



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO IX - Nº 449

Bogotá, D. C., miércoles 15 de noviembre de 2000

EDICION DE 24 PAGINAS

DIRECTORES:

MANUELENRIQUEZROSE
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

ANGELINOLIZCANORIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 122 DE 2000 SENADO

por la cual se institucionaliza las Cámaras de la Industria de Transporte en Colombia.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TITULO I

DE LAS CAMARAS DE LA INDUSTRIA DE TRANSPORTE

CAPITULO I

De la institucionalización y funciones

Artículo 1°. *Naturaleza jurídica.* Dentro del Derecho Fundamental de la libre asociación institúyase para todo el territorio nacional las Cámaras de la Industria de Transporte, las cuales por facultad de la presente ley podrán tener personería jurídica, y autonomía presupuestal y serán organismos de derecho privado con las funciones públicas que le otorgue la presente ley y las establecidas, por analogía, a las Cámaras de Comercio.

Artículo 2°. *Domicilio y duración.* Las Cámaras de la Industria de Transporte tendrán como su domicilio principal la ciudad de Bogotá, pudiéndose organizar Cámaras de la Industria de Transporte en cualquier ciudad dentro del territorio nacional, previa factibilidad económica, operacional y social. Su duración será indefinida.

Artículo 3°. *Ingresos.* Las Cámaras de la Industria de Transporte tendrán los siguientes ingresos que conformarán su patrimonio:

1. El producto de los derechos autorizados por la ley para las inscripciones, los registros de las empresas, de los vehículos particulares y de servicio público en el territorio nacional y de los transportadores y los certificados que se expidan.

2. Las cuotas anuales que el reglamento señale para las empresas y transportadores.

3. Las consultas de los particulares al Sistema de Información.

4. Los que produzcan sus propios bienes y servicios.

5. Todos aquellos que por distintas modalidades previamente señaladas en el reglamento, llegaren a percibir.

Artículo 4°. *De los objetivos y funciones.*

1. Representar los intereses generales de la industria de transporte ante el Gobierno Nacional y ante los mismos transportadores terrestres en sus

diferentes modalidades y propiciar los procesos de autorregulación con principios de respeto a la libertad de empresa, a la actividad económica, teniendo como parámetro el límite del bien común y el respeto por los derechos adquiridos.

2. Servir de órgano conciliador de las diferencias que surjan entre los empresarios con las autoridades, o entre los mismos, por razón de los conflictos de interés, pudiendo proponer acuerdos que apunten a su solución. Para lo anterior revístase al ente que se propone de la facultad jurídica de conciliar y las decisiones que las partes concerten tendrán efecto de cosa juzgada.

3. Crear el Sistema Unico de Información de Tránsito y Transporte, que contenga los registros, del parque nacional automotor terrestre, de conductores e infractores, de empresas de transporte y de los organismos de tránsito y todos los demás registros que en sus reglamentos y dentro del marco organizacional señalen actividades de transporte y tránsito, así como, aquellas que la ley o el Gobierno delegue en las Cámaras de Transporte.

4. Facilitar, cuando las autoridades regionales o locales competentes las habilite, el trámite de las tarjetas de operación, planillas de viaje, manifiestos de carga, bajo la figura de convenios interinstitucionales, recaudando y trasladando a los presupuestos oficiales, el valor de las especies venales si a ello hubiere lugar.

5. Coadyuvar al Ministerio de Transporte, a la Comisión de Regulación del Transporte y a la Superintendencia de Puertos y Transporte en las funciones establecidas en el artículo 3° numerales 4, 5, 6, 9, 10; artículo 30 numerales 1, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 19, 23 y artículo 440 numerales 1, 5, 13 del Decreto-ley 101 de 2000.

6. Vincular a los industriales que produzcan bienes, equipos e insumos de diferente orden indispensables para el desarrollo de la industria transportadora.

7. Todas aquellas que le asigne la ley o le sean delegadas por las autoridades competentes, el reglamento y las demás normas concordantes de acuerdo a la naturaleza de sus funciones.

