



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XVII - Nº 681

Bogotá, D. C., jueves 2 de octubre de 2008

EDICION DE 28 PAGINAS

DIRECTORES:

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

JESUS ALFONSO RODRIGUEZ CAMARGO

SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 169 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se regula la actividad del personal de apoyo escénico y actores de fondo, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

En uso de sus facultades Constitucionales y Legales,

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular la actividad de los empleadores del personal de apoyo escénico y de los actores de fondo, de las diferentes producciones de cine, televisión teatro, y demás afines.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la adecuada comprensión y aplicación de la presente ley, se establecen las siguientes definiciones:

1. Personal de apoyo escénico. Son aquellas personas naturales que laboran en las obras de cine, televisión, teatro y demás afines, apoyando el desarrollo de la escena, apareciendo o desplazándose.

2. Actores de fondo. Son aquellas personas naturales que laboran en las obras de cine, televisión, teatro y demás afines, realizando diálogos que en relación con la duración de la escena se consideran cortos.

3. Empleadores del personal de apoyo escénico y actores de fondo. Son aquellas personas naturales o jurídicas, cuyo objeto social consiste en seleccionar y contratar directamente o como intermediario con las programadoras, canales o demás productoras de cine o televisión, personal de apoyo escénico y a los actores de fondo.

Artículo 3°. CONTRATAACION DEL PERSONAL DE APOYO ESCÉNICO EN CINE O TELEVISIÓN. La labor que desempeñe el personal de apoyo escénico y actores de fondo, debe realizarse respetando los principios y normas laborales en especial los artículos 127, 132 numeral 1 y 134 del Código Sustantivo del Trabajo y demás normas laborales concordantes.

Artículo 4°. *Matrícula del empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión.* Toda persona natural o jurídica, entre cuyas actividades principales esté la de contratar al personal de apoyo escénico y actores de fondo, directamente o que sirva de intermediaria, con

las programadoras, canales o demás productoras de cine o televisión, deberá matricularse ante el Ministerio de Cultura, por intermedio del Consejo Nacional de Cultura.

Para ejercer las actividades de que trata el inciso anterior será indispensable haber cumplido con el requisito de matrícula. Las personas matriculadas quedarán sujetas a la inspección, vigilancia y control de la autoridad competente.

Artículo 5°. *Requisitos para obtener la matrícula.* Para obtener la matrícula de que trata el artículo anterior, el interesado deberá cumplir los siguientes requisitos:

a) Presentar documento que acredite existencia y representación legal, cuando se trate de personas jurídicas o en el caso de personas naturales, el registro mercantil, en ambos casos constituyéndose con un capital superior a veinte salarios mínimos mensuales legales vigentes.

b) Demostrar que en todos los contratos que suscriba con el personal de apoyo escénico en cine o televisión, se respetan todos los derechos laborales consagrados en la Constitución, la ley y los tratados internacionales.

c) Las demás que determine la autoridad competente.

Artículo 6°. *Término para solicitar la matrícula.* Los empleadores del personal de apoyo escénico y actores de fondo, que no se encuentren registrados ante la autoridad competente, deberán hacerlo a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes contados a partir de la fecha de vigencia de la presente ley.

Artículo 7°. *Condición para anunciarse como empleador.* Las personas que se anuncien al público como empleadores del personal de apoyo escénico y actores de fondo, deberán indicar el número de su matrícula vigente. Esta obligación será exigible a partir del vencimiento de los términos señalados en el artículo anterior.

Artículo 8°. *Inspección, control y vigilancia del empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión.* La inspección, control y vigilancia, del empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, estará a cargo del Consejo Nacional de Cultura como órgano de asesoría y coordinación del Ministerio de Cultura.

Artículo 9°. *Funciones.* El Consejo Nacional de Cultura, ejercerá las siguientes funciones respecto del personal de apoyo escénico en cine o televisión:

1. Expedir matrícula de empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, de acuerdo al artículo 4° de la presente ley.
2. Ejercer la inspección, control y vigilancia del empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, del que trata el artículo 8° de la presente ley.
3. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el anuncio al público y con el ejercicio de actividades sin la obtención de la matrícula cuando a ello hubiere lugar, del que trata el artículo 7° de la presente ley.
4. Aplicar las sanciones administrativas establecidas en la presente ley y demás normas concordantes.
5. Crear políticas públicas en beneficio del personal de apoyo escénico y actores de fondo.
6. Velar para que el personal de apoyo escénico y actores de fondo, sea afiliado al régimen de seguridad social por parte de sus empleadores.
7. Velar por el respeto de los derechos del personal de apoyo escénico y actores de fondo, en todas las obras o producciones en las que sean contratados.
8. Brindar orientación al personal de apoyo escénico y actores de fondo, sobre sus derechos y garantías, consagrados en la ley.
9. Orientar la creación de asociaciones de actores y del personal de apoyo escénico de cine y televisión.

Parágrafo. Para las funciones a las que se refiere el presente artículo, el Ministerio de Cultura, por intermedio del Consejo Nacional de Cultura, podrán desarrollar sistemas de inspección, vigilancia y control, acorde a los parámetros que establezca el Gobierno Nacional en un período de seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley.

Artículo 10. *Sanciones.* Sin perjuicio de las demás sanciones a que hubiere lugar, el Ministerio de Cultura, podrá imponer multas hasta por cien (100) salarios mínimos mensuales legales vigentes, mediante resolución motivada, por las siguientes razones:

1. Cuando el empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, no cumpla con la obligación de obtener la matrícula dentro del término señalado en la presente ley.
2. Cuando el empleador vulnere los derechos laborales del personal de apoyo escénico y actores de fondo contratado.
3. Cuando el empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, se anunciare al público sin mencionar el número de la matrícula vigente que se les hubiere asignado.
4. Por incumplimiento por parte del empleador del personal de apoyo escénico y actores de fondo, de cualquier otra norma legal a que deba sujetarse, así como por la inobservancia de las órdenes e instrucciones impartidas por el Ministerio de Cultura.

Parágrafo 1°. La autoridad competente podrá, suspender o cancelar la respectiva matrícula, ante el incumplimiento reiterado de las conductas señaladas en el presente artículo.

Parágrafo 2°. Contra las providencias que ordenen el pago de multas, la suspensión o cancelación de la matrícula procederá únicamente recurso de reposición.

Artículo 9°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su vigencia, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Jairo Clopatofsky Ghisays,

Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Esta ley se crea con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos colombianos, que se emplean habitualmente en las obras de cine, televisión, teatro y demás afines, como comerciales de televisión, radio, o en

medios visuales, este personal puede emplearse como apoyo escénico o como actores de fondo, entendiendo los primeros como aquellos que figuran instantáneamente o transitan, y los segundos son aquellos que realizan pequeños diálogos, este grupo de personas que tradicionalmente se les ha denominado extras, en la actualidad ven todos sus derechos vulnerados, debido a que su remuneración les es pagada luego de periodos de hasta cuarenta y cinco días, laboran por grandes jornadas, no se les reconoce pago en horas nocturnas, ni dominicales, no se les respeta una hora de alimentación e inclusive, la remuneración está por debajo del salario mínimo.

Una grave problemática respecto de este grupo social, consiste en que no se les garantiza seguridad social por parte de los empleadores, y si alguien llegare a sufrir cualquier tipo de lesión, estando laborando, no está claro quién debe responder por su salud.

Este proyecto de ley busca dar solución a la desprotección del personal de apoyo en cine y televisión, a los que comúnmente son conocidos con el nombre de extras, término que se pretende modificar con el fin de dignificar la profesión de cientos de colombianos que han dedicado toda su vida a esta labor.

El artículo 1° de esta ley establece como objeto, regular la actividad de los empleadores del personal de apoyo escénico en cine o televisión Nacional.

Es de trascendental importancia regular esta actividad de contratación, ya que las programadoras, canales o productoras de televisión han delegado la actividad de contratación en empresas temporales denominadas de “casting”, las cuales no respetan totalmente la labor del personal de apoyo escénico en cine o televisión Nacional, *lo cual ha generado arbitrariedad por parte de dichas empresas vulnerando derechos de los actores temporales.*

En el artículo 2° se establece que para efectos de la adecuada comprensión y aplicación de la presente ley, es necesario determinar los destinatarios de esta ley, en primer lugar en cuanto al *personal de apoyo escénico en cine o televisión*, con el fin de dignificar su labor y no considerarlo solo algo “extra”, en las producciones televisivas o cinematográficas.

Del mismo modo es necesario establecer la denominación que tendrán los **empleadores del personal de apoyo escénico en cine o televisión**, los cuales pretende esta ley regular.

Por lo tanto cualquier persona natural o jurídica, que desarrolle como objeto social seleccionar y contratar directamente o como intermediario con las programadoras, canales o demás productoras de cine o televisión, al personal de apoyo escénico, estará regulada por la presente ley.

En cuanto a la regulación de la contratación del personal de apoyo escénico en cine o televisión, contemplada en el artículo 3°, es de vital importancia que esta se desarrolle en los términos establecidos en las normas laborales internacionales, constitucionales, y aquellas contempladas en el Código Sustantivo del Trabajo.

La Corte Constitucional ha aportado bajo la noción de “contrato realidad”, aquella relación que teniendo apariencia distinta, encierra por sus contenidos materiales una verdadera vinculación laboral en donde se establece el primado de la sustancia sobre la forma (artículo 228 de la Constitución)¹.

La premisa del principio constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades no es más que un contundente compromiso de la Constitución con la igualdad material y el estado social de derecho, en donde el que entrega su fuerza de trabajo sometido a un horario y acatando órdenes, debe ser revestido de las garantías y prestaciones propias del derecho laboral, independientemente del disfraz contractual que hubiese pactado².

1 Corte Constitucional, Sentencia T-101/02, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

2 Procuraduría General de la Nación, Concepto 4362.

Además señaló la Corte: “*El principio Constitucional de prevalencia de la realidad sobre las formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales tiene plena operancia en el asunto, en los casos en que se haya optado por los contratos de prestación de servicios para esconder una relación laboral; de manera que, configurada esa relación dentro de un contrato de esa modalidad el efecto normativo y garantizador del principio se concretará en la protección del derecho al trabajo y garantías laborales, sin reparar en la calificación o denominación que haya adoptado el vínculo que la encuadra, desde el punto de vista formal*”³.

Este artículo es de vital importancia en el marco de la presente ley, puesto que las principales vulneraciones que sufren el personal de apoyo en cine o televisión, corresponde a transgresiones de tipo laboral, que nuestra legislación interna contempla desde antaño como derechos de todo aquel que se ocupe sea considerado como trabajador.

Los principales derechos vulnerados al personal de apoyo escénico en cine o televisión, y por lo cual se mencionan expresamente en este proyecto, son los contemplados en los siguientes artículos del Código Sustantivo del Trabajo:

Artículo 127. Elementos integrantes. *Constituye salario no sólo la remuneración ordinaria, fija o variable, sino todo lo que recibe el trabajador en dinero o en especie como contraprestación directa del servicio, sea cualquiera la forma o denominación que se adopte, como primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones.*

Artículo modificado por el artículo 14 de la Ley 50 de 1990.

En este artículo se establecen los factores que constituyen salario, y por lo tanto al personal de apoyo escénico en cine o televisión, se le deben reconocer como remuneración tales primas, sobresueldos, bonificaciones habituales, valor del trabajo suplementario o de las horas extras, valor del trabajo en días de descanso obligatorio, porcentajes sobre ventas y comisiones, los cuales generalmente son desconocidos por quienes en esta ley hemos denominado empleadores del personal de apoyo escénico en cine o televisión.

Artículo 132. Formas y libertad de estipulación.

1. *El empleador y el trabajador pueden convenir libremente el salario en sus diversas modalidades como por unidad de tiempo, por obra, o a destajo y por tarea, etc., pero siempre respetando el salario mínimo legal o el fijado en los pactos, convenciones colectivas y fallos arbitrales.*

Artículo interpretado con autoridad por el artículo 49 de la Ley 789 de 2002 y modificado por el artículo 18 de la Ley 50 de 1990.

Es de vital importancia que en toda actividad formal se respete el salario mínimo legal fijado por el Gobierno Nacional, como derecho reconocido en el derecho interno colombiano, el cual no puede vulnerarse a cientos de colombianos, por parte de los empleadores del personal de apoyo escénico en cine o televisión.

Artículo 134. Periodos de pago.

1. *El salario en dinero debe pagarse por periodos iguales y vencidos, en moneda legal. El periodo de pago para los jornales no puede ser mayor de una semana, y para sueldos no mayor de un mes.*

2. *El pago del trabajo suplementario o de horas extras y el del recargo por trabajo nocturno debe efectuarse junto con el salario ordinario del período en que se han causado, o a más tardar con el salario del período siguiente.*

Una problemática evidente del personal de apoyo en cine o televisión, es la tardanza en sus pagos lo cual hace que su actividad sea menos digna, y corra riesgo su mínimo vital, al depender de una remuneración que puede tardar cuarenta o más días en ser canceladas, y sin la certeza de la fecha en que se realizará el pago.

³ Sentencia C-154-97, M.P. Hernando Herrera Vergara.

La actividad del **empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión**, sin duda debe ser regulada con el fin de evitar las vulneraciones a derechos fundamentales y laborales, ya que la actividad que estos desarrollan sin lugar a dudas comprende el desarrollo de actividades laborales, pues en ella median aspectos como la subordinación, la remuneración al desarrollar la labor y sobre todo el personal de apoyo en cine o televisión no puede desarrollar la labor encomendada por sí solo, ya que es la programadora, el canal, o demás productoras quienes poseen los medios y equipos técnicos de grabación, para que estos desarrollen tal actividad.

Al respecto la sentencia de la honorable Corte Constitucional C-016 de 1998, establece como diferencia entre el contrato civil y el contrato laboral que “*Esa distinción, entre el contrato civil y el contrato laboral, se ha ido afianzando a través del tiempo y encuentra origen en el reconocimiento de la situación de asimetría en la que se encuentran las partes, la cual no permite presumir que el acuerdo de voluntades se produzca a partir del ejercicio no interferido ni restringido de la autonomía de cada una de ellas, como si ocurre en el contrato civil, y en la evolución misma de las sociedades que reivindican el trabajo como un valor y un principio esencial del Estado, y como un derecho fundamental de las personas de cuya realización efectiva depende el desarrollo de la misma en condiciones de dignidad. En efecto, a diferencia de lo que ocurre con el contrato civil, el contrato de trabajo es la fuente de la relación laboral, cumple una función reguladora complementaria de las condiciones establecidas en la Constitución y en la ley, condiciones que las partes no están en capacidad de transgredir, empeorar o desconocer, pues ello implicaría la nulidad de sus cláusulas.*”

En el **artículo 4º**, la nueva competencia de matrícula que debe adelantarse ante el Ministerio de Cultura, por intermedio del Consejo Nacional de Cultura, como órgano de asesoría y coordinación, se le asigna este ya que tal competencia se relaciona con las funciones generales otorgadas, las cuales se encuentran establecidas en la Ley 489 de 1998, la Ley 181 de 1995, y en especial el Decreto 1746 de 2003:

Decreto 1746 de 2003. Artículo 2º. Funciones generales:

(...)

4. *Fomentar y estimular la creación, la investigación, la actividad artística y cultural y el fortalecimiento de las expresiones culturales en todos los niveles territoriales.*

(...)

5. *Orientar, planear y promover la industria cinematográfica colombiana.*

(...)

6. *Determinar la programación de la televisión cultural en coordinación con la programadora oficial.*

(...)

8. *Las demás que le determine la ley.*

Por lo tanto la actividad de matrícula del empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión, se ajusta a las funciones que genéricamente se le han atribuido al Consejo Nacional de Cultura del Ministerio de Cultura, sin atribuirle competencia extraña al giro normal de los asuntos que conoce, y por tratarse este caso de asuntos relacionados con la cultura, como ocurre con nuestro cine y televisión.

El **artículo 5º** del presente proyecto de ley, que pongo a su consideración, establece algunos requisitos para que el empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión, pueda obtener matrícula, esto con el fin de garantizar el derecho a la estabilidad laboral, del personal de apoyo escénico en cine o televisión, y demás derechos fundamentales y laborales reconocidos en la legislación interna Colombiana por tratados y convenios internacionales.

Según nuestra constitución política en su artículo 53; el Estado y la ley deben propender por la estabilidad laboral del trabajador colombiano.

En Sentencia C-016 de 1998 ha señalado: “Mediante el principio de la estabilidad en el empleo, que es aplicable a todos los trabajadores, independientemente de que sirvan al Estado o a patronos privados, la Constitución busca asegurar que el empleado goce de una certeza mínima en el sentido de que el vínculo laboral contraído no se romperá de manera abrupta y sorpresiva, de manera que no esté expuesto en forma permanente a perder su trabajo y con él los ingresos que permiten su propio sustento y el de su familia, por la decisión arbitraria del patrono”.

Conforme a lo anterior en el **artículo 6°**, se fija un término para que los empleadores del personal de apoyo escénico en cine o televisión se registren ante la autoridad competente, el cual es de tres meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, esto con el fin de viabilizar el cumplimiento del requisito fijado en el artículo 5°.

Del mismo modo en el **artículo 7°**, se busca que el requisito de matrícula del empleador del personal de apoyo escénico en cine o televisión, sea necesario y para ello se establece que las personas que se anuncian al público como empleador de personal de apoyo escénico en cine o televisión, deberán indicar el número de su matrícula vigente.

De igual manera en el **artículo 8°**, el cual trata sobre la inspección, vigilancia y control del empleador, busca este artículo brindar protección al empleado y seguimiento al empleador, logrando confiabilidad en las partes en el momento de la contratación y estabilidad en el área laboral y comercial, de esta forma se garantizaría el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley. De manera tal, que dicha actividad estaría vigilada y controlada por el Consejo Nacional de Cultura y no estaría al arbitrio de un conglomerado que se lucra de las actividades realizadas por los actores temporales en televisión.

La creación del **artículo 9°**, conlleva a establecer unas funciones especiales que cumplirá el Consejo Nacional de Cultura con relación a la actividad realizada por el personal de apoyo en cine o televisión, estableciéndose de esta manera una forma de protección y garantía a las partes.

Por último el **artículo 10** persigue sancionar a quienes no cumplan con el lleno de los requisitos que exige la presente ley y demás normas que le sean complementarias; por cuanto de esta manera se logra generar credibilidad y seriedad en aquellas personas que se dedican a la contratación de personal de apoyo en cine o televisión.

Cordialmente,

Jairo Clopatofsky Ghisays,
Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

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

El día 30 del mes de septiembre del año 2008 se radicó en la Plenaria del Senado el Proyecto de ley número 169, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el honorable Senador *Jairo Clopatofsky Ghisays*.

El Secretario General,

Emilio Otero Dajud.

SENADO DE LA REPUBLICA

Sección de Leyes

Bogotá, D. C., 30 de septiembre de 2008

Señora Presidenta:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 169 de 2008 Senado, *por medio de la cual se regula la actividad del personal de apoyo escénico y actores de fondo, 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 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., 30 de septiembre de 2008

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Hernán Francisco Andrade Serrano.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Emilio Otero Dajud.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 334 DE 2008 SENADO, 306 DE 2008 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia.

Bogotá, D. C., agosto 25 de 2008

Doctor

UBEIMAR DELGADO

Presidente

Comisión Cuarta

Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Delgado:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 334 de 2008 Senado, 306 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la Celebración de los 200 años del**

municipio de Anorí en el departamento de Antioquia. En los siguientes términos.

