorízase al Gobierno Nacional apropiar los recursos necesarios para tal fin.

5. El artículo 4º, se eliminará por que al estar solicitando al Ministerio de Cultura promocionar la música vallenata a través de un programa especial cada año, se presenta una similitud con el artículo 3º de este mismo proyecto en el cual se está solicitando al Gobierno Nacional a través de dos ministerios la coordinación de actividades que promuevan la música vallenata.

En reemplazo de este artículo se crea otro, que asigna la responsabilidad de la organización de los diferentes eventos que se realicen en el municipio de Valledupar para la celebración del Día Nacional de la Música Vallenata a la alcaldía de este municipio, este artículo quedará así:

Artículo 4º. La alcaldía municipal de Valledupar se encargará de la organización de los actos culturales, deportivos, folclóricos, académicos y científicos que harán parte de la programación que se llevará a cabo cada año en el municipio de Valledupar, durante la celebración del Día Nacional de la Música Vallenata y para ello contará con el apoyo de la Gobernación del departamento del Cesar y el Ministerio de Cultura.

6. El artículo 5º, queda igual.

Proposición

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, propongo a los honorables Senadores miembros de la Comisión Sexta del Senado de la República aprobar en primer debate el Proyecto de ley número 024 de 2005 Cámara, 286 de 2006 Senado, *por la cual se declara el día 27 de abril de los años venideros, el Día Nacional de la Música Vallenata* con las modificaciones formuladas en la presente ponencia.

De los honorables Congresistas,

Luis Alberto Gil Castillo,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 2005 CAMARA, 286 DE 2006 SENADO

por la cual se declara el día 6 de enero de los años venideros el Día Nacional de la Música Vallenata y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. **Queda Igual.** La música vallenata es un instrumento cultural, folclórico, turístico y económico de la Nación.

Artículo 2º. **Modificado.** Declárese el 6 de enero de los años venideros, como Día Nacional de la Música Vallenata.

Artículo 3º. **Modificado.** El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Cultura y Comercio, Industria y Turismo, programará y coordinará actividades que promuevan el desarrollo y divulgación de la música vallenata dentro y fuera del país. Autorízase al Gobierno Nacional apropiar los recursos necesarios para tal fin.

Artículo 4º. **Modificado.** La Alcaldía Municipal de Valledupar se encargará de la organización de los actos culturales, deportivos, folclóricos, académicos y científicos que harán parte de la programación que se llevará a cabo cada año en el municipio de Valledupar, durante la celebración del Día Nacional de la Música Vallenata y para ello contará con el apoyo de la Gobernación del departamento del Cesar y el Ministerio de Cultura.

Artículo 5º. **Queda Igual.** La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Luis Alberto Gil Castillo,
Senador de la República.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 024 DE 2005 CAMARA,
286 DE 2006 SENADO**

por la cual se declara el día 6 de enero de los años venideros el Día Nacional de la Música Vallenata y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La música vallenata es un instrumento cultural, folclórico, turístico y económico de la Nación.

Artículo 2°. Declárese el 6 de enero de los años venideros, como Día Nacional de la Música Vallenata.

Artículo 3°. El Gobierno Nacional, a través de los ministerios de Cultura y Comercio, Industria y Turismo, programará y coordinará actividades que promuevan el desarrollo y divulgación de la música vallenata dentro y fuera del país. Autorízase al Gobierno Nacional apropiar los recursos necesarios para tal fin.

Artículo 4°. La Alcaldía Municipal de Valledupar se encargará de la organización de los actos culturales, deportivos, folclóricos, académicos y científicos que harán parte de la programación que se llevará a cabo cada año en el municipio de Valledupar, durante la celebración del Día Nacional de la Música Vallenata y para ello contará con el apoyo de la Gobernación del departamento del Cesar y el Ministerio de Cultura.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Luis Alberto Gil Castillo,
Senador de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 366 - Miércoles 13 de septiembre de 2006	Págs.
SENADO DE LA REPUBLICA	
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2006 Senado, por medio del cual se modifican los artículos 356 y 357 de la Constitución Política.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 112 de 2006 Senado, por medio de la cual modifican los artículos 16 parágrafo 3°, 17 y 24 de la Ley 105 de 1993 y se fortalece e incentiva la construcción, mantenimiento y adecuación de la Red Vial Terciaria de la República de Colombia.	11
Proyecto de ley número 114 de 2006 Senado, por la cual se reglamenta el inciso 1° del artículo 266 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	13
Proyecto de ley número 115 de 2006 Senado, por medio de la cual se castigan conductas de hurto calificado, hurto de automotores y partes esenciales, y se reajustan penas para conductas graves contra el patrimonio económico.	16
Proyecto de ley número 116 de 2006 Senado, por la cual se introducen modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud.....	24
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 072 de 2006 Senado, por la cual “la Nación se vincula a la celebración de los 30 años de existencia jurídica de la Universidad de La Guajira, y se autorizan unas inversiones”	36
Ponencia para primer debate y texto al Proyecto de ley número 147 de 2005 Cámara, 281 de 2006 Senado, por la cual la Nación declará patrimonio histórico y cultural de la Nación al Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo y se dictan otras disposiciones.....	39
Informe de ponencia para primer debate, Pliego de modificaciones y Texto propuesto al Proyecto de ley número 024 de 2005 Cámara, 286 de 2006 Senado, por la cual se declara el día 27 de abril de los años venideros, el Día Nacional de la Música Vallenata.....	41

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2006