Artículo 5°. *Organización e integración.* Cada Cámara podrá constituirse con mínimo 20 entidades gremiales de transporte terrestre, con personería jurídica, que representen las diferentes modalidades de transporte del país.

Las Cámaras de la Industria de Transporte estarán integradas por los transportadores, por las empresas de transporte debidamente habilitadas,

y por los gremios inscritos o afiliados que tengan su respectivo registro mercantil en la misma.

Para su dirección contará con los siguientes órganos:

- Junta Directiva
- Director general
- Capítulos modales

Artículo 6°. *De la Junta Directiva.* Se contará con una Junta Directiva compuesta por trece (13) miembros principales con sus respectivos suplentes personales, elegida democráticamente para periodos de dos (2) años, cuya composición será la siguiente:

- Un representante del Gobierno Nacional designado por el Ministro de Transporte.

- Dos representantes de cada una de las siguientes modalidades o capítulos:

- Transporte en Carga
- Transporte Intermunicipal de Pasajeros
- Transporte Colectivo Municipal de Pasajeros
- Transporte Mixto
- Transporte Servicios Especiales
- Transporte en Taxis

La Junta Directiva, será la encargada de elaborar y aprobar los estatutos, los reglamentos y la normatividad para el buen funcionamiento de la Cámara.

Artículo 7°. Las Cámaras contarán con un Presidente Ejecutivo que a su vez será su Representante Legal, designado por la Junta Directiva por mayoría simple para un período de dos años.

Las Cámaras contarán por cada modalidad o subsector con los siguientes capítulos: Transporte de Carga, Transporte Intermunicipal de Pasajeros, Transporte Colectivo Municipal de Pasajeros, Transporte Mixto, Transporte de Servicios Especiales, Transporte en Taxis.

Artículo 9°. *Del revisor fiscal.* Las Cámaras contarán con un Revisor Fiscal y suplente elegido por la Junta Directiva para períodos de dos (2) años y deberá ser contador público titulado.

Artículo 10. *Del Control.* El cumplimiento de las funciones propias de las Cámaras de la Industria de Transporte estará sujeto a la vigilancia y control de la Superintendencia de Transporte.

TITULO II

FONDO DE SEGURIDAD VIAL

CAPITULO 2

De la creación del Fondo de Seguridad Vial

Artículo 11. *Naturaleza jurídica.* Créase el Fondo Seguridad Vial Colombia, como ente adscrito a la Cámara de la Industria de Transporte, con sede principal en la ciudad de Santa Fe de Bogotá, con un sistema especial de manejo separado de cuentas, destinado a promover la seguridad en las carreteras y vías públicas del país y a la conformación de Centros Integrales de Control Vial.

Artículo 12. El Gobierno Nacional podrá transferir recursos de peajes, fiscales, parafiscales, tasas o de todos aquellos que a bien considere al Fondo Seguridad Vial Colombia y su inversión será exclusiva para el fomento y promoción de la seguridad vial nacional, regional y local y del sistema de transporte en el país.

Adicionalmente, el Fondo tendrá los rendimientos o rentas que arrojen sus activos, los servicios que preste, los que llegare a recibir a título de donación, por empréstitos nacionales e internacionales, por los dividendos y, utilidades que generen todos sus recursos de capital.

Artículo 13. *Funciones del Fondo de Seguridad Vial.*

1. Canalizar e invertir los recursos destinados por el Gobierno Nacional, de tal manera que le permitan garantizar la seguridad vial en el territorio nacional.

2. Construir y poner en funcionamiento la infraestructura de seguridad en la red vial del país que permita promover la seguridad para los usuarios de las vías facilitando su libre movilización.

3. Adquirir los medios tecnológicos, logísticos, de comunicación y de servicio que propicien la seguridad vial y su control por parte de las autoridades competentes.

4. Adelantar programas de prevención vial en asocio con las autoridades de Policía, militares, de inteligencia, aduaneras, de estupefacientes, de control, aseguradores, gremios del transporte y de carácter social y cívico.