1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de cinco artículos: el primero, la Nación se vincula a la conmemoración de los 200 años del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia. En el segundo artículo a partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Anorí, departamento de Antioquia, así: Construcción de la Casa de la Cultura Maestro Pedro Nel Gómez, Construcción Centro Día del Anciano, Construcción del Hogar Múltiple de Bienestar Familiar, Construcción de la Casa Campesina, Proyecto Ecoturístico, Construcción de la Cárcel Regional. En el tercer artículo, autorizase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley. En cuarto artículo, para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de convenios

interadministrativos entre la Nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Anorí. El quinto artículo, la presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

2. Justificación del proyecto

El proyecto de ley se justifica por varias razones:

En primer lugar, la celebración de los 200 años del municipio de Alejandría en el departamento de Antioquia, Anorí, fue fundada en 1808 y se asegura que el nombre de este distrito proviene de nori, un cacique que moro en esa comarca, el primer nombre que se le dio fue Real de Minas de San Juan Nepomuceno de Anorí.

En la década de 1835 a 1845, vivió una época de gran prosperidad cuando se explotaron varias y muy ricas minas de oro, una fue la mina de Santa Ana. Pero tras esos años de bonanza vinieron otros de decadencia, y miraron hacia la agricultura y su desarrollo se orientó hacia la producción agrícola. Pero en la segunda mitad del siglo XX, el oro recobró su importancia, con la explotación de la mina la Constanza.

Esta gran riqueza aurífera atrajo importantes inversionistas nacionales y extranjeros, quienes montaron sus empresas mineras en Anorí, pero con la posterior baja en la producción minera, abandonaron la zona. Aun cuando en la actualidad el oro escasea, este continúa siendo el producto clave; sin embargo cada día se destaca la importancia de la agricultura y la explotación forestal.

En la actualidad se destaca, además de la riqueza minera, a Anorí como un municipio culturalmente importante, por lo que ha sido denominado como: “Tierra de artistas” cuna por ejemplo, del Maestro Pedro Nel Gómez y de León Zafir. En la arquitectura se encuentran hermosas construcciones típicas de la cultura Antioqueña y en el área rural, un maravilloso paisaje de cascadas y verdes parajes, que corresponden a su apelativo de “Cima del arte sobre una montaña de oro”.

Se encuentra ubicada a 175 kilómetros de Medellín por una carretera secundaria, tiene un corregimiento, cuenta con 51 veredas y que para efectos administrativos, sociales, culturales y económicos, se encuentran agrupados en cuatro sectores rurales estos son: Anorí - La Plancha, Anorí - Carretera Principal, Anorí - Norizal y Anorí - Dos Bocas. Cada una de estas zonas guarda cierta unidad biofísicas, económicos y en los flujos que la población ejerce sobre el centro urbano municipal.

La economía de Anorí está basada en el minero, ganado doble propósito, panela, café, cacao y maderas preciosas. Actualmente con la construcción del proyecto Hidroeléctrico Porce III y las expectativas de la construcción del Proyecto Porce IV, se prevé un importante desarrollo ecoturístico, aprovechando las grandes potencialidades del municipio y sus bellezas naturales.

Dentro de los grandes problemas que posee el municipio de Anorí, están:

- Cultivos ilícitos: se debe a que muchos de los campesinos han cambiado la actividad minera, por los cultivos ilícitos de marihuana y coca que proliferan ante la bonanza de las drogas ilícitas, lo que ha llevado a que se presente a la degradación del suelo, que se acentúa con la fumigaciones, un mayor empobrecimiento de la población y frecuentes episodios de violencia.

- Conflicto armado: Esta problemática se encuentra entrelazada por una parte con el conflicto generalizado que vive el país y por otra, con disputas de grupos al margen de la ley por el control de esta zona; que se ve reflejado en las muertes violentas, desplazamientos forzados, desapariciones, secuestros, víctimas de minas antipersonas, orfandad entre otros.

- Aislamiento geográfico: la deficiencia de las rutas de acceso mantienen relativamente aislado al municipio del departamento y el país, lo que dificulta entre otros la comercialización de los productos agrícolas, ya que las carreteras con las que cuenta (dos secundarias y dos terciarias) permanecen en mal estado la mayor parte del año.

Teniendo en cuenta la anterior, existe la necesidad de apoyar al municipio de Anorí, en la implementación de proyectos productivos, que faciliten la sustitución de los cultivos ilícitos, en el fomento del desarrollo cultural y el turismo, y en el desarrollo de obras enfocadas

en las poblaciones que han sufrido el mayor impacto del conflicto en la región (campesinos, niños, ancianos, desplazados entre otros). Por ello **con el presente proyecto de ley, queremos contribuir a la solución de algunas de las necesidades apremiantes del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia.**

3. Marco normativo sobre el tema

El constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan de los entes municipales. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 8º. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79, numeral 2. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

4. Marco normativo sobre presupuesto

Tal y como proponemos la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorízase al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a la previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

- “Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexistencia aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto - particularmente de carácter social ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de otras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) -“no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M.P.: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

Del mismo modo, la Sentencia C-486 de 2002 se dijo:

• “La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiteran en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyecto inherente al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351) Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con las facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento”. Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresan, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inenajenable,” o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994, caso en el cual es perfectamente legítima. Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997”.

En Sentencia 554 de 2005, hizo las siguientes precisiones:

• “El gasto público es el empleo del dinero perteneciendo al Estado por parte de la administración pública.

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

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

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

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

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

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

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

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo” (folio 38), dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal (d) del artículo 2° objetado por el Gobierno.

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

5. Consideraciones de la ponencia

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración de los 200 años de la fundación del municipio de Anorí, en el departamento de Antioquia, que se cumplen este 16 de agosto de 2008.

Artículo 2°. A partir de la promulgación de la presente ley y de conformidad con los artículos 334, 339, 341 y 345 de la Constitución Política, se autoriza al Gobierno Nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública y de interés social en el municipio de Anorí, departamento de Antioquia, así:

- Construcción de la Casa de la Cultura Maestro Pedro Nel Gómez.
- Construcción Centro Día del Anciano.
- Construcción del Hogar Múltiple de Bienestar Familiar.
- Construcción de la Casa Campesina.
- Proyecto Ecoturístico.
- Construcción de la Cárcel Regional.

Artículo 3°. Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4°. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos necesarios, el sistema de cofinanciación y la celebración de los convenios interadministrativos entre la Nación, el departamento de Antioquia y el municipio de Anorí.

Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Luis Fernando Duque García,
Senador de la República.

Proposición

Por las anteriores consideraciones solicito a la plenaria de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República, dar primer debate al **Proyecto de ley número 334 de 2008 Senado, 306 de 2008 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la Celebración de los 200 años del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia.**

Cordialmente,

Luis Fernando Duque García,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 2008 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., agosto 27 de 2008

Doctor

UBEIMAR DELGADO

Presidente

Comisión Cuarta

Honorable Senado de la República

Ciudad

Respetado doctor Delgado:

En cumplimiento de la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Mesa Directiva del honorable Senado de la República, me permito presentar informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 91 de 2008 Senado de la República, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

1. Contenido del proyecto de ley

El proyecto de ley consta de cuatro artículos: el primero se asocia la Nación a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia con motivo de la celebración de los 100 años de su fundación. En el segundo artículo autoriza al Gobierno Nacional para que incluya en el Presupuesto General de la Nación las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Caicedo, Pavimentación del tramo Usa - Caicedo por la vía Santa Fe de Antioquia, Construcción y Adecuación del Centro Cultural Campesino y de Noviolencia donde funcionarán el Centro de Desarrollo y Reconciliación, la Casa Campesina, la Casa de la Cultura y la Emisora Municipal. Remodelación y Modernización del Colegio San Juan Bosco. El artículo tercero las autorizaciones de gastos otorgadas al Gobierno Nacional se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar de acuerdo a las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal. Por último, el artículo cuarto establece la vigencia de la ley a partir de su promulgación.

1. Justificación del proyecto

El proyecto de ley se justifica por varias razones:

En primer lugar, la celebración de los 100 años del municipio de Caicedo en el departamento de Antioquia es tributo que se le hace especialmente a los primeros pobladores de este municipio el cual fue un territorio inicialmente ocupado por los Catíos, el municipio se creó con territorio segregado de Santa Fe de Antioquia y Urrao, lo cual eran pura selva tropical y húmeda, luego llegaron los primeros colonos en busca de nuevas fortunas, pero no es hasta 1908 que el Presidente Reyes viendo

que cumplía con todos los requisitos para la creación dictó el Decreto 1303 de 1908 y así fue elegido municipio de Caicedo.

Tiene una población 8.500, se encuentra ubicada a 142 kilómetros de Medellín por la vía de Santafé de Antioquia, por Urrao 202 kilómetros, y por Anzá 180 kilómetros, cuenta con 22 veredas.

La economía de Caicedo está basada en la agricultura con productos como el café, maíz y frijol, la caña panelera, el plátano y la yuca; así mismo producen importantes ingresos los frutales, la piscicultura y la extracción de oro, entre otros.

El municipio de Caicedo, muestra del empuje antioqueño, mantuvo el crecimiento propio de los municipios de esta región, jalonados por la bonanza cafetera.

A mediados de la década de los años 50, soportó los embates de denominada "violencia".

A partir de 1995, el municipio de Caicedo es blanco de tres tomas guerrilleras por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y una retaliación paramilitar.

La primera toma fue el 13 de enero de 1995, la cual dejó destruido el casco urbano, unas semanas después los paramilitares se tomaron el pueblo en busca de quienes ellos apoyaban a la guerrilla.

La segunda toma fue el 13 de abril de 1996, el frente 34 de las FARC, en esa ocasión el párroco evita el asesinato de los agentes de policía que se entregaron voluntariamente como única forma de salvar sus vidas.

La tercera toma fue el 16 de octubre de 1997, el ataque guerrillero estaba dirigido al Comando de Policía.

Después de las tomas guerrilleras, el municipio vivió una difícil situación, la presión y su constante presencia impedía que los campesinos salieran a vender sus cosechas de café única fuente de sustento. Esta situación motivó a la comunidad, dirigida por el Párroco a organizarse y generar una campaña de resistencia civil y acompañan a los campesinos a vender sus cosechas. Esta posición lleva a Caicedo a ser reconocido como el PRIMER MUNICIPIO NOVIOLENTO DE ANTIOQUIA.

El 5 de mayo de 2003, es asesinado el Gobernador de Antioquia Guillermo Gaviria Correa y su Asesor de Paz Gilberto Echeverri Mejía y otros ocho militares los cuales un año y quince días antes se habían unido al clamor de Caicedo y fueron secuestrados.

El 5 de mayo del 2007, Caicedo mediante una Consulta Popular, ratifica la decisión de ser el PRIMER MUNICIPIO NOVIOLENTO DE ANTIOQUIA Y DEL PAIS, y donde además funciona el Centro para el Desarrollo y la Reconciliación, instancia conformada bajo la coordinación del Plan Congruente de Paz y Noviolencia y posterior acompañada por la Secretaría de Participación Ciudadana y Desarrollo Social de Antioquia.

El municipio de Caicedo, ubicado al sur occidente de Antioquia requiere de especial atención y reconocimiento del Gobierno Nacional, por sus condiciones humanas y su importante contribución a la recomposición del tejido social de nuestro país al declararse como Primer municipio Noviolento de Colombia.

2. Marco normativo sobre el tema

El constituyente de 1991, incluyó en la Carta Política diversas normas que tratan de los entes municipales. De manera taxativa pueden citarse algunas disposiciones de rango constitucional como las señaladas en los siguientes artículos:

Artículo 2º. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 8°. Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.

Artículo 79, numeral 2. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para estos fines

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

3. Marco normativo sobre presupuesto

Tal y como proponemos la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus Sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorízase al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

En consecuencia, queda claro que en el proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y por lo tanto, el texto encuentra pleno respaldo, entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

• “Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexistencia aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto –particularmente de carácter social– ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución.

La Corte insiste en que las leyes que decretan gasto público en sí mismas y aparte de obras exigencias constitucionales como la que en esta oportunidad se resalta (estructura de la administración nacional) –“no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros, de proponer proyectos sobre las referidas materias” (Sentencia C-360 del 14 de agosto de 1996. M. P.: doctor Eduardo Cifuentes Muñoz)”.

Del mismo modo, en la Sentencia C-486 de 2002 se dijo:

• “La Corte Constitucional ha analizado en desarrollo de su función de guardiana de la integridad y supremacía de la Carta Política (artículo 241-8) diferentes proyectos de ley en los que el legislativo ha decretado un gasto público, estableciendo varios criterios para el ejercicio del control de constitucionalidad sobre esa materia, que se reiteran en esta sentencia.

En efecto, de acuerdo con la Constitución, tanto el Gobierno como el Congreso de la República ejercen competencias en materia de gasto público, las cuales han sido claramente definidas por esta Corte. Así, y en virtud del principio de legalidad del gasto, el Congreso es, en principio, el único facultado para decretar las erogaciones necesarias destinadas a la ejecución de proyecto inherente al Estado, atribución que solo puede ejercer el Ejecutivo cuando actúa como legislador extraordinario durante los estados de excepción. Por su parte la Carta reserva al Gobierno la potestad de incorporar o no en el presupuesto las partidas correspondientes a tales gastos, y se le permite aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (artículos 349 y 351) Corte Constitucional, Sentencias C-490 de 1994, C-360 de 1996, C-3424 de 1997, C-325 de 1997 y C-197 de 1998.

En cuanto a iniciativa legislativa se refiere, las leyes de presupuesto y las que contienen el Plan Nacional de Desarrollo e Inversiones son de iniciativa exclusiva del Gobierno Nacional (artículo 154 ídem). No sucede lo mismo con las leyes que decretan gastos públicos, pues respecto de ellas el Congreso y el Gobierno cuentan con las facultades para presentarlas. Potestad que “no puede confundirse con la iniciativa para modificar partidas propuestas por el Gobierno en la ley anual de rentas y de apropiaciones, la cual si bien debe tener origen en el Gobierno y debe ser presentada al Congreso dentro de los primeros diez días de cada legislatura, de forma que una vez ordenado el gasto en ley previa, solo pueda ejecutarse si es incluido en el respectivo presupuesto, según el inciso 2° del artículo 345 de la Carta. El ejecutivo por su parte conserva competencia para formular el presupuesto anual de rentas y gastos de la Nación que le atribuye el artículo 346 del mismo ordenamiento” Corte Constitucional, Sentencia C-195 de 1998.

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresan, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al Gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esas erogaciones, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, “ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Corte Constitucional, Sentencia C-490 de 1994. Por ende, el escrutinio judicial para determinar si en este aspecto una ley es o no constitucional consiste en analizar si la respectiva norma consagra “un mandato imperativo dirigido al ejecutivo”, caso en el cual es inexecutable”, o si por el contrario, se trata de una ley que se contrae a decretar un gasto público y, por lo tanto, a constituir un título jurídico suficiente –en los términos de los artículos 345 y 346 de la Carta– para la eventual inclusión de la partida correspondiente, en la ley de presupuesto. Corte Constitucional, Sentencia C-360 de 1994, caso en el cual es perfectamente legítima. Corte Constitucional, Sentencia C-324 de 1997”.

En Sentencia 554 de 2005, hizo las siguientes precisiones:

• “El gasto público es el empleo del dinero perteneciendo al Estado por parte de la administración pública.

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

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

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

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

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

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

La regla general en nuestro sistema constitucional es que el Congreso es quien tiene la iniciativa en materia de gasto público y excepcionalmente el

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

Por consiguiente, y en el presente caso, esta Corte encuentra que la ley “autoriza al Gobierno Nacional para incorporar dentro del presupuesto general de la Nación correspondiente a próximas vigencias, las apropiaciones destinadas a la construcción de obras, en las sedes del Instituto Caro y Cuervo” (folio 38), dentro de dichas obras encontramos la señalada por el literal d) del artículo 2° objetado por el Gobierno.

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

CONSIDERACIONES DE LA PONENCIA

El suscrito ponente considera que el presente proyecto de ley, debe ser modificado en su articulado, concretamente en el artículo 2° toda vez que el municipio de Caicedo carece de estas obras de interés social y de beneficio para la comunidad la cual ha sido golpeada por la violencia que afecta esta región del departamento de Antioquia.

Por tal motivo y con el ánimo de que al municipio de Caicedo en el departamento de Antioquia, se le otorgue el reconocimiento, me permito hacer la siguiente Proposición presentando **la modificación al articulado de la siguiente manera:**

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 91 DE 2008 SENADO

por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1°. La Nación se asocia a la conmemoración y rinde público homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación, a cumplirse el día 23 de noviembre de 2008, y exalta la memoria de sus fundadores, el Sacerdote Luciano Holguín y los señores Rafael y Manuel Echavarría, Juan Antonio y Tomasa Varela y el médico Sotero Rueda.

Artículo 2°. Autorícese al Gobierno Nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 288, 334, 341 y 345 de la Constitución Política y de las competencias establecidas en la Ley 715 de 2001, asigne en el presupuesto General de la Nación, y/o impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar las siguientes obras de interés público o social y de beneficio para la comunidad del municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia:

1. Pavimentación del tramo la Usa - Caicedo por la vía Santafé de Antioquia.
2. Construcción y adecuación del Centro Cultural Campesino y de Noviolencia donde funcionarán el Centro de Desarrollo y Reconciliación, la Casa Campesina, la Casa de la Cultura y la Emisora Municipal.
3. Remodelación y Modernización del Colegio San Juan Bosco.
4. Construcción de la Unidad Deportiva Municipal.
5. Construcción y Adecuación de la Casa de la Mujer.
6. Construcción y Adecuación de la Casa de la Juventud.

Artículo 3°. Las autorizaciones de gastos, otorgadas al Gobierno Nacional en virtud de esta ley, se incorporarán en los Presupuestos Generales de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, en primer lugar, reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y en segundo lugar, de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

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

Proposición

Por las anteriores reflexiones, solicito muy atentamente a la Plenaria de la honorable Comisión Cuarta del Senado de la República, **Aprobar en primer debate**, ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 91 de 2008 Senado**, por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones, con la modificación al artículo 2° tal y como se analizó anteriormente teniendo en cuenta las argumentaciones jurídicas expuestas.

Atentamente,

Luis Fernando Duque García,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2008 SENADO, 105 DE 2007 CAMARA

por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.

Celebramos la iniciativa de este proyecto de ley que busca poner freno a la modalidad extensiva de corrupción que se realiza a través de las concesiones otorgadas a particulares con el fin de administrar los tributos en las diferentes regiones del país y con ello proteger las finanzas públicas en defensa del interés general.

El objetivo del presente proyecto de ley es evitar que las entidades entreguen la gestión de sus diferentes tributos a empresas privadas por medio de la celebración de contratos de concesión o cualquier otra modalidad contractual, ya que de manera reiterada en algunas de estas entidades se les han otorgado a particulares la facultad de organizar, determinar el cobro, la discusión, consolidar la información de los contribuyentes, y el recaudo de los impuestos territoriales.

Esta práctica desconoce el ordenamiento jurídico colombiano, en particular las legislaciones tributarias y de presupuesto. Además afecta la gobernabilidad de los diferentes departamentos, municipios y distritos, ya que al contratar por periodos, que en algunos casos llegan a 20 años, se vincula a los futuros gobernantes a las condiciones pactadas, lo cual restringe, en forma ilegítima, el manejo y control de los tributos de los gobernantes y alcaldes que aún no han sido elegidos.

Las irregularidades de estos contratos se pueden encontrar en primer lugar, al impedirle ejercer un correcto manejo y control sobre los tributos por parte de las administraciones, ya que legalmente no es posible pactarse un objeto contractual que se materialice en la delegación de la producción de actos administrativos finales, de trámite o preparatorios en materia tributaria, por parte de particulares, ya que esto es contrario a lo establecido en el artículo 59 del Estatuto Tributario y el artículo 74 de la Constitución Política de Colombia, que consagra estas funciones como indelegables. Al respecto el honorable Consejo de Estado se ha pronunciado en sentencia del 22 de septiembre de 2004 dentro del Proceso de Referencia 13255 con ponencia del honorable Magistrado Héctor Romero Díaz, que sostuvo:

“Sin embargo, la legislación tributaria no prevé la posibilidad de delegar en particulares la facultad de fiscalización y determinación de los tributos, y como se sabe, el funcionario público sólo puede hacer aquello que la Constitución y la ley le autoricen”.

De igual forma, la Sentencia del 17 de mayo de 2007 del Consejo de Estado advierte que las actuaciones o acciones que materializan un contacto particular con potenciales efectos jurídicos y económicos para cada contribuyente individualmente considerado (determinación, fiscalización y potestad sancionadora) sólo pueden ser llevadas a cabo por la propia administración, textualmente la sentencia manifiesta: “...determinación del tributo es la actividad tendiente a establecer, de conformidad con las prescripciones legales correspondientes, la obligación tributaria sustancial. Por su parte, “fiscalización” consiste en la atribu-

ción que tiene la administración de impuestos de realizar todas aquellas diligencias e investigaciones, enumeradas en el artículo 684 del Estatuto Tributario, con el fin de precisar correctamente los tributos...”.

Esta gestión tributaria indelegable exclusivamente puede ser asumida por la propia administración a través de sus funcionarios públicos, por lo tanto cualquier convenio, contrato o concesión, cuyo objeto principal o secundario, sea el de realizar tales funciones afecta el régimen competencial de la Administración Pública, y una vez sea aprobado este proyecto como ley, el contrato adolecería de un objeto ilícito.

En Sentencia proferida por la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, afirma:... “Ahora bien, si de conformidad con lo prescrito en los artículos 560 y 688 del Estatuto Tributario, aplicables a los municipios por mandato del artículo 66 de la Ley 383 de 1997, es al Jefe de la Unidad de Fiscalización de la Administración Tributaria a quien corresponde proferir los actos de trámite en los procesos de determinación de impuestos, y a los funcionarios de esta Unidad adelantar las actuaciones preparatorias respecto de los actos de competencia del jefe del primero. También tienen facultades de fiscalización tributaria los jefes de las divisiones y dependencias, así como los profesionales de la misma entidad en quienes se deleguen tales funciones. Sin embargo, la legislación tributaria no prevé la posibilidad de delegar en particulares la facultad de fiscalización y determinación de los tributos, y como se sabe, el funcionario público solo puede hacer aquello que la Constitución y la ley autoricen”.

“Como, de acuerdo con las normas citadas, no se puede delegar en los particulares la facultad de fiscalización tributaria, resulta ilegal y violatoria del debido proceso y, por lo mismo constituye motivo de nulidad la delegación de funciones que hizo el municipio de Dosquebradas en cabeza de un tercero...”.

En segundo lugar, la información respecto de los contribuyentes es de propiedad de los particulares que contrata con las entidades territoriales y no de la administración como establece los artículos 583 y 693 del Estatuto Tributario, por lo tanto, no se cumple con los requisitos de mantener la reserva de la información tributaria.

“Artículo 583. *Reserva de la declaración.* La información tributaria respecto de las bases gravables y la determinación privada de los impuestos que figuren en las declaraciones tributarias, tendrá el carácter de información reservada; por consiguiente, los funcionarios de la Dirección General de Impuestos Nacionales, sólo podrán utilizarla para el control, recaudo, determinación, discusión y administración de los impuestos y para efectos de informaciones impersonales de estadística.

En los procesos penales, podrán suministrarse copia de las declaraciones, cuando la correspondiente autoridad lo decrete como prueba en la providencia respectiva.

Los bancos y demás entidades que en virtud de la autorización para recaudar los impuestos y recibir las declaraciones tributarias, de competencia de la Dirección General de Impuestos Nacionales, conozcan las informaciones y demás datos de carácter tributario de las declaraciones, deberán guardar la más absoluta reserva con relación a ellos y sólo los podrán utilizar para los fines de procesamiento de la información, que demanden los reportes de recaudo y recepción, exigidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.”

Así, las entidades territoriales deben acatar las prohibiciones contenidas en el Estatuto Tributario respecto de mantener la reserva en relación de la información tributaria y respecto de la prohibición de permitir que la fiscalización y determinación de los tributos se haga por parte de los particulares.

En tercer lugar, es contrario a la normatividad presupuestal ya que en algunos de los antes reseñados contratos se estipula que el pago por los servicios de los particulares se descontará directamente de lo recaudado. Lo anterior implica que la forma de remuneración se establece en la fuente, es decir, de los mismos recaudos que efectúan estas empresas de los contribuyentes se descuentan el porcentaje estipulado en el contrato, contrariando el artículo 15 del Estatuto Orgánico del Presupuesto en el que se estipula que:

“El presupuesto contendrá la totalidad de los gastos públicos que se espere realizar durante la vigencia respectiva. En consecuencia, ningun-

na autoridad podrá efectuar gastos públicos, erogaciones con cargo al Tesoro o transferir crédito alguno, que no figuren en el presupuesto”.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público ha manifestado a través de la Dirección de Apoyo Fiscal que no existe la facultad para cancelar a los concesionarios su remuneración bajo la figura anteriormente expuesta ya que estos, al descontarlos directamente del valor de los tributos recaudados, no respetan los artículos 104 a 109 del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Es por las irregularidades que expusimos anteriormente la importancia que tiene para el país el presente proyecto de ley, ya que es menester que el recaudo, manejo y gestión de los impuestos de los contribuyentes colombianos sea respetuoso del ordenamiento jurídico, para así no solo darle transparencia sino además busca beneficiar al país con una mayor eficiencia del pago que hacemos los colombianos de nuestros impuestos.

Así las cosas, colegimos que las acciones impersonales o masivas podrían ser realizadas a través de terceros particulares, es decir los convenios de recaudo que se celebran con entidades financieras, los de producción de formularios o la contratación de firmas autorizadas para la prestación del servicio de correo, etc. Al tenor del artículo primero, enunciado como prohibición de entregar a particulares la administración de tributos, la norma hace exclusión de carácter taxativo de lo siguiente: “... salvo los convenios o contratos, cuyo objeto sea exclusivamente recibir el pago de los mismos, celebrados con las entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera, con las cooperativas autorizadas para ejercer la actividad financiera vigiladas por la Superintendencia de la Economía Solidaria e inscritas en el Fondo de Garantías para Entidades Cooperativas, Fogacoop, y con establecimientos comerciales autorizados para tal fin por la Superintendencia de Industria y Comercio...”.

La modificación que proponemos en el presente proyecto de ley busca facilitarles a los ciudadanos el pago de los tributos al permitirle a los municipios, distritos y gobernaciones contratar exclusivamente el recibo del pago de los mismos con las entidades que cumplan con los requisitos expuestos.

A diferencia del proyecto que viene de la honorable Cámara de Representantes consideramos que las características propias de la ley, es ser entendida como norma general, impersonal y abstracta, y es por esta razón que no permite privilegiar a individuos ni la discriminación, por lo que es garantía de principios constitucionales como son los de igualdad, seguridad y libertad. De suerte que, al modificar el texto del proyecto de ley se busca evitar generar condiciones discriminatorias con entidades que tengan las capacidades para el recaudo de los tributos pero que no estén incluidas en la lista taxativa del artículo 1°. La modificación que proponemos tiene como norte facilitarles a los ciudadanos el pago de sus obligaciones tributarias, por lo mismo consideramos que aumentar las entidades facultadas para el recaudo generaría una mayor dinámica en el recaudo y es por esto que propone las anteriores modificaciones.

Por lo tanto, buscando recuperar la transparencia en el recaudo y administración de los ingresos tributarios y facilitar el recaudo de los mismos se pone a consideración de esta honorable Comisión Tercera del Senado el presente proyecto de ley, “por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones”.

Proposición

Teniendo en cuenta las consideraciones anteriormente propuestas, me permito solicitar a la honorable Comisión Tercera del Senado, dar primer debate al **Proyecto de ley número 115 de 2008 Senado, 105 de 2007 Cámara, por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones, con las modificaciones expuestas.**

Atentamente,

Daira de Jesús Galvis, Camilo Sánchez Ortega,
Senadores Ponentes.

**TEXTO DEFINITIVO PARA PRIMER DEBATE AL
PROYECTO DE LEY NUMERO 115 DE 2008 SENADO, 105 de
2007 CAMARA**

por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen, a título de concesión o a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Prohibición de entregar a particulares la administración de tributos.* No se podrá celebrar contrato alguno, en donde los Entes Territoriales entreguen a particulares el recaudo, la gestión, el cobro coactivo, administración, determinación, discusión, devoluciones, sanciones, incluida su imposición, de los tributos por ellos administrados, salvo los convenios o contratos, cuyo objeto sea exclusivamente recibir el pago de los mismos, **celebrados con entidades con la capacidad en infraestructura física, técnica, de facturación y servicio al cliente para cumplir este objetivo. Estas entidades deberán estar vigiladas y controladas por el organismo estatal competente de acuerdo con su naturaleza.**

Las entidades territoriales que a la fecha de expedición de esta ley hayan suscrito contrato alguno en estas materias, deberán revisar de manera detallada la suscripción del mismo, de tal forma que si se presenta algún vicio que implique nulidad, se adelantarán las acciones legales que correspondan para dar por terminados los contratos, prevaleciendo de esta forma el interés general y la vigilancia del orden jurídico. Igualmente deberán poner en conocimiento de las autoridades competentes y a los organismos de control cualquier irregularidad que en la suscripción de los mismos o en su ejecución se hubiesen causado y en ningún caso podrá ser renovados.

Las Entidades de control correspondientes a la fecha de expedición de esta ley, deberán de oficio revisar los contratos de esta naturaleza que se hayan suscrito por las Entidades Territoriales.

La Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República deberán asumir de oficio y en forma preferente, las investigaciones que sobre esta materia se lleven a cabo.

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

Daira de Jesús Galvis, Camilo Sánchez Ortega,
Senadores Ponentes.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2008

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate del **Proyecto de ley número 115 de 2008 Senado, 105 de 2007 Cámara**, por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título, la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para primer debate, consta de siete (7) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO
DE LEY NUMERO 055 DE 2008 SENADO**

por medio de la cual se permite el uso de dólares de los Estados Unidos de América en Colombia.

Bogotá, D. C., septiembre 30 de 2008

Doctor

Aurelio Iragorri Hormaza

Presidente Comisión Tercera

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para primer debate al **Proyecto de ley número 055** del 29 de julio de 2008, *por medio de la cual se permite el uso de dólares de los Estados Unidos de América en Colombia.*

Respetado señor Presidente:

Sometemos a consideración de los integrantes de la Comisión Tercera del Senado la presente ponencia favorable para primer debate al Proyecto de ley número 055 del 29 de julio de 2008, *por medio de la cual se permite el uso de dólares de los Estados Unidos de América en Colombia*, presentado por el honorable Senador Gabriel Zapata Correa el pasado 29 de julio de 2008.

Descripción del proyecto

El referido proyecto corresponde a una propuesta que busca hacer posible el uso de la divisa norteamericana en nuestro país, concomitantemente con el peso colombiano. Se trata de lo que se conoce en el ámbito económico como una **dolarización parcial**, pues supone el empleo simultáneo de dos signos monetarios, a diferencia de la llamada dolarización total, que implica la sustitución integral de una moneda por otra. En el escenario propuesto, tanto el peso como el dólar tendrían **curso legal**, es decir, capacidad de circular en el territorio nacional con poder liberatorio o de cancelación de deudas.

El referido proyecto de dolarización parcial contiene **tres componentes** claramente diferenciados: un componente financiero, uno segundo de pagos y el tercero real. Veamos cada uno de ellos.

El componente **financiero** implica la posibilidad de que las personas hagan depósitos y adquieran obligaciones en la referida moneda extranjera, conforme se prevé en los artículos 3° y 8° del proyecto.

El componente de **pagos** supone el uso del dólar para pagar o saldar deudas de diverso tipo, conforme se consagra en los artículos 3°, 4° y 6° de proyecto.

El componente **real** implica la posibilidad de indexar los precios a la divisa extranjera, conforme se encuentra previsto en los artículos 3° y 7° del proyecto.

En todo caso, se debe reiterar que la presencia de estos tres elementos se da dentro del marco de una dolarización parcial, pues tanto el dólar como el peso, de acuerdo con el proyecto, circularían con los mismos tres atributos: financiero, de pagos y real.

Es importante indicar también que en los casos de dolarización parcial que se registran en el mundo, los tres elementos no necesariamente aparecen simultáneamente; es decir que, por ejemplo, puede haber casos de dolarización parcial de tipo real, pero no financiera o de pagos.

Otro aspecto a mencionar es que el proyecto supone una **dolarización parcial de tipo legal**, en la medida en que es la ley la que posibilitaría la circulación de la divisa. Dicho modelo se opone a lo que se conoce por los economistas como **dolarización de facto**, o sea, aquella en que las personas, aún sin autorización legal, acuden al dólar o a otras divisas como medio de reserva de valor por recelo frente a su propia moneda o por el simple deseo de diversificar riesgo.

Sin temor a equivocación, podría decirse que casi todos los países del mundo conocen algún grado de dolarización *de facto*, muchos de ellos conocen la dolarización real, algunos la dolarización financiera -este caso es muy frecuente en los países de Latinoamérica- y un menor número la de pagos.

Consideraciones sobre la dolarización parcial

El proyecto de ley que nos ocupa ha tenido la enorme virtud de suscitar un amplio debate entre los académicos, caracterizado por su altura intelectual. Así, en diversos foros, como el de AnálDEX, se han presentado puntos de vista contrapuestos sobre la pertinencia de la dolarización, sus bondades y adversidades; del propio modo, a instancias del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, visitó el país el experto economista Pedro Pablo Kuczynski, quien analizó las causas de la dolarización peruana e hizo recomendaciones para el caso colombiano.

También se han auscultado las opiniones de reconocidos economistas del país, escuchando de ellos planteamientos muy diversos tanto sobre la dolarización total, como sobre la parcial (que es la que se con-

sagra en el proyecto), además de los pronunciamientos de los distintos gremios sobre la materia.

El debate no podría ser más oportuno y tiene, sin duda, un carácter anticipatorio frente al devenir mundial. En muchas economías el asunto está en el orden del día, tanto por el ejemplo exitoso que aporta la adopción del euro como moneda única dentro del marco de la Unión Europea, como por la necesidad de reflexionar sobre la viabilidad de profundizar los procesos de integración regional y la internacionalización de la economía, que para el caso colombiano constituyen directrices de rango constitucional (artículos 227 y 226, respectivamente, de la Constitución Política).

Para muchos economistas el futuro de las finanzas mundiales se anticipa gobernado por muy pocas monedas. Steil¹, por ejemplo, considera que el mundo ha experimentado una dolarización de facto, además del caso de muchas economías que han adoptado oficialmente al euro como su divisa. Este autor explica que a diferencia de épocas anteriores en que las inversiones extranjeras estaban motivadas por la extracción de materias primas y el acceso a los mercados locales con la contrapartida de gozar de estructuras monopólicas, en la era de la globalización la primera motivación se mantiene, pero la segunda ha sido reemplazada por la producción a costos competitivos. Esto ha implicado que la atracción de capitales extranjeros esté fundamentada en la estabilidad monetaria y el acceso a servicios financieros de punta, atractivos para los cuales los países en desarrollo “están especialmente mal posicionados”, pues cuentan con sistemas financieros poco conectados con el sistema global, y exhiben altas tasas y plazos cortos de colocación. Ello implica que en buena medida el desarrollo dependa de la obtención de financiación en dólares y a mayores plazos. En suma, la dolarización de la economía favorece los objetivos de estabilidad monetaria y de acceso a mercados financieros, necesarios para atraer las inversiones internacionales.

En líneas generales, los expertos consideran que la dolarización, parcial o total, se encuentra influenciada por ciertos supuestos:

i) La mayor o menor credibilidad de la autoridad monetaria y confianza en la moneda local;

ii) La mayor o menor volatilidad relativa de la moneda local y cobertura de riesgo, y

iii) La mayor o menor integración comercial y tamaño de la economía²: De esta suerte, la poca credibilidad de las autoridades, los escenarios hiperinflacionarios y la alta integración de la economía (medida como la suma de importaciones y exportaciones como porcentaje del PIB) están correlacionadas con el mayor grado de dolarización de las economías. En opinión de algunos autores, tales supuestos se encuentran ausentes de la realidad económica colombiana, caracterizada por el prestigio de la autoridad monetaria, inflaciones y devaluaciones moderadas y un grado medio de integración de su economía³.

Ante este diagnóstico cabe hacerse la pregunta sobre la pertinencia de plantear la dolarización parcial de la economía colombiana. Antes de responder a este interrogante, resulta necesario controvertir el argumento según el cual las dolarizaciones son conducentes sólo en condiciones de extrema gravedad en la economía. La evidencia empírica de los estudiosos sobre una correlación entre dolarización y pérdida de confianza en las autoridades monetarias y en la moneda explica por qué los agentes económicos llegan a adoptar mecanismos de protección para sus activos, pero no significa que sólo en esas condiciones se pueda generar un marco regulatorio para profundizar la dolarización parcial de la economía. De hecho, lo lógico sería considerar que justamente cuando las condiciones económicas son favorables es que se presenta el momento más adecuado para ampliar el espectro de posibilidades para la realización de operaciones en dólares u otras divisas a mayor escala. En la medida en que no existan incentivos en el entorno económico (descon-

fianza o hiperinflación, por ejemplo) para que los agentes migren masivamente hacia el dólar, el nuevo marco regulatorio no supondrá *per se* una mayor dolarización, pues los nuevos mecanismos sólo serían empleados por quienes por la naturaleza de sus actividades están atraídos por las operaciones en divisas o nominadas en ellas, como es el caso de las personas que reciben remesas del exterior o que realizan como parte de su actividad empresarial operaciones de comercio exterior.

Ahora bien, no puede desconocerse que por el momento la opinión mayoritaria se alinea en la idea según la cual avanzar en la dolarización con los tres elementos ya señalados, podría introducir un ingrediente muy novedoso para la economía colombiana, que aconsejaría dar pasos más acordes con la realidad colombiana, caracterizada por la creciente afluencia de inversiones del exterior, la decisiva gestión del sector exportador y las necesidades de miles de colombianos que reciben desde el exterior ingresos que envían sus familiares para el sustento y la conformación de un pequeño patrimonio. No puede pues perderse de vista que estos agentes económicos, tan disímiles en sus escalas económicas, están en contacto permanente con recursos del exterior, lo que les lleva a considerar como útil, conveniente y necesario poder mantener parte de sus activos en dólares y adquirir compromisos en la misma divisa.

Autorización de cuentas en moneda extranjera: Una propuesta acorde a las necesidades actuales

La presente ponencia, favorable al Proyecto de ley 055/08 del Senado, propondrá a los honorables Miembros de la Comisión Económica del Senado un proyecto de ley de menor alcance que el original, como quiera que estará orientado única y exclusivamente a que se permita dentro del país la apertura de cuentas corrientes y de ahorros en dólares, así como la concesión de créditos en dicha moneda. Entendemos que la propuesta original, que estaba orientada a autorizar la circulación plena del dólar en el país con poder liberatorio y concurrentemente con el peso, corresponde a una opción económica que cada día se abre más espacio en el concierto internacional, sin perjuicio de lo cual, lo cierto es que en el proceso de socialización del proyecto fueron numerosas las voces que plantearon la inconveniencia momentánea de dar este paso. Teniendo en cuenta esta circunstancia, el planteamiento que se hace va en el camino de no llegar a la dolarización parcial, pero sí de responder a las necesidades de sectores importantes de la economía (inversionistas, exportadores y personas naturales que reciben apoyos económicos del exterior), quienes reclaman la posibilidad de mantener sus recursos excedentarios, ahorros y liquidez en cuentas de ahorro y corrientes en dólares, y de personas que por la composición de sus ingresos y naturaleza de sus operaciones están en condiciones de asumir endeudamiento en dólares.