5. Desarrollar todas las actividades que en materia de seguridad vial le asigne el Gobierno Nacional y demás organismos estatales y privados vinculados al transporte.

Parágrafo: Para el cumplimiento de las funciones anteriores el Fondo Seguridad Vial Colombia S.V.C., construirá **Centros Integrales de Control Vial** en los cuales podrán instalarse, servicios para beneficio de los usuarios de las vías con énfasis en la seguridad de su movilización. Dichos Centros podrán estar conformados por la Policía Nacional y de carreteras, por la DIAN, puesto de salud, hotel, estación de servicio, centro telefónico cajeros automáticos, parqueaderos y autoridades competentes.

Artículo 14. *Infraestructura de utilidad pública.* Los bienes que adquiera, construya y ponga en funcionamiento el fondo, serán de utilidad pública y por consiguiente de interés social del Estado. Cuando se requiera adquirir las propiedades para el desarrollo de sus objetivos los bienes sujetos a dicha determinación, tendrán esta calificación para facilitar su adquisición.

Artículo 15. El Fondo tendrá un Gerente designado por la Junta Directiva de la Cámara de la Industria de Transporte. Así mismo contará con una unidad técnica y una unidad administrativa, necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Artículo 16. *De la revisoría fiscal.* Sin perjuicio de la vigilancia de los órganos de control, Seguridad Vial Colombia, contará con Revisoría Fiscal, la que estará a cargo de un contador público titulado con su respectivo suplente y/o por entidades especializadas en el ramo.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Guillermo Chávez Cristancho,
Primer Vicepresidente del Senado.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La actual regulación del Estado sobre la industria transportadora en Colombia, viene limitando su crecimiento y competitividad, siendo indispensable propiciar la autorregulación como esquema apropiado, para que el mismo sector de transporte estudie e impulse los mecanismos jurídicos, administrativos y operativos adecuados a su proyección.

El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Transporte ha venido evaluando la iniciativa formulada por el Consejo Superior del Transporte, máximo organismo supragremial que aglutina a todas las modalidades del transporte terrestre en el país, en el sentido de conceder viabilidad a la iniciativa de institucionalizar las Cámaras de la Industria de Transporte, sujeta a las prescripciones de orden legal aplicables a las Cámaras de Comercio.

Se ha avanzado en la reglamentación del transporte con la expedición de las Leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 que actualmente constituyen el marco legal, pero es necesario continuar en la búsqueda de alternativas que propendan por el desarrollo del transporte, por lo que consideramos fundamental apoyar iniciativas como la institucionalización de las Cámaras de la Industria de Transporte, para que el transporte público como industria y como servicio pueda contar con un organismo especializado, que propicie un desarrollo armónico entre los industriales del transporte.

La experiencia positiva de otras cámaras de transporte que funcionan en países como México y Chile se han constituido en fuente de referencia para la instauración de las Cámaras que se pretenden con este proyecto.

Las Cámaras de la Industria de Transporte en el país, podrán ser un mecanismo ágil y efectivo para que el gremio transportador a nivel nacional, regional y local tenga representatividad ante las autoridades competentes del sector.

Mediante estos organismos se busca establecer el mecanismo legal para que los transportadores logren superar sus propios conflictos, realicen las concertaciones intersectoriales, las alianzas estratégicas, los consorcios o colaboraciones empresariales, con principios de respeto por los derechos de cada parte de racionalización de recursos técnicos, físicos y humanos.

Las Cámaras de la Industria de Transporte serán un organismo de derecho privado con funciones públicas, que regulen, concilien y desarrollen acciones que propendan por la armonía en el sector comercial, y permitan canales de acercamiento entre el sector privado y el sector público.

Así mismo, su institucionalización tiene como objeto fomentar y coadyuvar en la modernización y desarrollo de la industria del transporte, en sus modalidades de carga, intermunicipal de pasajeros, municipal del pasajeros, servicios especiales y taxis.