En otro aspecto, la presente ponencia planteará que las cuentas que se pueden mantener sean no sólo en dólares, sino además en otras divisas. Al respecto cabe considerar que existe una diversidad de monedas en que resulta atractivo mantener los ahorros y la liquidez, no sólo en dólares. El euro, por ejemplo, atrae el interés de los inversionistas en el mundo como alternativa al dólar y es además una moneda vinculada a la economía del país por el destino de buena parte de las operaciones de comercio exterior y remesas de nacionales colombianos residentes en el exterior. Corresponderá a los agentes económicos definir con cuál o cuáles divisas conformarán el portafolio que ofrecerán a sus clientes, dentro del espectro de posibilidades que la ley ofrecerá.

Ventajas de los depósitos y créditos en divisas

Dentro de las razones de conveniencia y oportunidad que llevan a plantearse autorizar la apertura de cuentas de ahorro y corrientes en dólares y otras monedas, y la concesión de créditos en las mismas se encuentran:

- La revaluación hasta el momento sin control del peso colombiano.
- Las expectativas a futuro de **ingreso de dólares y euros** que continúan siendo altas debido a:
 - El incremento de la inversión extranjera.
 - La entrada en vigencia de los acuerdos de libre comercio.

1 Benn Steil. One World, Too Many Monies. The End of National Currency. Foreign Affairs. May/June 2007 p.p. 83 a 96.

2 Carlos E. León Rincón y Alejandro Revéis Herault. *La dolarización financiera: experiencia internacional y perspectiva para Colombia*. Revista de Economía Institucional, vol. 20, No. 18, ISSN 0124-5996, primer semestre 2008, editorial Universidad Externado de Colombia, p. 316.

3 León y Revéis. Ob. cit. p. 330.

- El aumento de las remesas de compatriotas residentes en el exterior.

• El hecho de que las condiciones **macroeconómicas** sean favorables, como por ejemplo:

- La inflación relativamente controlada.
- El hecho de que la senda de crecimiento esté en buen momento.

En cuanto a aspectos positivos relacionados con la autorización de mantener cuentas corrientes y de ahorros en dólares, se encuentran:

- Elimina la **incertidumbre** cambiaria.
- Disminuye la **presión** sobre el peso debido a la no monetización.
- Las tasas de interés y la inflación tienden a la **baja** (casos Panamá y Ecuador).
- Induce la disciplina fiscal.
- Facilita las operaciones de comercio internacional.
- Ayuda a consolidar la **integración** comercial (incremento en las exportaciones, como ha ocurrido en Ecuador).
- Incentiva las **inversiones** extranjeras en el país y de colombianos en el exterior.
- **Protege** la moneda local contra ataques especulativos.

Existen igualmente ventajas específicas para determinados sectores de la economía del país, como los siguientes:

- Para los exportadores:
 - Elimina el riesgo cambiario.
 - Facilita sus operaciones de comercio internacional.
 - Permite a las empresas destinar los recursos que liberan al posicionamiento del negocio.
- Para las personas naturales:
 - Cerca del 10% de los nacionales colombianos vive en el exterior.
 - Esta situación ha generado un creciente envío de remesas desde el exterior a los familiares en el país.
 - Las personas naturales podrían mantener los recursos recibidos en dólares.

Algunos autores no dudan en señalar que la dolarización puede generar efectos positivos, como el siguiente: *“La dolarización extraoficial [dolarización parcial] ofrece una protección contra la inflación de la moneda doméstica y puede aumentar la estabilidad del sistema bancario. Permitir a los bancos domésticos que acepten depósitos en moneda extranjera significa que los depositantes no tienen que enviar su dinero fuera del país cuando quieran cambiarlo a una moneda extranjera. Por lo tanto, disminuye el riesgo de que una devaluación cause una corrida bancaria”*⁴.

Por supuesto, como toda situación, es posible que con la autorización de cuentas y créditos en dólares se generen riesgos, pero ellos pueden ser objeto de medidas tendientes a su control. Así, los estudiosos mencionan como riesgos financieros, los siguientes:

- Riesgo de **Solvencia**: Como consecuencia de pérdidas en caso de cambio significativo de los tipos de cambio.
- Riesgo **Liquidez**: Consistente en el poco respaldo de los pasivos en dólares u otras divisas con activos líquidos en la misma moneda y disminución de la demanda de activos en moneda local, que induce al retiro de los activos en moneda extranjera.

No obstante, es posible morigerar el alcance de estos riesgos con prácticas prudenciales, especialmente por parte de las entidades financieras. Por ejemplo:

- El adecuado **análisis** de la operación de los clientes, separando activos y pasivos e ingresos y gastos, por tipos de monedas.
- La adquisición de **coberturas** y/o cobro de tasas de interés acordes al riesgo.

4 Kurt Schuler. Fundamentos de la Dolarización. Economista Senior al Presidente del Comité de Asuntos Económicos del Congreso de los Estados Unidos.

• La adopción de políticas adecuadas de **colocación**: Un trabajador que gana en moneda local, pero que recibe remesas, puede cubrir el riesgo de depreciación.

En adición a estas medidas, la gestión oportuna de los entes de control, en este caso de la Superintendencia Financiera de Colombia, refuerza las prácticas prudenciales de los agentes financieros. Entre las medidas que se señalan están:

- Inducir a que la posición de cambio sea estructuralmente **positiva** o establecer límites asimétricos a la posición de cambio (mayores activos que pasivos en dólares).
- Implementar **planes de contingencia** para riesgos de liquidez, por ejemplo, estableciendo límites a los descalces de plazo.
- Establecer medidas para controlar el riesgo de crédito inducido por el riesgo de cambio (colocación entre cliente descubiertos):
 - Mayores requerimientos de **capital** para activos en moneda extranjera, o
 - Mayores **provisiones** para deudores descubiertos.

Atendiendo estas circunstancias, resulta pertinente, y así se propondrá, que el Gobierno Nacional reglamente las condiciones dentro de las cuales los establecimientos bancarios puedan realizar las operaciones activas y pasivas a que se refiere la ley. Al efecto se dispondrá que en el término de seis (6) meses siguientes a la promulgación de la ley tal reglamentación se realice.

En conclusión, plantear la autorización para el manejo de cuentas y créditos en dólares, resulta conveniente y necesario para dar respuesta a las necesidades de los colombianos. Como razones que apoyan esta propuesta, cabe agregar que esta opción es frecuente en los países de la región (Panamá, El Salvador, Ecuador, Bolivia, Uruguay, Nicaragua, Perú, Costa Rica, Paraguay, Honduras, República Dominicana, Guatemala, Chile, Argentina); y que la adopción de esta alternativa se presenta en un entorno económico favorable, para nada comparable con las situaciones críticas que en su momento vivieron Argentina y Perú.

Viabilidad constitucional de la propuesta

El artículo 150 C.P., numeral 13 define como atribución propia del Congreso la determinación de la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio. Complementariamente, en el numeral 19 de la misma norma se dispone para el Congreso la facultad de dictar normas generales, señalando en ellas los objetivos y criterios a los cuales deberá sujetarse el Gobierno para efectos de, entre otros aspectos, regular la actividad financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público (lit. d)).

De las disposiciones reseñadas resultan claras las atribuciones del **Congreso** para i) regular la moneda⁵, y ii) dictar leyes marco en materia de manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

En cuanto a la regulación de la moneda, la jurisprudencia de la Corte Constitucional entiende que el atributo comprende las funciones de determinar la moneda, su convertibilidad y alcance liberatorio. En concordancia, corresponde al Banco de la República “... la producción y destrucción de las especies que constituyen la moneda legal, el retiro de billetes y moneda metálica [...] suministrar el numerario que demanda el desarrollo normal de la economía”⁶.

De su parte, en materia actividades relacionadas con el manejo aprovechamiento e inversión de ahorros captados del público, se tiene que, de conformidad con el artículo 189.24 de la Constitución Política, las funciones que corresponden al Gobierno Nacional en la materia son las de ejercer la inspección, vigilancia y control de las personas que

5 Para la jurisprudencia colombiana, “La moneda legal es la expresión misma de un signo monetario al que la ley le asigna el carácter de único medio de pago de curso legal con poder liberatorio inmediato (Ley 31 de 1992 artículo 8°). La moneda que emite el Banco de la República no representa obligación alguna a cargo del tesoro y no es, por lo tanto, recurso fiscal”. Sentencia C-529 de 1993, Demanda No. D-28, Magistrado Ponente. Eduardo Cifuentes Muñoz, p. 24.

6 Sentencia C-529 de 1993, Demanda No. D-28, Magistrado Ponente. Eduardo Cifuentes Muñoz, p. 22.

realicen la actividad financiera, bursátil y aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, **todo ello de acuerdo con la ley**. Ha entendido la Corte que las funciones que corresponden al Gobierno Nacional en la materia sólo pueden ser ejercidas directamente por él y no con el concurso o a través de otras instituciones del mismo, sean cuerpos o instancias consultivas, de coordinación o de asesoría⁷.

Estas dos atribuciones legales atañen a los artículos materia del proyecto, en la medida en que se relacionan con la forma en que se pueden realizar depósitos, autorizando a que ellos se realicen en divisas y que tales recursos puedan ser colocados en la misma moneda, en cuyo caso deberán cancelarse en la divisa pactada, caso en el cual esta divisa ostenta poder liberatorio.

No debe olvidarse que esta posibilidad se encuentra hoy consagrada en la legislación colombiana, de acuerdo con la disposición contenida en el artículo 28 de la Ley 9ª de 1991 y el artículo 884 del Código de Comercio, según los cuales las obligaciones que se pacten en moneda extranjera deberá cancelarse en la moneda pactada, **siempre que ello fuere legalmente posible**.

Hasta hoy tal posibilidad está restringida por la Ley 9ª de 1992 a operaciones de cambio internacional. De suerte que sólo podría otra ley ampliar la posibilidad de emplear divisas extranjeras a operaciones que no sean de cambio internacional, objetivo de este proyecto. En la actualidad, las operaciones de depósito y crédito que se encuentran autorizadas son únicamente operaciones relacionadas con el comercio exterior como es el caso de las actividades de empresas que se dedican al transporte internacional, de las empresas ubicadas en zonas francas, de agencias de viajes, entre otros sectores que hoy en día tienen autorizado la apertura de cuentas corrientes y de ahorros en dólares. El proyecto de ley en comentario, extiende esta posibilidad a operaciones realizadas entre residentes en el país, en actividades no necesariamente vinculadas al comercio exterior. Como se ve, ampliar esta posibilidad legal no podría ser materia de una norma de distinto rango, por cuanto el mandato constitucional que acaba de citarse dice en los dos numerales indicados que sólo a la ley compete indicar qué moneda tiene curso legal y poder liberatorio y determinar la forma del manejo e inversión de los recursos captados del público.

Convine igualmente traer a colación los juiciosos planteamientos contenidos en el proyecto de ley original, en punto a las competencias respectivas de la ley y del Banco Central en materia monetaria. Se dijo allí:

“En el tema bajo análisis existen pronunciamientos precisos que indican que la autonomía del Banco es alta en lo que tiene que ver con los aspectos “administrativos, patrimoniales y técnicos”, no obstante lo cual el ejercicio de potestades en estos ámbitos se realiza al amparo de los lineamientos generales asignados por la ley. Las funciones que el Banco desarrolla en el marco de las competencias atribuidas por la Constitución en el artículo 371, especialmente la consistente en la regulación de la moneda, no implica en manera alguna que en este tema la Junta Directiva del Banco sea la máxima instancia y que en la definición general no se involucren otros órganos como el Gobierno y muy especialmente el Legislador. La función de regulación que tiene el Banco no significa que este pueda tomar la decisión acerca de autorizar o no una determinada moneda. Una función como la señalada le corresponde constitucionalmente al órgano legislativo pues así lo señala el artículo 150-13, lo que además se corresponde con la regla general en un Estado de Derecho, pues conforme al principio democrático es lo común que toda decisión que afecte al Estado o a sus miembros le compete al órgano de representación popular que en nuestro medio es el Congreso. Definitivamente es el Congreso el único órgano habilitado para autorizar que alguna moneda extranjera tenga libre circulación en Colombia, y si una decisión de este talante es adoptada el Banco de la República sigue conservado las funciones descritas en el artículo 371 de la Constitución.

Conforme a lo anterior el proyecto de dolarización no conlleva un riesgo de violación a la Constitución y por lo tanto su trámite corres-

⁷ Sentencia C-455 de 1993, p. 13.

ponde al de una ley ordinaria. De llegar a aprobarse no se incurriría en una violación a la autonomía del Banco de la República”. En conclusión con este análisis también proponemos modificar el Título del Proyecto, el cual quedará así: “Por medio de la cual se permite el manejo de moneda extranjera en Colombia”.

Por las razones anteriores, sometemos a consideración de los honorables Senadores la presente ponencia favorable al Proyecto de ley 055 de 2008.

De los señores Senadores,

Oscar Darío Pérez Pineda, Gabriel Zapata Correa,
Senadores Ponentes.

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 055 DE 2008 SENADO

por medio de la cual se permite el manejo de moneda extranjera en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. *Créditos en moneda extranjera a residentes en Colombia.* Se permite a los residentes en el país adquirir préstamos de establecimientos bancarios vigilados por la Superintendencia Financiera de Colombia expresados en moneda extranjera, incluso a las entidades del Estado. A falta de estipulación en contrario, dichas obligaciones deberán ser pagadas en la moneda contratada.

Artículo 2º. *Cuentas bancarias.* Todas las personas naturales o jurídicas residentes en el país podrán abrir en los establecimientos bancarios cuentas de ahorro o corrientes en moneda extranjera.

Artículo 3º. *Reglamentación.* En el término de seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones dentro de las cuales los establecimientos bancarios realizarán las operaciones activas y pasivas a que se refieren los artículos anteriores.

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

De los honorables Senadores,

Oscar Darío Pérez Pineda, Gabriel Zapata Correa,
Ponentes.

Bogotá, D. C., 1º de octubre de 2008

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para primer debate al **Proyecto de ley número 055 de 2008 Senado**, por medio de la cual se permite el manejo de moneda extranjera en Colombia.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para primer debate, consta de diecisiete (17) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 338 DE 2008 SENADO, 059 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., septiembre 23 de 2008

Doctor

UBEIMAR DELGADO BLANDON

Presidente Comisión Cuarta Constitucional Permanente
Senado de la República

Ciudad.

Respetado Señor Presidente,

En cumplimiento del honroso encargo que me hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta Constitucional Permanente del Senado de la República procedo a rendir ponencia positiva para primer debate al **Proyecto de ley número 338 de 2008 Senado, 059 de 2007 Cámara, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones**, en los siguientes términos:

RESEÑA HISTORICA

Este municipio de mucha importancia para la región del Tolima, tocando la comunicación entre Bogotá y el Quindío se hacía por la vía Tocaima-Guataquí-Piedras, limita al Norte con Venadillo y Alvarado; al Sur, con Coello e Ibagué; al Oriente con Coello y el Río Magdalena de por medio con el departamento de Cundinamarca; y al Occidente, con Ibagué y Alvarado.

Se encuentra a una altura de 407 metros; con un clima de 28°C; dista de Ibagué a 35 kilómetros, y de Bogotá a 135 kilómetros. Su extensión superficial es de 334 kilómetros cuadrados.

El municipio de Piedras está dividido en 15 fracciones y una Inspección Departamental de Policía, en el caserío de Doima, que por cierto es muy poblado y de gran desarrollo, con una población actual de 7.000 habitantes.

La población está situada a la margen izquierda del río Opia, que la separa de la Serranía y no lejos del río Magdalena. Fue fundado el 20 de enero de 1552 por don Andrés López de Galarza, en la ribera derecha del río Opia a 3 kilómetros de su asiento actual. Llevó primero el nombre de San Sebastián de Piedras y el de Pedregal, pero de tiempo atrás conserva simplemente el nombre de “Piedras”.

Como acontecimiento histórico, en la guerra de los mil días, fue incendiada y abandonada por muchos de sus habitantes. Se viene reponiendo paulatinamente, gracias a dos hechos: Al incremento de la Agricultura mecanizada y a algunas obras en pro del turismo. En los últimos seis años, el municipio de Piedras y su principal inspección (Doima), han tenido un extraordinario desarrollo económico y social.

En cuanto a sus festividades, se destaca la Fiesta Patronal de San Sebastián, la cual es muy concurrida por diferentes turistas de todo el país y se celebra en la semana que va hasta el 20 de enero de cada año.

UBICACION GEOGRAFICA

Este municipio limita al norte con Venadillo y Alvarado; al sur, con Coello e Ibagué; al oriente con Coello y el río Magdalena de por medio con el departamento de Cundinamarca y al occidente; con Ibagué y Alvarado. Está a una altura de 407 metros; tiene un clima de 28°, dista de Ibagué 35 kilómetros y de Bogotá 135 kilómetros. Su extensión superficial es de 334 kilómetros cuadrados.

Dividido en 15 fracciones y una inspección departamental de policía, en el caserío de Doima, por cierto muy poblado y de gran porvenir, cuenta a la fecha con 7.000 habitantes.

La población está situada a la margen izquierda del río Opia, que la separa de la Serranía y no lejos del río Magdalena. Fue fundado el 20 de enero de 1552 por don Andrés López de Galarza, en la ribera derecha del río Opia, a 3 kilómetros de su asiento actual. Llevó primero el nombre de San Sebastián de Piedras y el de Pedregal. Pero de tiempo atrás conserva simplemente el nombre de Piedras.

En la guerra de los mil días fue incendiada y abandonada por muchos de sus habitantes. Se viene reponiendo, paulatinamente, gracias a 2 hechos; al incremento de la agricultura mecanizada y a algunas obras en pro del turismo. En los últimos seis años, Piedras y su principal inspección, Doima, han tenido un extraordinario desarrollo económico y social.

La fiesta patronal, de San Sebastián, es muy concurrida y es celebrada en la semana que incluye el 20 de enero. Atractivo especial para el turista son los balnearios del río Opia y las ostras de agua dulce del mismo, únicas en el mundo.

Su distancia de Alvarado es de 13 kilómetros, por una bien conservada carretera, donde se toma la central, pavimentada, que conduce a Ibagué.

FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La propuesta consignada en la redacción del proyecto de ley en sus diferentes artículos en materia de gasto público y presupuesto, es jurídicamente viable puesto que la honorable Corte Constitucional en varias de sus Sentencias ha sostenido que el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público, siempre y cuando no consagren un mandato imperativo al ejecutivo y, por el contrario se utilicen términos como “autorízase al Gobierno Nacional”, redacción que se ajusta a las previsiones constitucionales.

Por lo tanto, es claro que en el Proyecto no se le está dando ninguna orden al ejecutivo y en consecuencia, el texto encuentra pleno respaldo entre otras, en las siguientes Sentencias de la Corte Constitucional:

En Sentencia C-947 de 1999, la Corte manifestó:

“Ahora bien, la Corte reitera lo dicho en varias de sus providencias en el sentido de que la Constitución de 1991 ha devuelto al Congreso la iniciativa en materia de gastos, y destaca que la inexistencia aquí declarada no modifica esa jurisprudencia ni recae sobre el uso que tal iniciativa en el gasto –particularmente de carácter social– ha hecho un miembro del Congreso, sino que alude de manera muy específica al hecho de que, por la materia misma de las disposiciones contenidas en el proyecto (artículo 150, numeral 7, de la Constitución), las leyes correspondientes como esta, “solo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno”, en los incontrovertibles términos del artículo 154 de la Constitución”.

En el mismo sentido, la Sentencia C-490 de 1994 ha manifestado:

“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, el segundo su incorporación en los rubros de gastos presupuestales”.

En cuanto a la iniciativa legislativa, la Corte Constitucional en Sentencia C-343 de 1995, precisó:

“EL PRINCIPIO DE INICIATIVA LEGISLATIVA. La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”.

Como se advierte en el proyecto de ley, 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 2°, 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 “autorízase al Gobierno Nacional”, como en el caso concreto del proyecto en estudio.

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

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

ANALISIS MARCO FISCAL MEDIANO PLAZO

Según el Marco Fiscal de Mediano Plazo del año 2007, en el Capítulo IX Plan Financiero, establece que para esta vigencia fiscal, se espera que el gasto en inversión ascienda a \$9.667 mm, equivalente al 2.5% del PIB; por lo tanto, la financiación de las obras contempladas en el presente Proyecto de ley, tendrían su fuente en dicho rubro.