Pretende además el proyecto, crear el Fondo Seguridad Vial Colombia, como alternativa para atacar los altísimos niveles de inseguridad que viven los transportadores de carga y pasajeros en las vías públicas y carreteras del país mediante el establecimiento de un sistema de comunicaciones en red con las autoridades de policía.

Las cifras demuestran que la inseguridad es uno de los principales flagelos que afectan el normal desarrollo del transporte, pues el 60% de las pérdidas corresponde al servicio público, mientras que el 40% al transporte particular. Sólo en transporte de carga, en lo corrido del año la acción subversiva ha ocasionado la pérdida de 40 días de trabajo, pues ha impedido la realización de 230.000 recorridos y 3 millones de carga interrumpieron su distribución nacional e internacional.

A la inseguridad en la operación y a la alteración del orden público, se unen las cambiantes normas que rigen la actividad, los costos operativos del servicio, el escaso desarrollo empresarial y el déficit en la infraestructura física y vial.

Por esto, Seguridad Vial Colombia para el cumplimiento de sus objetivos, conformará Centros Integrales de Control Vial que contribuirán en la prevención, vigilancia y seguimiento, mediante el sistema de comunicaciones y Seguridad en red.

El Fondo se sostendrá con recursos destinados por el Gobierno Nacional del recaudo de las tarifas de peaje, los cuales se destinarán exclusivamente al fomento y promoción de la seguridad vial y del sistema de transporte del país.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 2000

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 122 de 2000, *por la cual se institucionaliza las Cámaras de la Industria de Transporte en Colombia*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Sexta Constitucional Permanente.

El Secretario General honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

10 de noviembre de 2000

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Sexta 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,

Mario Uribe Escobar.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 11 DE 2000

*por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución
Política de Colombia.*

Bogotá, D. C., noviembre 12 de 2000

Honorable Senador

DARIO MARTINEZ BETANCOURT

Presidente

Comisión Primera del Senado

Ciudad

En atención al honroso encargo por el cual fui designado por esa presidencia para rendir ponencia sobre el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2000, "por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia", presentado por los honorables Senadores Efrén Cardona, Jhony de la Ossa, José Manuel Moscote, Piedad Zuccardi, Roberto Pérez Santos, Javier Ramírez, Eladio Mosquera Borja, Fabio Granada, Pepe Gnecco C., y Juan José Naranjo Torres me permito presentar ponencia para primer debate en los siguientes términos:

CONSIDERACIONES GENERALES

Para que unas reformas de estas magnitudes perduren y se evite que se hagan modificaciones cada vez que nos venga algo a la mente, es necesario que exista un estudio conjunto y pormenorizado del impacto de dicha reforma en la comunidad del Distrito Capital, al igual que un compromiso e identidad de los concejales con los diferentes sectores y estratos en que se encuentra clasificada socio-económicamente la población, factores que hay que tener en cuenta para poder modificar la Constitución en este sentido y ponerle toda el alma y querer de nuestro pueblo.

En el proyecto en cuestión, no hay una política clara de la forma como se desarrollará la administración del Distrito Capital ni de la formación que se les dará a los futuros aspirantes al concejo, juntas administradoras locales y alcaldes de localidades, incluyendo desde la base de su cultura y formación en la educación básica primaria la cívica y la urbanidad para que estas personas al ser elegidas tengan un sentido de pertenencia y actúen con transparencia y responsabilidad ante sus comunidades.

Teniendo en cuenta que hay una reforma política en marcha, propongo que la reforma en discusión se debería incluir en ella para que su análisis sea más a fondo y de acuerdo con una posición concertada con las corrientes políticas y sociales que tienen influencia en todas las localidades del Distrito Capital.

LA PROPUESTA

Con base en las anteriores consideraciones propongo archivar el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2000, "por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia".

El Senador ponente,

Marco Tulio Hernández Urueña.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 73 DE 2000 SENADO

*por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Enmienda
al Tratado de Cooperación Amazónica, hecho en Caracas
el 14 de diciembre de 1998.*

Tengo el honor de rendir ponencia para primer debate al proyecto de ley mencionado, de acuerdo con la designación que me hiciera el señor presidente de la Comisión Segunda del Senado de la República. Este

proyecto fue presentado por los señores Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Guillermo Fernández de Soto y de Hacienda y Crédito Público, doctor Juan Manuel Santos.