En tal sentido, el proyecto de ley en estudio hace referencia a la figura contemplada en la Ley 715 de 2001, artículo 102, en donde establece lo que se denomina como Cofinanciación, en virtud de la cual los entes territoriales y la Nación convergen a realizar aportes para la realización de una determinada obra o inversión. La Corte Constitucional al respecto ha dicho: “desarrollo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C. P., artículo 288), la Nación puede en ciertos eventos brindar apoyo económico adicional a los municipios.

El Ponente,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República.

Proposición

Por las consideraciones anteriormente expuestas, propongo a la honorable Comisión Cuarta del Senado de la República, acoger el texto original y dar primer debate al **Proyecto de ley número 338 de 2008 Senado, 059 de 2007 Cámara**, por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones.

El Ponente,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO A CONSIDERACION DE LA COMISION CUARTA DEL SENADO DE LA REPUBLICA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 338 DE 2008 SENADO, 059 DE 2007 CAMARA

por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de Piedras, los cuales se cumplirán el 20 de enero de 2008.

Artículo 2°. Para exaltar esta conmemoración y al mismo tiempo, con el propósito de rendir un homenaje a su fundador, don Andrés López de Galarza, autorícese al Gobierno Nacional para que incluya dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales para concurrir a la finalidad de las siguientes obras de utilidad pública e interés social para el municipio de Piedras, departamento del Tolima.

Construcción en sitio público del municipio de Piedras, de una estatua en bronce de su ilustre fundador, don Andrés López de Galarza.

Ampliación, rectificación y pavimentación de la carretera Cerritos (municipio de Alvarado)-Paradero Chipalo (municipio de Piedras).

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación

El Ponente,

Manuel Virgüez P.,
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2007 CAMARA, 235 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Bogotá, D. C., ...

Doctor

HERNAN ANDRADE SERRANO

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Asunto: Ponencia para segundo debate al **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

Respetado señor Presidente,

En cumplimiento de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir ponencia para segundo debate en la Plenaria del Senado de la República, al **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

1. OBJETIVOS DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 336 de la Constitución Política establece, en su inciso 3°, que “la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos estarán sometidos a un régimen propio, fijado por la ley, de iniciativa gubernamental” y, en su inciso 4°, que “las rentas obtenidas en el ejercicio de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud”.

Estas disposiciones superiores fueron cumplidas con la expedición de la Ley 643 del 16 de enero de 2001, “por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar”.

Ley que en su contenido general ha superado los análisis de exequibilidad que ha decidido la Corte Constitucional, haciéndola efectiva y estable de manera general frente a una necesidad que planteó el constituyente primario y que sólo fue posible 10 años después. Los cambios que hoy se evidencian en el régimen propio obedecen esencialmente a la necesidad de adecuar la operación de los juegos de suerte y azar a las innovaciones de tipo tecnológico, lo cual le permitirá al Estado obtener mayor control de la comercialización y estructura de cada modalidad de juego.

Adicionalmente, se garantiza que en la operación indirecta de los juegos, esto es a través de contratos de concesión, las ofertas obedezcan a los últimos requisitos dados por el estatuto de contratación pública (Ley 1150 de 2007) donde la oferta económica y técnica más favorable para el Estado es la que marca la pauta.

Otra causal que se evidencia para reformar la ley, tiene que ver con el aumento de la tarifa de los gastos de administración que perciben las entidades concedentes, con ello, se pretende que el Estado como administrador del monopolio a través de las empresas señaladas para el efecto cuente con mayores recursos para mejorar las acciones en contra del juego ilegal.

En resumen, se necesita que, mediante una serie de reformas a la ley que regula la organización, administración, operación, control y explotación de los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, se logren superar algunas de las deficiencias apreciadas en la operación del régimen monopolístico.

2. DESCRIPCION DEL PROYECTO DE LEY

En ese orden de ideas, el Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, promueven una serie de reformas a la Ley 643 de 2001, las cuales buscan resolver varios de los principales problemas del régimen, como son:

- Garantizar la viabilidad y un alto grado de eficiencia en la gestión de los operadores privados.

- Mayores ingresos por concepto de gastos de administración para Etesa, convirtiéndola en una entidad autosuficiente y que dé mayores resultados, así como garantizar su funcionamiento presupuestal autónomo.

- Atacar el juego ilegal, dotando al ente administrador del monopolio de un mecanismo administrativo que le permita que una vez se detecte la operación ilegal de un instrumento de juego localizado (máquina tragamonedas, sistema de bingo, instrumento de casino) pueda aprehender y/o retener este elemento, hasta tanto el operador no cancele los derechos de explotación y las sanciones previstas por la ley, así mismo, para estimular su eficiencia en cuanto al control del juego ilegal.

- Unificar el término de caducidad para los documentos de juego de todas las modalidades.

- Se abre la posibilidad a que los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes o chance sean girados directamente por parte de los operadores a los fondos de salud, con el fin de procurar que dichos recursos lleguen oportunamente a su destinatario legal.

- Estimular la asociación de empresas de lotería y brindarles la oportunidad a aquellas que se encuentren en causal de liquidación, que no hayan transferido los recursos para la salud en el último año o no se encuentren operando, para que mediante la figura de la asociación se puedan reactivar, constituyendo empresas viables, que puedan recuperar para sus departamentos los recursos para la salud que han dejado de generar.

- Se autoriza a los Departamentos y el Distrito Capital para que, a través de las empresas industriales y comerciales, como titulares de las rentas provenientes de la explotación del monopolio, puedan iniciar la operación de otros juegos diferentes a la Lotería Tradicional o de billetes, con el fin de que puedan incrementar sus recursos para la salud.

- Para efectos de darle viabilidad financiera a Fondoazar y garantizar su existencia y funcionamiento, se propone que además de la contribución parafiscal de los loteros y colocadores independientes profesionalizados de apuestas permanentes, los concesionarios de este juego aporten un 3% de los derechos de explotación que se pagan por la venta colocada de manera independiente. Con estos recursos adicionales, originados en el sector de los juegos de suerte y azar y destinado al mismo sector, para beneficio de los colocadores del juego de lotería o de apuestas permanentes, se espera constituir un fondo que pueda prestar servicios de salud a esta población.

3. MODIFICACIONES PROPUESTAS

Una vez presentado el Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, los suscritos ponentes hemos sostenido una serie de reuniones con los sectores comprometidos en la organización, administración, control y explotación de los monopolios rentísticos de juegos de suerte y azar, con el fin de identificar otros aspectos que sean susceptibles de mejorar en la Ley 643 de 2001 para que pueda cumplirse cabalmente con lo ordenado en el artículo 336 de la Constitución Política.

Adicionalmente conocimos y tuvimos en cuenta el pliego de modificaciones presentado por el Gobierno, muchas de las cuales fueron tenidas en cuenta y hacen parte del articulado propuesto.

Estos se refieren, básicamente, a brindar garantías al apostar, combatir la ilegalidad y generar mayores recursos que permitan garantizar las funciones de inspección, vigilancia y control, y, en general, mejorar la operación y explotación del monopolio que conllevan a la consecución de más recursos para el sector.

De las mismas han salido las siguientes modificaciones, tanto al proyecto de ley como a la Ley 643 de 2001, que se adicionarán en el texto propuesto para el segundo debate:

- Se modifican los párrafos del artículo 2° del Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, por cuanto el proceso ejecutivo que se proponía para la reclamación judicial de los premios podría prestarse para permitir el cobro de apuestas fraudulentas, dejando, en algunos casos, sin herramientas legales al operador del juego para contrarrestar dicha situación. Es de anotar, que en su mayoría, las reclamaciones por no pago de premios, surgen por formularios que no entraron al escrutinio o que presentan dudas en cuanto a la originalidad del documento y por lo general son por premios altos. Adicionalmente se confía en que esta situación vaya desapareciendo a medida que se incremente la sistematización de la operación en línea y tiempo real.

- De acuerdo a las discusiones que generaron las diversas propuestas en torno a la modificación del artículo que se refiere al aumento de los gastos de administración, se propone se mantenga el texto aprobado en primer debate, teniendo en cuenta la resistencia de que fue objeto la propuesta del Gobierno Nacional de plantear una gradualidad en los gastos de acuerdo al incremento de la sistematización en línea y en tiempo real, una postura poco aceptada al interior de las comisiones, por lo que consideramos ajustado que el incremento sea en una cifra exacta y sin sujeción a condiciones tecnológicas.

- La ampliación del término de duración de los contratos se justifica por la obligatoriedad de colocar toda la operación de los juegos de suerte y azar en línea y en tiempo real, ya que para el Estado esta condición implica el control total de la operación y en consecuencia la ley debe responder a las inversiones que realicen todos los operadores para la puesta en marcha de la conexión con las entidades concedentes de todas sus apuestas.

- Se abre la posibilidad de que los juegos promocionales y las rifas de competencia de entidades territoriales puedan ser explotados y autorizados a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de sus jurisdicciones.

- Sobre la recompra de cartera, se trata de sanear comercialmente las obligaciones pendientes utilizando la estrategia de venta de la propia cartera al deudor en condiciones favorables, con lo cual se ha logrado recuperación de buena parte de los activos en medio de la crisis financiera de los años anteriores. El Gobierno propuso esta figura en la fallida reforma tributaria del año 2004, como un instrumento para el saneamiento fiscal y contable, el cual era también exigido por las Contralorías y la Contaduría General de la Nación. Se retoma este instrumento para efecto de sanear el sector del juego respecto de las obligaciones con una antigüedad superior a siete años, que difícilmente son cobrables y afectan los estados financieros de las entidades territoriales. Los operadores del juego tendrán derecho a recomprar sus propias deudas, pagando el 80% del capital sin sanciones ni intereses, con un procedimiento automático para su aceptación por parte de las entidades territoriales, lo cual permitirá una recuperación de recursos para las mismas, y una depuración de deudas y controversias pendientes desde hace muchísimos años.

Cabe mencionar que en otras ocasiones se han proferido disposiciones que buscan el saneamiento de la cartera de la DIAN y entes territoriales, como son la Ley 1066 de 2006 “por la cual se dictan normas para la normalización de la cartera pública y se dictan otras disposiciones”, en la que, en virtud de lo ordenado en el párrafo transitorio de su artículo 7°. (últimos incisos), existió una rebaja de los intereses de mora; la Ley 1175 de 2007 “mediante la cual se establecen condiciones especiales en materia tributaria”, y se condona el 70% de los intereses de mora, en su artículo primero; y la Ley 1111 de 2006 “por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales”, la cual en su artículo 54, permitió mediante conciliación, pagar el 80% de la deuda del impuesto, condonando el valor total de las sanciones e intereses, lo cual también había sido previsto en normas anteriores.

- Tal como se anunció, la importancia de estudiar las posibles reformas a los artículos 32 y 33 de la Ley 643 de 2001, se basa en proponer un cambio sustancial en el concepto de juegos localizados, a fin de actualizar el término jurídico a las realidades del mercado de los juegos que se pueden ofertar en establecimientos dedicados a la operación de juegos localizados, combinados con cualquier modalidad de juegos

aceptados por la ley de régimen propio. Lo importante a nuestro juicio, es que la actividad del establecimiento sea únicamente la operación de juegos de azar, cualquiera sea su modalidad.

4. ACTIVIDADES HIPICAS

En la Exposición de Motivos, también se incluyó por solicitud del Ministerio, impulsar esta actividad en Colombia:

La Hípica en Colombia

El caballo ha estado inscrito en la historia de Colombia como elemento colonizador, como elemento de trabajo, como elemento de recreación, como elemento doméstico. Se puede afirmar que la industria hípica ha sido una de las primeras en conformarse como tal en nuestro país.

En Colombia por causa directa de los impuestos del orden nacional y municipal que han existido sobre la actividad hípica, y de la falta de estímulo y de apoyo oficial se han cerrado muchos hipódromos y escenarios hípicos: Bogotá (La Gran Sabana, La Merced, La Magdalena, de Bogotá, Techo, Los Andes) Cali (Longchamp, Versalles, San Fernando, Del Valle) Medellín (Bosque Municipal, Los Libertadores, La Floresta, San Fernando) Manizales (Chipre, La Gran Barranca, Palogrande) Pereira (La Popa, Matecaña, la Vibora) Villa de Leyva (La Villa).

Las dimensiones de la hípica en Colombia a la fecha son:

Nacimiento por año	150
Volumen de apuestas 2005	US\$6.5 millones
Carreras disputadas	620
Premios repartidos	\$1.700.000.000
Empleos directos	28.000
Empleos indirectos	92.000
Caballos en entrenamiento	420
Reproductores	21
Yeguas	350
Sectores:	
	Caballos de carreras
	Caballos de paso
	Deportes ecuestres (salto, adiestramiento, trial)
	Caballos cuarto de milla
	Caballos árabes
	Criollos llaneros
	Caballos españoles

VENTAJAS COMPETITIVAS

La industria hípica tiene un potencial en Colombia determinado por: Tradición, afición y personal calificado.

Condiciones ambientales (tierras, pastos, altitudes, régimen de lluvias)

Las cuales permiten desarrollarla muchísimo más que en la actualidad y permiten pensar en la capacidad que tenemos de abastecer mercados naturales inmediatos (Panamá, Ecuador, Caribe), los cuales carecen de esas condiciones. Y en los cuales ya nuestros caballos han competido con muy buen éxito. Mientras que el promedio general en las ventas de potros en Estados Unidos, el productor más grande de caballos en el mundo y principal abastecedor del área, fue para el año 2002 de US\$52.000, en Colombia el promedio de nuestras ventas fue para el mismo año de \$6.000.000.

Existe entonces un mercado, unas condiciones y una inmensa posibilidad de convertirnos en exportadores de caballos.

Otra posibilidad concreta radica en desarrollar el negocio de “maquila” equina. Si se tiene en cuenta que en Estados Unidos el sostenimiento diario de una yegua en un haras tiene un costo promedio a la fecha - enero 2006 - de US\$25, en Colombia ese mismo costo es del orden de US 4. Aprovechando nuestras condiciones ambientales, perfectamente puede pensarse en desarrollar este negocio a precios favorables para quienes enviarían a Colombia sus yeguas durante el proceso de ges-

tación, y generando importantes ingresos para Colombia a la par que multiplicando los empleos.

Con la población que tiene Colombia, su composición sociodemográfica, y la tradición hípica que tiene, también es necesario considerar el gran potencial del mercado interno.

Para desarrollar este proceso, al igual que darle nombre internacional a nuestra industria equina se necesita fundamentalmente de mecanismos de fomento.

5. Proposición

De conformidad con lo expuesto, los suscritos ponentes recomendamos a las Plenarias de Cámara y Senado dar segundo debate al **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar, en los términos del texto propuesto que acompaña este informe.

De los honorables Senadores,

Omar Yépez Alzate, Aurelio Iragorri Hormaza, Mario Salomón Nader, Antonio Guerra de la Espriella, Gabriel Zapata Correa, Ponentes.

Bogotá, D. C., 1° de octubre de 2008

En la fecha se recibió ponencia y texto propuesto para segundo debate del **Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado**, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

Autorizo la publicación de la siguiente ponencia y texto propuesto para segundo debate, consta de quince (15) folios.

El Secretario General,

Rafael Oyola Ordosgoitia.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2007 CAMARA, 235 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el último inciso del artículo 4° de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Las empresas públicas explotadoras y administradoras del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control podrán suspender definitivamente los juegos no autorizados y las prácticas prohibidas y dar traslado a las autoridades competentes cuando pueda presentarse detrimento patrimonial del Estado, pérdida de recursos públicos o delitos. En tal sentido, en relación con los juegos de su competencia, podrán frente a los operadores ilegales:

a) Citar o requerir a los operadores ilegales u operadores que realicen juegos prohibidos o prácticas no autorizadas o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios, recibir declaraciones, confrontaciones y reconocimiento;

b) Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias que así lo requieran;

c) Tomar las medidas necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión o decomiso de los elementos de juego.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que les competen a las autoridades de policía”.

Artículo 2°. Modifíquese el inciso 3° del artículo 5° de la Ley 643 de 2001 y el inciso 2° del parágrafo, así:

“Están excluidos del ámbito de esta ley los juegos de suerte y azar de carácter tradicional, familiar y escolar, que no sean objeto de explotación lucrativa por los jugadores o por terceros, así como las competiciones de puro pasatiempo o recreo; también están excluidos los sorteos promocionales que realicen los operadores o concesionarios de cualquier modalidad de juegos de suerte y azar, los comerciantes o los industriales para impulsar sus ventas, los juegos promocionales de las beneficencias, loterías, SCPD y los sorteos de las sociedades de capitalización que sólo podrán ser realizados directamente por estas entidades.

En todos los juegos de suerte y azar los documentos de juego deberán ser presentados al operador para su cobro, en un término máximo de seis (6) meses siguientes a la fecha de realización del sorteo. Presentado oportunamente el documento de juego para su pago, si no es cancelado por el responsable, el apostador podrá reclamar judicialmente el pago del mismo mediante el proceso verbal de mayor y menor cuantía, indicado en el Capítulo Primero del Título XXIII del Código de Procedimiento Civil. En todo caso la reclamación de premios por toda clase de juegos tendrá una caducidad judicial de un (1) año, contados a partir de la fecha de la realización del sorteo”.

Artículo 3°. Modifíquese el inciso 3° y adicionasen dos párrafos al artículo 7° de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“A partir de la vigencia de la presente ley, el término establecido en los contratos de concesión para la operación de los juegos de suerte y azar será de diez (10) años.

Parágrafo 1°. Solo se podrá celebrar contratos de concesión con terceros que demuestren la capacidad para operar el juego en línea y en tiempo real.

Parágrafo 2°. Dentro de los siguientes cinco (5) años, a partir de la vigencia de la presente ley, la operación de juegos localizados, deberá realizarse en línea y en tiempo real, según la gradualidad que para el efecto reglamentará el Gobierno Nacional”.

Artículo 4°. Adiciónese un párrafo al artículo 8° de la Ley 643, así:

“Parágrafo. Los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes o chance serán girados directamente por parte de los operadores de apuestas permanentes o chance a los fondos de salud dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes”.

Artículo 5°. Modifíquese el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 643 de 2001 y adiciónese tres párrafos, así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración, un porcentaje del seis por ciento (6%) de los derechos de explotación, con excepción de los concesionarios del juego de apuestas permanentes, los cuales reconocerán un tres por ciento (3%) de los derechos de explotación a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración.

Parágrafo 1°. En los gastos de administración que le sean reconocidos a la entidad concedente esta deberá incluir las acciones destinadas al control del juego ilegal”.

Parágrafo 2°. En los contratos actualmente vigentes o en los cuales no se hayan discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración, el concesionario reconocerá como gastos de administración un porcentaje del tres por ciento (3%) de los derechos de explotación.

Parágrafo 3°. En el caso de Bogotá y Cundinamarca, los gastos de administración se distribuirán así: 70% para Bogotá y 30% para Cundinamarca.

Artículo 6°. Adiciónese el siguiente párrafo al artículo 11 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Parágrafo. La comercialización de billetes de lotería tradicional, se podrá efectuar por medio de canales electrónicos, sin que por ello se conviertan en juegos novedosos”.

Artículo 7°. Modifíquese el inciso 1° del artículo 14 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Administración de las loterías. Las loterías tradicionales o de billetes serán administradas por empresas industriales y comerciales del Estado del orden Departamental, Municipal, o del Distrito Capital, o por asociaciones de Loterías, o por la asociación de varias Empresas Industriales y Comerciales del Estado administradoras de la Lotería tradicional o de billetes, o por Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD), creadas por la asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital. La participación en las SCPD será autorizada por la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital, a iniciativa del gobernador o alcalde, según el caso. Estas empresas y sociedades tendrán personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto social será la administración y/o operación de la lotería tradicional o de billetes y de los demás juegos de su competencia contemplados en esta ley”.

Artículo 8°. Adiciónense dos párrafos al artículo 15 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“Parágrafo 2°. Se incentivarán las asociaciones de loterías en las cuales podrán participar las loterías del país, cuya decisión de vinculación será autorizada por las respectivas Juntas Directivas de las Loterías. La Lotería Cruz Roja y las loterías constituidas como sociedades de capital público representan cada una un solo derecho y podrán participar de las asociaciones. El Gobierno Nacional reglamentará los requisitos y demás condiciones necesarias para constituir dichas asociaciones.

En todo caso, será obligatoria la asociación de las empresas de loterías que al momento de la promulgación de la presente ley no estén operando, que durante el año inmediatamente anterior se encuentren en causal de liquidación, o que tengan deudas pendientes con los Fondos de Salud. En el último evento, las empresas de Lotería que tengan acuerdos de pago para ponerse al día y le estén dando cumplimiento, no estarán obligadas a asociarse.

Las empresas que se encuentren en cualquiera de las causales de asociación obligatoria, mencionadas en el presente artículo, tendrán que realizar el proceso de asociación dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la presente ley y cada asociación tendrá como mínimo un número de cinco (5) socios. Si transcurridos esos seis (6) meses correspondientes la empresa no se ha asociado, se procederá a su liquidación por parte del departamento.

A partir de la promulgación de la presente ley, el derecho de explotar el juego de lotería tradicional, sólo corresponderá a los Departamentos, Distrito Capital, Manizales, y los Municipios que actualmente ejerzan el derecho de sus Departamentos y a la Lotería Cruz Roja.

Parágrafo 3°. Para iniciar el proceso de asociación, los Departamentos o el Distrito Capital según sea el caso, deberán asumir el pasivo de su correspondiente Empresa Industrial y Comercial del Estado, administradora de lotería”.

Artículo 9°. Modifíquese el inciso segundo del artículo 22 de la Ley 643 de 2001 y adiciónese un inciso el cual quedará así:

“Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, de conformidad con los términos y condiciones establecidas por el artículo 3° de la presente ley.

Cualquier estudio de mercado o interventoría que se realice de manera previa o durante la ejecución de los contratos de concesión del chance solo pueden efectuarse por la entidad concedente, en virtud de la función exclusiva de administrar el monopolio del chance que le concede la ley a cada departamento y al Distrito Capital”.

Artículo 10. Adiciónese el siguiente inciso, el cual quedará como segundo al artículo 24 de la Ley 643 de 2001, así:

“Cuando los concesionarios tengan su operación en línea y en tiempo real al cien por ciento (100%) con la entidad concedente, pagarán únicamente a título de derechos de explotación el doce por ciento

(12%) de los ingresos brutos y no es viable aplicar en este caso otro concepto de rentabilidad mínima”.

Artículo 11. Modifíquese el inciso 2° del artículo 25 de la Ley 643 de 2001 el cual quedará así:

“Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros seleccionados mediante licitación pública, de conformidad con los términos y condiciones establecidas por el artículo 3° de la presente ley”.

Artículo 12. Modifíquese los incisos 1° y 4° del artículo 32 de la Ley 643 de 2001 y adiciónense dos incisos, el cual quedará así:

“Artículo 32. Juegos Localizados. Son modalidades de juegos de suerte y azar que operan con equipos o elementos de juegos, en establecimientos de comercio dedicados a esta actividad, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar, tales como los bingos, videobingos, esferódromos, máquinas tragamonedas, los operados en casinos y similares. Son locales de juegos aquellos establecimientos en donde se combinan la operación de distintos tipos de juegos de los considerados por esta ley como localizados o aquellos establecimientos en donde se combina la operación de juegos localizados con otras modalidades de juegos de suerte y azar”.

En los municipios donde se operen juegos localizados, los operadores deben contar con una certificación del alcalde o funcionario competente de la administración municipal, que indique el cumplimiento por parte del operador de lo establecido en el artículo 35 de la Ley 643 de 2001.

El número mínimo de elementos de juego, deberá ser el señalado a continuación:

Item	Número de habitantes por municipio	Elementos de juego
1	De 500.001 en adelante	20
2	De 100.001 a 500.000	16
3	De 50.001 a 1000.000	13
4	De 25.001 a 50.000	11
5	De 10.001 a 25.000	7
6	De menos de 10.000	3

Artículo 13. Modifíquese el artículo 37 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“Artículo 37. Eventos hípicas. Corresponde a los departamentos y al Distrito Capital conjuntamente y en coordinación con el Gobierno Nacional, la explotación, como arbitrio rentístico de los eventos y las apuestas hípicas.

La operación de las mismas se efectuará a través de terceros seleccionados mediante licitación pública. Los operadores de esta modalidad de juego deberán tener un patrimonio técnico mínimo, otorgar garantías y cumplir los demás requisitos que para el efecto les señale el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Las apuestas hípicas nacionales pagarán como derechos de explotación el uno por ciento (1%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas.

Las apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagarán como derechos de explotación el quince por ciento (15%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas hípicas foráneas.

En el caso que el operador de apuestas hípicas nacionales, explote apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagará como derechos de explotación de tales apuestas hípicas foráneas el cinco por ciento (5%) de los ingresos brutos por concepto de venta de apuestas hípicas nacionales y foráneas.

Parágrafo 1°. Los premios de las apuestas hípicas que se distribuyan entre el público, no podrán ser inferiores al sesenta por ciento (60%) de los ingresos brutos.

Parágrafo 2°. Los derechos de explotación derivados de las apuestas hípicas, son propiedad de los municipios o del Distrito Capital, según su localización.

Parágrafo 3°. Cuando la explotación de los juegos realizada por los departamentos no genere la rentabilidad mínima establecida en el

reglamento del juego, el Gobierno Nacional podrá encargar su explotación a la Empresa Territorial para la Salud Etesa.

Parágrafo 4°. Los operadores a los cuales se les adjudique por licitación pública la construcción de hipódromos su contrato de concesión podrá ser prorrogable por un periodo igual al establecido en el artículo 3° de la presente ley, cumpliendo los requisitos establecidos en el pliego.

Parágrafo transitorio. Si transcurridos tres (3) años contados a partir de la expedición de la reglamentación por parte del Gobierno Nacional de que trata el inciso 2° del presente artículo, no se han suscrito los respectivos contratos de concesión y eventos de apuestas hípicas, la explotación de los mismos corresponderá a la Empresa Territorial para la Salud, Etesa”.

Artículo 14. Adiciónense un parágrafo al artículo 38 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“Parágrafo. Una (1) Lotería instantánea y un (1) Lotto preimpreso, serán administrados y explotados por una entidad que determinen los gobernadores del país. Dicha entidad podrá operar los mencionados juegos directamente a través de una única sociedad conformada por las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y/o las Sociedades de Capital Público Departamental en la cual podrá tener participación la Lotería de la Cruz Roja Colombiana, Lotería de Manizales y las loterías de carácter municipal, o a través de terceros en los términos del artículo 7° de la Ley 643 de 2001. El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar aprobará previamente los reglamentos de tales juegos.

Los derechos de explotación serán como mínimo el 17% de los ingresos brutos.

El Gobierno Nacional reglamentará la forma acerca de cómo el operador de dichos juegos distribuirá los derechos de explotación y las utilidades entre los departamentos, el Distrito Capital y los municipios que tengan derecho a ello”.

Artículo 15. Modifíquese el parágrafo 3° del artículo 42 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Parágrafo 3°. La renta o los derechos de explotación que se generen por concepto de la explotación de los juegos de Lotería instantánea y Lotto preimpreso se destinarán a la financiación de los servicios de salud de conformidad con lo previsto en el inciso 1° del presente artículo y dentro del término establecido en el artículo 12 de la Ley 643 de 2001.

Los recursos del lotto en línea se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinará a la financiación de los servicios de salud en los términos establecidos en el parágrafo anterior; para renovación tecnológica del sector salud, de conformidad con la reglamentación que para efecto expida el Ministerio de la Protección Social”.

Artículo 16. Modifíquese el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Artículo 56. Contribución parafiscal para la seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes. El Gobierno mediante decreto reglamentario de la Ley 1122 de 2007 garantizará que todos los loteros y colocadores independientes de apuestas permanentes se integren al régimen subsidiado -Sisbén (Carnetización).

Créase una contribución parafiscal para la afiliación al régimen contributivo de seguridad social en salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes o chance.

La contribución de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes será equivalente al 1% del precio de venta al público de los billetes, fracciones de lotería, del valor apostado en cada formulario o apuesta permanente y será descontada por los concesionarios o distribuidores de los ingresos a los cuales tienen derecho los colocadores.

A su vez, los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de loterías, aportarán como contribución adicional a la concesión, el equivalente al tres (3%) de los derechos de explotación pagados por la venta colocada de manera independiente.

Los recursos captados por la contribución parafiscal creada en este artículo serán enviados por los concesionarios o distribuidores a Fondoazar y este a su vez los utilizará para el pago de las cotizaciones de sus afiliados.

Parágrafo. Los organismos de control competentes vigilarán el proceso de liquidación, recaudo, giro y utilización de estos recursos parafiscales. Los recursos de este fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes.

Los excedentes, en caso de que los hubiere serán destinados a ampliar los programas de bienestar social, de la población objetivo, específicamente mediante la vinculación a cajas de compensación y programas de mejoramiento profesional a través del Sena”.

Artículo 17. Modifíquese el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“El fondo de colocadores de loterías y apuestas permanentes será administrada en la forma como lo establezca el Gobierno Nacional”.

Artículo 18. Adiciónase un artículo nuevo, así:

“Recompra de cartera. “Como una medida de saneamiento contable y fiscal de las deudas anteriores a la expedición de la Ley 643 de 2001, para las entidades territoriales, los operadores de juegos de suerte y azar, podrán dentro de los seis (6) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, comprar las deudas generadas, cancelando el ochenta por ciento (80%) del valor del impuesto, sin sanciones, actualizaciones, ni intereses. La deuda así comprada se confunde automáticamente con todas las obligaciones. Para el efecto, bastará con una comunicación escrita en la cual se manifieste que se recompra la deuda y se desiste de las discusiones sobre la misma, anexando copia del recibo de pago, y del desistimiento del proceso correspondiente, en caso de que lo hubiere, el cual no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales y administrativas”.

Artículo 19. Adiciónase un artículo nuevo, así:

“Los juegos promocionales y las rifas de competencia de los departamentos y los municipios podrán ser explotados y autorizados a través de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado de los respectivos departamentos”.

Artículo 20. Artículo interpretativo del artículo 49 de la Ley 643 de 2001, así:

“Interprétese con autoridad el artículo 49 de la Ley 643 de 2001, en el sentido de precisar que la prohibición a los departamentos, distritos y municipios, de gravar los juegos de suerte y azar con impuestos, tasas y contribuciones fiscales o parafiscales, distintos a los que claramente establece la ley, comprende tanto los que existían antes de entrar en vigencia la Ley 643 de 2001 como los que pudieran llegar a ser creados con posterioridad”.

Artículo 21. Vigencias y derogatorias.

“La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias”.

De los honorables Senadores,

Omar Yépez Alzate, Aurelio Iragorri Hormaza, Mario Salomón Náder, Antonio Guerra de la Espriella, Gabriel Zapata Correa, Ponentes.

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LAS COMISIONES TERCERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DE LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES Y EL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA, EN SESIONES CONJUNTAS DE LOS DIAS 27 DE MAYO Y 17 DE JUNIO DE 2008 AL PROYECTO DE LEY NUMERO 194 DE 2007 CAMARA, 235 DE 2008 SENADO

por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el último inciso del artículo 4° de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“Las empresas públicas explotadoras y administradoras del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar en ejercicio de sus facultades de vigilancia y control podrán suspender definitivamente los juegos no autorizados y las prácticas prohibidas y dar traslado a las autoridades competentes cuando pueda presentarse detrimento patrimonial del Estado, pérdida de recursos públicos o delitos. En tal sentido, en relación con los juegos de su competencia, podrán frente a los operadores ilegales:

a) Citar o requerir a los operadores ilegales u operadores que realicen juegos prohibidos o prácticas no autorizadas o a terceros para que rindan testimonios o interrogatorios, recibir declaraciones, confrontaciones y reconocimiento;

b) Solicitar el apoyo de las autoridades del Estado y de la fuerza pública para la práctica de las diligencias que así lo requieran;

c) Tomar las medidas necesarias para la debida conservación de la prueba, incluyendo la aprehensión o decomiso de los elementos de juego.

Lo anterior, sin perjuicio de las facultades que les competen a las autoridades de policía y a la Superintendencia Nacional de Salud como autoridad de inspección, vigilancia y control.

Artículo 2°. Modifíquese el parágrafo único y adiciónese un parágrafo segundo al artículo 5° de la Ley 643, así:

Parágrafo 1°. El contrato de juego de suerte y azar entre el apostador y el operador del juego es de adhesión, de naturaleza aleatoria, debidamente reglamentado, cuyo objeto envuelve la expectativa de ganancia o pérdida, dependiendo de la ocurrencia o no de un hecho incierto.

Los documentos que acrediten las condiciones del juego legal son de título ejecutivo cuando la condición para ganar se dé.

Parágrafo 2°. Todo título documentario de juego de suerte y azar que resulte premiado deberá ser presentado para su pago a la entidad responsable del juego dentro de los 6 meses siguientes a la fecha de la realización del sorteo.

Presentado oportunamente el título para su pago, si no es cancelado por el responsable, el tenedor del título documentario del juego podrá reclamar judicialmente el pago del premio al que haya lugar mediante el proceso de ejecución previsto por el Código de Procedimiento Civil. En caso de acudir a las medidas cautelares allí consagradas, las mismas no podrán recaer sobre los recursos para ser transferidos o por transferir al sector salud.

La acción ejecutiva para reclamar judicialmente el pago del premio caducará en seis (6) meses contados a partir del vencimiento del término señalado en el primer inciso del presente parágrafo”.

Artículo 3°. Adiciónase un parágrafo al artículo 8° de la Ley 643, así:

“Parágrafo. Los derechos de explotación del juego de apuestas permanentes o chance serán girados directamente por parte de los operadores de apuestas permanentes o chance a los fondos de salud dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes”.

Artículo 4°. Modifíquese el inciso 2° del artículo 9° de la Ley 643 de 2001 y adiciónase dos párrafos, así:

“Sin perjuicio de los derechos de explotación, a partir de la vigencia de la presente ley, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración, un porcentaje del seis por ciento (6%) de los derechos de explotación, con excepción de los concesionarios de apuestas permanentes, los cuales reconocerán a la entidad administradora del monopolio por concepto de gastos de administración los porcentajes de la siguiente escala de los derechos de explotación:

Los concesionarios de los juegos localizados que utilicen medios electrónicos, hasta tanto cumplan con lo establecido en el artículo 7°

parágrafo transitorio, pagarán por gastos de administración lo siguiente:

- a) El 3% para los que se encuentren operando con una sistematización mayor o igual al 60% en el tiempo real.
- b) El 2.75% de gastos de administración para quien esté como se expresó entre el 60.1% y el 80%.
- c) El 2.5% para quien se encuentre por encima del 80%.

Parágrafo 1°. En los gastos de administración que le sean reconocidos a la entidad concedente, esta deberá incluir las acciones destinadas al control del juego ilegal.

Parágrafo 2°. En los contratos actualmente vigentes o en los cuales no se hayan discriminado los porcentajes correspondientes a los derechos de explotación y a los gastos de administración, la entidad operadora reconocerá como gastos de administración un porcentaje del tres por ciento (3%) de los derechos de explotación”.

Parágrafo 3°. En el caso de Bogotá y Cundinamarca los gastos de administración serán proporcionales así: Bogotá 70% y Cundinamarca 30%.

Artículo 5°. Modifícase el artículo 14° de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 14. Administración de las loterías.** Las loterías tradicionales o de billetes serán administradas por Empresas Industriales y Comerciales del Estado del orden departamental o del Distrito Capital, o por asociaciones de Loterías, o por la asociación de varias Empresas Industriales y Comerciales del Estado administradoras de la Lotería tradicional o de billetes, o por Sociedades de Capital Público Departamental (SCPD) creadas por la asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital. La participación en las SCPD será autorizada por la Asamblea Departamental o el Concejo Distrital, a iniciativa del gobernador o alcalde, según el caso. Estas empresas y sociedades tendrán personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, cuyo objeto social será la administración y/o operación de la lotería tradicional o de billetes y de los demás juegos de su competencia contemplados en esta ley.

Prevía ordenanza de la respectiva asamblea que así lo disponga, o del acuerdo respectivo en el caso del Distrito Capital, los departamentos o el Distrito Capital podrán retirarse libremente y solicitar el pago de sus aportes en las sociedades de capital público departamental para explotar directamente el monopolio o formar parte de otra sociedad.

Parágrafo. Las loterías asociadas que se encuentren en proceso de liquidación, reactivarán su operación inmediatamente.

Artículo 6°. Adiciónese un parágrafo al artículo 38 de la Ley 643 de 2001, en los siguientes términos:

“**Parágrafo.** La Lotería instantánea y un (1) Lotto preimpreso, podrán ser explotados y administrados por una única asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital, o por la asociación de varias Empresas Industriales y Comerciales del Estado administradoras de la Lotería tradicional, en la cual podrá estar incluida la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, previa aprobación del reglamento por parte del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

La operación de los juegos novedosos citados en el parágrafo anterior podrá realizarse por medio de terceros o en forma directa. Los derechos de explotación serán como mínimo el 17% de los ingresos brutos si la operación se hace a través de terceros y del 12% si se realiza directamente por la asociación de los departamentos y/o el Distrito Capital.

Artículo 7°. Modifícase el parágrafo 3° del artículo 42 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“**Parágrafo 3°.** La renta o los derechos de explotación que se generen por concepto de la explotación de los juegos de Lotería instantánea y Lotto preimpreso se destinarán a la financiación de los servicios de salud de conformidad con lo previsto en el inciso primero del presente artículo y dentro del término establecido en el artículo 12 de la presente ley.

Los recursos del lotto en línea se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago de pensiones del sector salud territorial, se destinará a la financiación de los servicios de salud en los términos establecidos en el parágrafo anterior, para renovación tecnológica del sector salud, de conformidad con la reglamentación que para efecto expida el Ministerio de la Protección Social”.

Artículo 8°. Modifícase el artículo 56 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“**Artículo 56.** Contribución parafiscal para la seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes al régimen de seguridad social en salud. El Gobierno mediante decreto reglamentario a la Ley 1122 de 1994 garantizará que todos los loteros y expendedores se integren al régimen Sisbén (carnetización).

Créase una contribución parafiscal para la afiliación al régimen contributivo de seguridad social en salud, de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y apuestas permanentes o chance.

La contribución, de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, será equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes vendidos efectivamente, fracciones de loterías del valor aportado en cada formulario o apuestas permanentes, y será descontada por las entidades concesionarias de los ingresos a los cuales tienen derecho los colocadores.

A su vez, los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance y de loterías aportarán como contribución adicional a la concesión, el equivalente al tres por ciento (3%) de los derechos de explotación.

La población objeto de régimen subsidiado recibirá en consecuencia los dineros de los parafiscales cuya destinación será para financiar los servicios complementarios del POS del régimen subsidiado.

Los recursos captados por la contribución parafiscal creada en este artículo, serán enviados por el concesionario a Fondoazar y este a su vez los utilizará para el pago de las cotizaciones de sus afiliados.

Parágrafo. Los organismos de control competentes vigilarán el proceso de liquidación, recaudo, giro y utilización de estos recursos parafiscales. Los recursos de este Fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la afiliación al sistema general de seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes. Los excedentes en caso de que los hubiere serán destinados a ampliar los programas de cobertura en bienestar social de la población objetivo, específicamente mediante la vinculación a cajas de compensación y programas de mejoramiento profesional a través del Sena, cobijando además con estos programas a los vendedores informales del sector que no reciben ningún tipo de contraprestación social, que subsisten ellos y su familia de un porcentaje sobre las ventas de la actividad de distribución del chance y la lotería en la calle, al cual pertenece una amplia franja social que desarrolla esta actividad como única actividad laboral y de subsistencia.

Artículo 9°. Modifícase el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 643 de 2001, el cual quedará así:

“El Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes será administrado en la forma como lo establezca el Gobierno Nacional”.

Artículo 10. Adiciónese un parágrafo al artículo 49 de la Ley 643 de 2001 en los siguientes términos:

Parágrafo transitorio. Recompra de Cartera. Como una medida de saneamiento contable y fiscal de las deudas anteriores a la expedición de la Ley 643 de 2001, para las entidades territoriales los operadores de juegos de suerte y azar, podrán dentro de los seis meses siguientes a la vigencia de la presente ley, comprar las deudas generadas, cancelando el 20% del valor del impuesto, sin sanciones, actualizaciones, ni intereses. La deuda así comprada se confunde automáticamente con todas las obligaciones. Para el efecto, bastará con una comunicación escrita en la cual se manifieste que se recompra la deuda y se desiste de las discu-

siones sobre la misma, anexando copia del recibo de pago y del desistimiento del proceso correspondiente, en caso de que no lo hubiere, el cual no requerirá de actuación adicional para su aceptación por parte de las autoridades judiciales y administrativas.

Artículo 11. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES. COMISIONES TERCERAS CONSTITUCIONALES PERMANENTES DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA Y LA HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES

Mayo 27, junio 17 de 2008. En sesiones conjuntas de la fecha, fue aprobado en Primer Debate y en los términos anteriores, el **Proyecto de**

ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado, por la cual se modifica parcialmente la Ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar; previo anuncio de su votación en sesiones conjuntas de los días mayo 20 y junio 11 de 2008, en cumplimiento del artículo 8° del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que el citado Proyecto siga su curso legal en Segundo Debate en las Plenarias de la Cámara de Representantes y Senado de la República.

El Presidente Comisiones Terceras Senado y Cámara,

Carlos Alberto Zuluaga Díaz.

La Secretaria Comisiones Terceras Senado y Cámara,

Elizabeth Martínez Barrera.

INFORMES DE COMISION

INFORME DE LA COMISION SEGUNDA DEL SENADO SOBRE EL PRESUPUESTO DEL MINISTERIO DE TRANSPORTE 2008-2009¹

El presente informe versará sobre el presupuesto asignado al Ministerio de Transporte, para ello, se mirará el monto adjudicado y la distribución general del mismo, mencionando, las políticas principales del Gobierno lo que permite su análisis.

Se explicará en primer término el presupuesto del Ministerio de Transporte para el período 2008 - 2009. Distribuido por entidades.

1. Presupuesto Ministerio de Transporte

El presupuesto con que cuenta el sector transporte para el 2009 es de 3.86 billones siendo el presupuesto de inversión igual a 3.2 billones de pesos.

CUADRO N° 1

ENTIDAD	INVIAS	INCO	AEROCIVIL	MIN-TRANS.	SUPER-TRANS.	TOTAL
FUNCIÓN-AMIENTO	136.851,3	11.723,0	211.239,0	93.990,0	12.061,7	465.865,0
DEUDA	106.337,2	69.061,4	1.867,0	0,0	0,0	177.265,6
INVERSIÓN	2.137.574,9	715.906,1	194.230,0	173.398,6	1.500,0	3.222.609,5
TOTAL	2.380.763,4	796.690,5	407.336,0	267.388,6	13.561,7	3.865.740,1

Fuente: Ministerio de Transporte, oficina de planeación.

Este cuadro muestra los recursos en millones de pesos que se le darán a cada entidad del sector transporte. La información presentada anteriormente, muestra que para funcionamiento, es la Aerocivil la que tiene mayor asignación de recursos. Por concepto de inversión Inviás es el sector que mayor cantidad de recursos presupuestales recibiría para el periodo 2009 con 2.380.763,4 millones de pesos. Por concepto de financiación de la deuda, es esta última entidad a la que más presupuesto se le destina.

1.1. ¿Cuál será el énfasis en el presupuesto?

Para observar la ejecución del presupuesto es necesario determinar los programas bandera del Ministerio de Transporte. Hemos determinado estos tres programas que se tratarán individualmente a continuación:

1.1.1. Autopistas para la Competitividad

1.1.2. Corredores arteriales complementarios de competitividad

1.1.3. Redes férreas para la competitividad

Con el objetivo de tener una óptica general acerca de los programas bandera del Ministerio de Transporte. Se mostrará un resumen sobre los presupuestos de los mismos.

Cuadro N° 2

El siguiente cuadro refleja, las sumas que demanda cada directriz gubernamental

Autopistas para la competitividad	1.001.681.000.000
Corredores arteriales	387.978.000.000
Redes férreas	128.000.000.000
TOTAL	1.517.659.000.000

Estas tres directrices abarcan el 48% del presupuesto total para inversión asignado para sector Transporte.

1.1.1 AUTOPISTAS PARA LA COMPETITIVIDAD

Las llamadas Autopistas para la Competitividad se enmarcan en el Programa de Desarrollo de Autopistas 2006 - 2014 cuyo objetivo es "mejorar la capacidad de la infraestructura de transporte y adoptarla a la exigencias que impone la dinámica de los flujos de comercio internacional, contando con la participación del sector privado"².

Cuadro N° 3

Millones de pesos	INCO	INVIAS
CONSTRUCCION	591.907	409.776
MANTENIMIENTO		0
SUBTOTAL	591.907	409.776
TOTAL	1.001.683	

En esta primera directriz participan INCO e Inviás, el cuadro señala cada rubro por entidad.

Para la ejecución de dicho programa se considera importante la construcción de los denominados corredores estratégicos, que cuentan con un importante flujo de comercio exterior movido en las carreteras nacionales, por lo tanto resulta indispensable ampliar la capacidad de las vías y llevarlas a doble calzada. Para lograr que esto sea posible se pone de manifiesto algunos lineamientos importantes a ejecutar:

- Promover el desarrollo de proyectos de concesión en infraestructura de transporte que tengan un impacto favorable en la productividad y competitividad del país.

- Fomentar la participación privada en el desarrollo del programa.

- Optimizar la inversión del programa de concesiones.

- Implementar mecanismos de coordinación entre las diferentes entidades del sector transporte³.

Resumiendo brevemente los **proyectos que se encuentran en ejecución** dentro de la categoría de Autopistas para la Competitividad, son en su mayoría contratos de concesión de acuerdo con el documento Conpes 3535. En ese sentido, existen **16 contratos** de concesión que se encuentran en **etapa de construcción y ejecución**, algunos de ellos buscan mantenerse y otros ampliarse como corredores viales.

¹ Este informe es realizado con fundamento en una investigación realizada por Felipe Ortiz Marulanda y los Estudiantes, Paula Andrea Puentes Guevara y Diego Mauricio Moreno Ortiz.

² Ministerio de Transporte. Informe al Congreso 2007 - 2008.

³ *Ibid.*

NOTA:

* Mirar lista de 16 contratos en etapa de construcción y ejecución de Autopistas para la Competitividad en el anexo 2.

* En el cuadro N°4 que se encuentra en el anexo 2 se observará la proyección de concesiones hasta el 2013.

Concesiones adjudicadas 2006 y vigentes

* Rumichaca - Pasto * Zona M Bucaramanga * Córdoba - Sucre * Area Metropolitana de Cúcuta * Girardot - Ibagué * Ruta Caribe.

Nuevos Proyectos

* Autopista Ruta del Sol *Autopista de la Montaña *Autopista Nueva de la Independencia * Autopista Marginal del Caribe* Autopista Arterias de mi Llanura.

1.1.2 CORREDORES ARTERIALES COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDAD

Para el período 2009 como se verá posteriormente en el cuadro N° 5 del Plan de Inversiones, se estipula por parte del Gobierno una inversión por concepto de ejecución de los Corredores Arteriales de Competitividad de \$387.978 millones de pesos.

Cuadro N° 5

Millones de pesos	INVIAS
CONSTRUCCION	135.160
MANTENIMIENTO	252.818
TOTAL	387.978

No obstante, antes de adentrarnos en el tema presupuestario observemos lo siguiente, que vendría siendo una de las razones de la existencia de los corredores de los cuales estamos hablando en este informe:

Actualmente el país cuenta con obstáculos en relación a la red vial existente, en lo concerniente al sentido este-oeste, los cuales son:

1. Articulación deficiente con la red troncal.
2. Restricciones de capacidad y nivel de servicio.
3. Características geométricas y geotécnicas que restringen el normal desplazamiento de los vehículos.
4. Deterioro superficial y estructural de sus pavimentos⁴.

En razón a estos obstáculos se creó el programa de corredores arteriales complementarios de competitividad, su importancia radica en la necesidad de fortalecer la red vial de carreteras que alimentan los corredores, para de esta manera poder ejecutar a través de ellos “los procesos de producción, comercialización de productos, integración regional y nacional”⁵ en el territorio.

Según Conpes 3536 de julio de 2008, el más actual documento en el tema, estipula el plan de inversiones para ejecutar todo lo relacionado a los Corredores Arteriales; tal como lo muestra el siguiente cuadro:

**Cuadro N°6
Plan de Inversiones**

Vigencia	Inversión (Millones \$corrientes)
2009	387.978
2010	652.310
2011	652.667
2012	708.497
2013	398.181

Fuente: Ministerio de Transporte.

En dicho cuadro se esboza un plan de inversión para el 2009 de 387.978 millones de pesos corrientes el cual se incrementará casi en el doble en el 2010, 2011 y 2012; período donde muestra un incremento anual sostenido y volverá alrededor de los trescientos casi cuatrocientos alrededor del 2013; lo que en realidad supone que una ampliación a gran escala de la infraestructura de los corredores arteriales para la

competitividad en el muy corto plazo y de igual manera que el complejo de proyectos están planeados hasta el 2013.

En el plan de inversiones mostrado anteriormente se deja planteado los recursos que el CONPES destinará a la estrategia objeto de este capítulo.

NOTA:

* En el cuadro N° 7 del anexo 1, se presentan los 19 Corredores que serán financiados en la primera fase del Programa.

* Ver mapa “Concesiones de Corredores Arteriales para la Competitividad” en el anexo 3.

En la descripción que se ofreció de cada corredor nos podemos dar cuenta de varios puntos importantes: Primero, si se hace la relación del total de millones de pesos que se le van a destinar a los corredores viales entre el 2009 y el 2013, el corredor que más necesitaría recursos para su ejecución sería el de la Doble Calzada Bucaramanga – Cúcuta, en el tramo particular de Bucaramanga – Pamplona, con un total de \$350.000 millones. En segundo lugar, para el 2009, por lo pronto sería este mismo corredor el que demandaría más recursos del Estado seguido este de cerca por el de Bogotá - Buenaventura.

1.1.3 REDES FERREAS PARA LA COMPETITIVIDAD

Esta es la tercera política que ejecutará el Ministerio de Transporte para el 2009. Podemos apreciar, con respecto a las dos anteriores que el monto es el más bajo, y cuenta con la participación de INCO e Invias, que involucran su presupuesto de la siguiente manera.

Cuadro N°8

Millones de pesos	INCO	INVIAS
CONSTRUCCION	74.000	11.000
MANTENIMIENTO	43.000	0
SUBTOTAL	117.000	11.000
TOTAL	128.000	

En materia de red ferroviaria nacional, se indican tres grandes proyectos que el sector transporte se encuentra ejecutando:

- a) Proyectos de concesión en ejecución.
- b) Proyectos de concesión en estructuración.
- c) Proyectos de concesión en proceso licitatorio.

NOTA: Ver mapa de redes férreas en el anexo 4.

a) PROYECTOS DE CONCESION EN EJECUCION

Bajo esta categoría, encontramos de manera representativa, El Corredor del Pacífico; que pasa por los municipios de Buenaventura, Cartago, La Felisa y Bolombolo son proyectos de concesión en ejecución que cubren un espacio territorial de 498 km. Al igual que el corredor carbonero; el cual pasa por Chiriguáná hasta Santa Marta en un tramo de 245 km.

b) PROYECTOS DE CONCESION EN ESTRUCTURACION

Estos proyectos son aquellos que se ubican en el centro del territorio nacional. El primero, es el sector Cundiboyacence, el cual tiene una extensión de 297 km. Y el otro, el corredor del Carare, se extiende hacia el norte en 245 km.

c) PROYECTO DE CONCESION EN PROCESO LICITATORIO

Con respecto a los otros dos que se mencionaron anteriormente es precisamente este último el más grande de los tres. Es más, tiene propiamente un brazo fundamental en su ejecución que se llama Sistema Ferroviario Central del cual se dispondrá a hablar a continuación.

1. SISTEMA FERROVIARIO CENTRAL: Lo encontramos bajo la figura de proyecto “Concesión Sistema Ferroviario Central”, que como tal tiene planteado una serie de objetivos que se enumeran de la siguiente forma: “i) reactivar el servicio de transporte ferroviario de carga y pasajeros desde el centro del país hacia el puerto de Santa Marta y viceversa, y ii) extender la vía férrea concesionada, para permitir el acceso por este modo de transporte al departamento del Tolima, para lo cual el proyecto incluye la construcción de la variante férrea en La

⁴ Ibid.

⁵ Ibid.

Dorada y la reconstrucción de la vía férrea entre La Dorada y Buenos Aires”⁶.

Hablemos ahora del mapa otra vez, existe un tramo en el centro del país que comunica a la Dorada con Facatativá y otro más hacia el noroccidente del territorio que va entre Cabañas y Envigado, ambos señalados con verde claro. Este tramo no es el total del sistema ferroviario central sólo es una porción del mismo que significa que en dichos puntos el sistema férreo ejecutaría funciones de paso, con la finalidad de “evitar el deterioro de los corredores férreos complementarios y previendo la movilización potencial de trenes turísticos a futuro”⁷. Por otro lado, el Sistema Ferroviario Central es el más grande del país con una extensión de 1.214 km.

Según las proyecciones realizadas, si se mantienen las condiciones actuales de mercado y de desarrollo económico, se espera que el potencial de carga de este corredor crezca a una tasa anual superior al 2%. La carga de vocación férrea en este corredor está compuesta principalmente por contenedores, cereales, abonos, carbón, cemento, hierro, acero, papel y cartón.

2. PRESUPUESTO PARA EL 2009, DISCRIMINADO POR ENTIDADES

(Ver anexo 1)

2.1 Instituto Nacional de Concesiones (INCO):

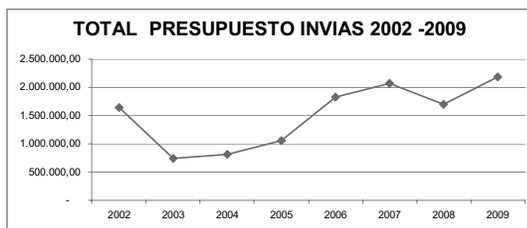
Como se mostró en el primer cuadro de este escrito el INCO cuenta con un presupuesto de \$715.906.1 millones de pesos, según el anteproyecto de 2009 (ver cuadro N°1) esta es la segunda entidad que más recibe aportes del sector transporte, después del Invias. No obstante, para el análisis que se realizará a continuación se hará una comparación histórica del presupuesto que el Gobierno Nacional le ha destinado en los últimos años y después la gráfica de dicho cuadro que mostrará la participación que este ha tenido para el Estado. En ese orden de ideas, observemos la primera tabla presupuestal asignada al INCO desde 2003 y en segundo lugar su respectiva gráfica:

NOTA: Cuadro N°9, mirar anexo 2.

El total de cada año en el histórico nos permite ver la importancia que paulatinamente ha venido cobrando el INCO, pues vemos un incremento abrupto del 2003 al año siguiente; que pasó de 24.563,2 millones de pesos a 15.5834,7, teniendo su punto más alto en al año 2007 solamente superado por el anteproyecto para el 2009 que asciende a 715.906 millones de pesos.

2.2 INVIAS

NOTA: ver cuadro N° 10 en el anexo 1.



Fuente: Ministerio de Transporte, oficina de Planeación presupuesto Invias 2002- 2009.

Los cuadros nos muestran un incremento anual sostenido a excepción de los años 2003 y 2008 que muestran una variación porcentual negativa.

Este es el presupuesto de Invias para el 2009 tal y como lo muestra la anterior tabla. Pero para seguir hablando del mismo es necesario conocer de cerca la Agenda que este sector ha llevado a cabo para la ejecución de sus planes, la cual se dijo en la rendición de cuentas que se produjo en el mes de julio de 2008. Veámosla a grandes rasgos:

AGENDA⁸

6 Ibid.

7 Ibid.

8 Rendición de cuentas: Sector Transporte Instituto Nacional de Vías julio de 2008. Ministerio de

- Plan 2500
- **Nuevas Autopistas para la competitividad**

- Construcción
- Adelantar el Mantenimiento Optimo de la Red vial de transporte existente
- Acompañamiento de la Gestión Vial de la red vascular
- Consolidación del Transporte Fluvial
- Ampliación de la capacidad portuaria

Ahora corresponde hablar del presupuesto de Invias para el 2009, que se ejecutará de la siguiente manera:

Construcción: 745.908,00

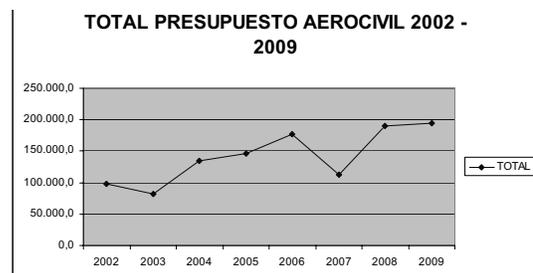
Mejoramiento y mantenimiento: 1.298.639,14

Otros: 134.926,70

Posteriormente se mostrará en un cuadro la diferencia existente entre el anteproyecto y el BPIN para el caso de INVIAS y las otras entidades.

• 2.3 AEROCIVIL

NOTA: ver cuadro N° 11 en el anexo 1.

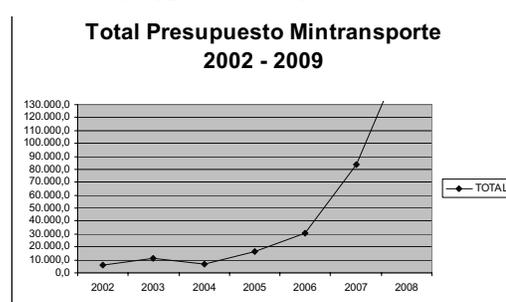


Fuente: Ministerio de Transporte, oficina de Planeación. Comportamiento presupuestal Unidad Administrativa especial de Aeronáutica Civil 2002 – 2009.

El cuadro nos permite ver a primera vista que en el rubro de seguridad aeronáutica y aeroportuaria es en el que más se gasta, comportamiento que además obedece a un patrón repetitivo en todos los años. Vemos también que el presupuesto proyectado para el 2009 con respecto del año actual presenta una variación muy pequeña pero a pesar de eso positiva: 2,6%.

• 2.4 MINTRANSPORTE

NOTA: ver cuadro N° 12 en el anexo 1.



Fuente: Ministerio de Transporte, Oficina de Planeación. Comportamiento presupuestal Ministerio de Transporte 2000 - 2009.

El comportamiento histórico de este cuadro nos muestra un parámetro que consolida la antítesis de los otros cuadros que hemos visto; pues en todas las gráficas anteriores hemos visto el reflejo de una variación anual positiva, con excepción del año 2007; pero en este caso vemos que la “cresta” de la gráfica se da en este año y que a partir del mismo se presenta un segmento decreciente.

Transporte.[ONLINE]<http://www.mintransporte.gov.co/Servicios/Biblioteca/documentos/ Presentaciones/Rendicion_cuentas2007/INVIAS/Present_Presidencia_Dic_31_Primeraparte.pdf>. Consultado, 7 de Septiembre, 2008.

Este cuadro presenta una depresión general interrumpida sólo por el año 2006, y viene recuperándose a partir de 2008; presentando su punto más alto en el presupuesto proyectado para el año 2009.

Ahora bien, ya enumeradas las entidades vinculadas al Sector Transporte con sus respectivos presupuestos para el 2009. Es necesario pasar al siguiente punto de este informe correspondiente a aquellos proyectos que para el año próximo no alcanzan completa financiación. Siendo este tema de análisis expuesto en el capítulo que se desarrollará a continuación.

3. Proyectos que no alcanzan completa financiación para el 2009

El siguiente cuadro se encargará de mostrarnos, los anteproyectos de cada entidad y los consignados en el BPIN.

Cuadro N° 13

ENTIDADES	NECESIDADES BPIN 2009	ANTEPROYECTO 2009
MINISTERIO DE TRANSPORTE	334.578.510.000	173.398.634.397
INSTITUTO NACIONAL DE VIAS	3.830.656.826.687	2.137.574.850.411
INSTITUTO NACIONAL DE CONCESIONES	1.023.543.586.420	715.906.079.999
AEROCIVIL	201.956.700.000	194.229.900.000
SUPERTRANSPORTE	5.971.708.000	1.500.000.000
TOTAL	5.396.707.331.107	3.222.609.464.807

Fuente: Ministerio de Transporte.

Como se puede ver en el cuadro las necesidades para la ejecución de los proyectos para el 2009, tienden a ser mucho mayor que lo estipulado en el mismo anteproyecto causándose un monto deficitario en cada entidad. E aquí, la diferencia deficitaria que se tendría: Para Mintransporte la suma ascendería a \$161.179.875.603; Inviás \$1.693.081.976.276; INCO \$307.637.506.421; Aerocivil \$7.726.800.000 y Supertransporte \$4.471.708.000. Esto produce en resumidas cuentas la desfinanciación de los siguientes planes:

- Mantenimiento de la red vial Nacional
- Construcción de puentes
- Mejoramiento y mantenimiento de la red terciaria nacional
- Construcción obras de emergencia para la red vial nacional
- Rehabilitación, mantenimiento y construcción de estructuras para la ampliación de la capacidad de los canales de acceso a los puertos marítimos de la Nación
- Dotación de señales, construcción y mejoramiento de obras para la seguridad vial
- Adecuación mejoramiento y mantenimiento de la red fluvial nacional
- Mantenimiento y conservación de la infraestructura aeroportuaria
- Apoyo a la gestión del Estado. Obras complementarias y compra de predios. Contratos de concesión⁹.

Si se desea dejar mayor claridad al respecto, se pueden enumerar los proyectos que no alcanzan completa financiación vinculándolos a su sector correspondiente, es así, que en ese contexto en el presente informe sólo se señalarán los programas que para cada entidad no alcanzarán mayor cobertura para el 2009.

I. Ministerio de Transporte¹⁰

- Prevención de la accidentalidad en el tránsito terrestre automotor
- Mantenimiento y mejoramiento red férrea

II. Instituto Nacional de Vías (Inviás)¹¹

- Construcción de infraestructura red principal
- Construcción de infraestructura red terciaria y secundaria y mejoramiento y Mantenimiento Red Terciaria y Secundaria
- Mantenimiento y Mejoramiento Infraestructura Red Principal
- Mejoramiento y mantenimiento Red Fluvial

⁹ Informe presentado en respuesta a la solicitud radicada en el Ministerio de Transporte con el MT- 50704 de agosto de 2008.

¹⁰ Anteproyecto del Sector Transporte vigencia 2009.

¹¹ Ibid.

- Mejoramiento y Mantenimiento Red Marítima
- Mejoramiento y Mantenimiento Red Férrea
- Señalización y Seguridad Vial
- III. Aeronáutica Civil¹²
- Mantenimiento y Mejoramiento de la Infraestructura Aeroportuaria

VI. Instituto Nacional de Concesiones (INCO)¹³

- Fortalecimiento Institucional

En conclusión, la desfinanciación de estos proyectos aquí enumerados supone el monto total deficitario a cada entidad del sector transporte. Que si lo sumamos nos daría un consolidado de:

SUMA= \$161.179.875.603; \$1.693.081.976.276; \$307.637.506.421; \$7.726.800.000 y \$4.471.708.000 = **\$2.174.097.866.300**; que harían falta para financiar algunos de los planes tanto de Inviás, Mintransporte, INCO, Aerocivil y Supertransporte en el 2009.

3. Conclusiones

1. En el presupuesto para 2009, le corresponde al Ministerio de Transporte ejecutar 3.86 billones, creciendo un 31.7% frente al año anterior, representando el 3.5% del presupuesto general.

2. Como lo refleja este informe, se priorizó el objetivo de la competitividad, para definir dentro de este marco los corredores arteriales básicos para que el país dé un salto hacia una infraestructura que garantice su inserción en la economía internacional.

3. También refleja este informe, que siguen siendo escasos los recursos frente a las necesidades de financiación de los proyectos que hoy están viabilizados y que el país requiere, afectándose especialmente, el mantenimiento de la red vial nacional, el mejoramiento y mantenimiento de la red terciaria y el presupuesto para obras de emergencia, consecuencia esto de las restricciones fiscales a los que se ve sometido el Ministerio de Hacienda, para cumplir con el marco macroeconómico de mediano y largo plazo.

4. Las diferencias presupuestales por entidad y el BPIN muestran que INVIAS es la entidad que más proyectos desfinanciados tendrá.

5. Las tres grandes directrices gubernamentales abarcan el 47% en el marco de competitividad del presupuesto asignado al sector transporte en inversión, es decir \$3.2 billones. El 53% restante se invertirá en señalización y seguridad vial, mantenimiento de las redes viales, atención de emergencias, inversión administrativa, rehabilitación vial y Plan 2500.

Adriana Gutiérrez Jaramillo, Mario Varón Olarte, Jesús Enrique Piñacue

ANEXO 1

Cuadro N°7

N°	CORREDOR	TRAMO	(km)*	Miliones**	Gerencia Integral	2009	2010	2011	2012	2013
1	Transversal de la Macarena	San Juan de Arama - Uribe - Colombia - Baraya	122	145.000	500	22.343	37.493	37.514	40.732	22.848
2	Transversal Cafetera	Honda - Manizales	26	130.000	500	20.021	33.604	33.623	36.508	20.474
3	Corredor del Sur	San Miguel-Santa Ana	109	185.000	500	28.534	47.864	47.890	51.995	29.178
4	Marginal de la Selva	S. José del Fragua-Florencia-S. Vicente del Caguán	146	86.000	500	13.211	22.197	22.209	24.117	13.510
5	Corredor del Paletará	Popayán-Paletará-Isnos	66	78.000	500	11.973	20.123	20.134	21.865	12.244
6	Transversal del Libertador	La Plata - Valencia - Inza - Totoro - Popayán	93	138.000	500	21.260	35.679	35.698	38.760	21.740
7	Troncal Norte de Nariño	Buesaco- El Emate- La Unión - Huiguerones	46	60.000	500	9.187	15.456	15.464	16.796	9.396

¹² Ibid.

¹³ Ibid.

Nº	CORREDOR	TRAMO	(km)*	Miliones**	Gerencia Integral	2009	2010	2011	2012	2013
8	Anillo del Macizo Colombiano	Rosas - La sierra - la Vega - santiago - Bolivar - La Lupa	54	100.000	500	15.378	25.826	25.841	28.060	15.726
9	Transversal del Carare	Cimitarra-Landázuri - Vélez	46	66.000	500	10.116	17.011	17.021	18.485	10.345
10	Transversal de Boyacá	Pto. Boyacá-Dos y Medio - Otanche - Borbur-Pauna - Chiquinquira	110	135.000	500	20.795	34.901	34.920	37.916	21.265
11	Transversal del Cusiana	El Crucero - Toquilla - Aguazul (El Crucero - Aquitania)	54	105.000	500	11.152	27.123	27.138	29.468	16.517
12	Transversal del Sisga	El Sisga - Machetá - El Secreto	84	75.000	500	11.509	19.345	19.355	21.020	11.769
13	Troncal Central del Norte	La Palmera - Málaga - Presidente	96	150.000	500	23.117	38.790	38.811	42.139	23.639
14	Carretera de la Soberanía	La Lejía - Saravena	150	105.000	500	16.152	27.123	27.138	29.468	16.517
15	Transversal Medellín - Quibdó	Ciudad Bolívar - La Mansa - Quibdó	99	130.000	500	20.021	33.604	33.623	36.508	20.474
16	Troncal del Nordeste	Vegachi-Segovia-Zaragoza	81	81.000	500	12.437	20.900	20.912	22.709	12.719
17	Corredor de las Palmeras	Fuente de Oro - San José del Guaviare	30	57.000	500	8.722	14.678	14.686	15.951	8.921
18	Doble Calzada Bucaramanga - Cúcuta	Bucaramanga-Pamplona	83	350.000	500	54.073	90.643	90.692	98.459	55.291
19	Doble Calzada Bogotá - Buenaventura	Loboguerrero - Cisneros	14	340.000	500	52.525	88.050	88.098	95.643	53.708

Cuadro N°9**INCO****MILLONES DE PESOS**

PROGRAMA	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Total
	EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO	EJECUTADO	APROPIADO	ANTEPROYECTO	2002-2009
Mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura	12.030,20	87.200,00	57.568,30	63.226,00	493.932,00	416.415,40	714.306,10	1.844.678,10
Organización institucional para apoyo a la gestión del Estado	12.533,00	68.634,70	186.854,70	79.128,50	43.550,80	45.934,50	1.600,00	438.236,20
TOTAL	24.563,20	155.834,70	244.423,00	142.354,60	537.482,80	462.350,00	715.906,10	2.282.914,30

FUENTE: Ministerio de Transporte.

Cuadro N°10**INVIAS****Millones de Pesos**

PROGRAMAS	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	TOTAL PERIODO
CONSTRUCCION	201.386,25	139.458,31	159.127,68	148.347,46	224.115,40	292.537,08	362.436,44	745.908,00	2.273.316,63
Mejoramiento y Mantenimiento	1.294.789,64	511.080,68	602.068,54	857.956,84	1.500.970,58	1.724.276,70	1.220.153,10	1.298.639,14	9.009.935,22
OTROS	152.054,85	93.608,27	59.791,87	47.291,82	97.731,35	53.833,72	113.670,13	134.926,70	752.908,71
Total Presupuesto Inviás 2002-2009	1.648.230,74	744.147,26	820.989,09	1.053.596,13	1.822.817,33	2.070.647,50	1.696.259,67	2.179.473,84	12.036.160,55
VARIACION ANUAL		-54,85%	10,33%	28,33%	73,01%	13,60%	-18,08%	28,49%	

FUENTE: Ministerio de Transporte.

Cuadro N°11**AEROCIVIL**

PROGRAMAS	Millones de Pesos						APROPIADO	PROYECTO DE LEY
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
INFRAESTRUCTURA	37.616,10	37.964,60	64.784,00	52.984,60	73.528,60	35.526,70	76.096,20	83.475,00

PROGRAMAS	Millones de Pesos						APROPIADO	PROYECTO DE LEY
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
SEGURO AERONAUTICA Y AEROPORTUARIA	53.329,40	39.331,90	64.298,90	84.243,70	94.039,80	68.420,20	101.003,00	101.783,00
INSTITUCIONAL	6.445,40	4.143,40	6.026,50	8.922,10	9.220,30	9.295,60	12.300,00	8.972,00
TOTAL	97.390,90	81.439,80	135.109,30	146.150,40	176.788,70	113.242,50	189.399,20	194.230,00
VARIACION TOTAL		-16,40%	65,90%	8,20%	21,00%	-35,90%	67,30%	2,60%

FUENTE: Ministerio de Transporte.

Cuadro N° 12**Ministerio de Transporte**

PROGRAMAS	Millones de Pesos						APROPIADO	PROYECTO DE LEY
	2002	2003	2004	2005	2006	2007		
ESTUDIOS	1.230,70	168,8	149,3	1.065,20	460,3	1.617,60	3.700,00	6.330,00
ASISTENCIA TECNICA	436,6	0	37,1	836,5	1.463,10	1.070,90	7.828,00	129.375,20
SOBRETASA	3.200,00	3.200,00	10.344,00	3.377,60	12.564,90	27.049,60	27.514,50	16.183,00
FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL	29.187,10	2.526,40	756,7	1.744,20	1.582,10	608,2	44.750,00	23.010,40
TOTAL	34.054,40	5.895,20	11.287,10	7.023,50	16.070,30	30.346,40	83.792,50	174.898,60
VARIACION TOTAL		-82,70%	91,50%	-37,80%	128,80%	88,80%	176,10%	108,70%

FUENTE: Ministerio de Transporte.

ANEXO 2**PROYECTOS EN CONSTRUCCION Y EJECUCION AUTOPISTAS PARA LA COMPETITIVIDAD**

1. **MALLA VIAL DEL META.** Proyectado hasta el 2013, sin definir aún presupuesto para el 2009.

2. **LOS PATIOS - LA CALERA -SOPO - SALITRE.** Aparentemente no está incluido en el CONPES 3535.

3. **SIBERIA - LA PUNTA - EL VINO.** Exige para el 2009 42.357 millones de pesos y se proyecta hasta el 2012.

4. **SANTA MARTA - RIOHACHA - PARAGUACHON.** Proyectado para el 2009; 2.840 millones de pesos y continúa hasta el 2013.

5. **CARTAGENA - BARRANQUILLA.** Para el 2009, 32.643 millones de pesos, va hasta el 2013.

6. **BOGOTA - VILLAVICENCIO.** Asignado para el 2009; 6.998 millones de pesos y hasta el 2011 tiene proyección.

7. **DESARROLLO VIAL DEL NORTE DE BOGOTA.** No tiene presupuesto definido.

8. **NEIVA - ESPINAL - GIRARDOT.** Presupuesto definido para el 2012.

9. **BOGOTA - FACA - LOS ALPES.** No se ha definido el presupuesto para ningún año.

10. **DESARROLLO VIAL DE ORIENTE DE MEDELLIN.** Sin definir presupuesto 2009 y proyección hasta el 2013.

11. **ARMENIA - PEREIRA - MANIZALES.** No cuenta con presupuesto definido para el 2009, y está proyectado hasta el 2013.

12. **MALLA VIAL DEL VALLE DEL CAUCA Y CAUCA.** Ocuere lo mismo que con la anterior autopista y va hasta el 2013.

13. **ZIPAQUIRA - PALENQUE.** Sigue el mismo patrón de los dos anteriores y sigue hasta el 2013.

14. **BRICEÑO - TUNJA - SOGAMOSO.** NO tiene presupuesto para el 2009 y proyectado hasta el 2013.

15. **BOGOTA - GIRARDOT.** No está definido para el 2009 y va hasta el 2013.

16. **PEREIRA - LA VICTORIA.** No está definido para el 2009, cuenta con un presupuesto para el año actual de 20.000 millones de pesos y va hasta el 2013.

**CUADRO N°4
CONCESIONES AUTOPISTAS PARA LA
COMPETITIVIDAD**

Nº	PROYECTO PRESUPUESTAL	CONCESION	2009	2010	2011	2012	2013
1	APOYO A LA GESTION DEL ESTADO. OBRAS COMPLEMENTARIAS Y COMPRA DE PREDIOS. CONTRATOS DE CONCESION.	Girardot Ibagué	-	-	-	-	-
2		Cajamarca	-	-	-	-	-
3		Fontibon - Faca - Los Alpes	-	-	-	-	-
4		Devinorte	-	-	-	-	-
5		Siberia La Punta El Vino	42.357	43.932	32.255	33.005	-
8		Santa Marta - Riohacha - Paraguachón	52.840	29.080	39.214	34.823	20.580
9		Pereira - La Victoria	16.192	16.192	33.356	19.914	44.567
10		Armenia - Pereira - Manizales	-	18.690	104.340	111.653	33.069
11		Cartagena - Barranquilla	32.643	54.920	28.500	29.250	8.554
12		Malla Vial Del Valle del Cauca y Cauca	-	9.750	44.475	-	1.231
13		Zipaquirá - Palenque	-	19.431	78.943	77.755	7.640
14		Carreteras Nacionales del Meta	-	14.055	19.074	61.985	1.248
15		Devimed	-	21.752	65.600	50.899	13.816
16		Bosa - Granada - Girardot	6.998	26.787	63.914	78.472	33.894
17		Bogota - Villavicencio	6.998	7.631	8.321	-	-
18		Briceno - Tunja - Sogamoso	-	16.192	47.810	86.577	44.567
19		Neiva - Espinal	16.650	16.650	-	82.966	-
		Girardot	50.000	-	-	-	-
		Garantías	50.000	-	-	-	-
	TOTAL	208.486	295.062	565.802	667.298	209.166	
20	MEJORAMIENTO APOYO ESTATAL PARA LOS NUEVOS PROYECTOS DE CONCESION.	Área Metropolitana de Cúcuta	55.000	31.604	28.000	-	6.488
21		ZMB	35.000	40.840	-	-	2.548
22		Córdoba - Sucre	2.905	-	-	22.718	-
23		Briceno - Tunja - Sogamoso	71.478	66.453	20.700	-	-
24		Bosa - Granada - Girardot	20.300	-	-	-	-
25		Ruta Caribe	57.929	59.667	-	-	-
26		Autopista de la Montaña	100.000	100.000	118.000	-	-
	TOTAL	342.612	298.564	166.700	22.718	9.036	
27	RUMICHACA - PASTO - CHACHAGUÍ	Rumichaca - Pasto	39.208	34.305	-	-	5.598
28	ASESORIAS	Asesorías	1.600	1.600	1.600	-	-
	TOTAL	591.907	629.531	734.102	690.015	223.800	

FUENTE: Ministerio de Transporte. Oficina de Planeación.

**ANEXO 3
MAPA DE CORREDORES ARTERIALES
COMPLEMENTARIOS DE COMPETITIVIDAD**



FUENTE: Ministerio de Transporte. Oficina de Planeación.

**ANEXO 4
MAPA DE REDES FERREAS
PARA LA COMPETITIVIDAD**



CONTENIDO

Gaceta número 681-jueves 2 de octubre de 2008

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 169 de 2008 Senado por medio de la cual se regula la actividad del personal de apoyo escénico y actores de fondo, y se dictan otras disposiciones..... 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 334 de 2008 Senado, 306 de 2008 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los 200 años del municipio de Anorí en el departamento de Antioquia..... 4

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 91 de 2008 Senado por medio de la cual la Nación se asocia y rinde homenaje al municipio de Caicedo, en el departamento de Antioquia, con motivo de la celebración de los cien (100) años de su fundación y se dictan otras disposiciones..... 7

Ponencia para primer debate y Texto definitivo al Proyecto de ley número 115 de 2008 Senado, 105 de 2007 Cámara por la cual se prohíbe que las entidades territoriales entreguen a título de concesión o a cualquier título la administración de los diferentes tributos a particulares y se dictan otras disposiciones..... 9

Ponencia para primer debate y Texto Propuesto al Proyecto de ley número 055 de 2008 Senado por medio de la cual se permite el uso de dólares de los Estados Unidos de América en Colombia..... 11

Ponencia para primer debate y Texto Propuesto al Proyecto de ley número 338 de 2008 Senado, 059 de 2007 Cámara por medio de la cual la Nación se asocia a la celebración de los cuatrocientos cincuenta y seis años de fundación del municipio de “Piedras” departamento del Tolima, se honra la memoria de su fundador Andrés López de Galarza, y se dictan otras disposiciones..... 14

Ponencia para segundo debate, Texto Propuesto y Texto aprobado al Proyecto de ley número 194 de 2007 Cámara, 235 de 2008 Senado por la cual se modifica parcialmente la ley 643 de 2001, que fija el régimen propio del monopolio rentístico de los juegos de suerte y azar..... 16

INFORMES DE COMISION

Informe de la Comisión Segunda del Senado sobre el presupuesto del Ministerio de Transporte 2008-2009..... 23