Antecedentes

El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) fue suscrito el 3 de julio de 1978, por Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana, Perú, Suriname y Venezuela, con el propósito de aunar esfuerzos para promover el desarrollo armónico, igualmente para contribuir a la preservación del medio ambiente, la conservación y utilización racional de los recursos naturales que es lo que hoy en día llamamos desarrollo sustentable en los respectivos territorios amazónicos.

En el marco del Tratado de Cooperación Amazónica se creó una Secretaria Pro-témpore la cual se ha encargado de conformar políticas y estrategias que hoy en día son normas para los 8 países que abarcan aspectos tales como desarrollo sustentable, soberanía sobre los recursos, libertad de navegación fluvial, biodiversidad, y asuntos indígenas, entre otros, asimismo aspectos de carácter técnico que constituyen la base conceptual sobre la que se ha estructurado un conjunto de programas y proyectos en los que los países trabajarán en los próximos años en forma conjunta.

En el período 1978-1990 se consolidó un proceso de definiciones y compromisos relacionados con el hacer y proceder respecto al desarrollo y la conservación de la Amazonia, considerada como una responsabilidad compartida y armonizada entre los 8 países signatarios del Tratado.

A partir de 1990 los países han estado tomando medidas para llevar a la práctica en forma efectiva los acuerdos a través de programas y proyectos que deben ser ejecutados a nivel regional.

El 14 de diciembre de 1998 se aprobó un Protocolo de enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, mediante el cual se creó la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA), dotada de personalidad jurídica y con competencia para celebrar acuerdos con las partes contratantes, con estados no miembros y con otras organizaciones internacionales.

La organización del Tratado de Cooperación Amazónica reemplazó la Secretaría Protémpore por una Secretaria Permanente con sede en Brasilia., Brasil, a la cual se le encargó la elaboración de una propuesta sobre la estructura, objetivos, atribuciones y planes de trabajo para ella misma, las cuales se aprobarán en reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las partes contratantes.

Teniendo en cuenta que Colombia tiene una tercera parte de su territorio en la Amazonia y que para el país es de vital importancia fortalecer y estrechar los nexos de cooperación regional con las naciones con las cuales comparte un ecosistema estratégico e irremplazable, es prioritario aprobar el Protocolo de enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica hecho en Caracas el 14 de diciembre de 1998.

Análisis del articulado

El proyecto consta de cinco artículos que son:

En el artículo primero se aprueba el "Protocolo de enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica", firmado en Caracas el día 14 de diciembre de 1998.

En el artículo segundo el país se obliga a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto del mismo.

En el artículo tercero se autoriza al Gobierno Nacional para atender la contribución anual de Colombia a los gastos relacionados con el funcionamiento de la OTCA.

En el artículo cuarto se estipula que los costos que ocasione la aplicación del Protocolo deben sujetarse a las apropiaciones presupuestales dentro de la ley anual de presupuesto.

En el artículo quinto se establece que la presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Por las anteriores consideraciones y debido a la importancia que tiene para el país este Tratado, me permito proponer a los honorables Senadores aprobar la siguiente:

Proposición

Dese primer debate al Proyecto de ley número 73 de 2000 Senado, "por medio de la cual se aprueba el Protocolo de enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica", hecho en Caracas el día 14 de diciembre de 1998.

De los honorables Senadores,

Fabio Granada Loaiza,
Senador de la República
Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 94 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992.

Jesús Enrique Piñacué Achicué,

Senador de la República.

Bogotá, D. C., noviembre 8 de 2000.

Doctor

DARIO MARTINEZ

Presidente Comisión Primera

Honorable Senado de la República

La ciudad

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 94 de 2000 Senado, "por medio de la cual se modifica el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992".

Honorable Senador:

En atención al mandato recibido por la presidencia, tengo el agrado de rendir ponencia para primer debate al proyecto de la referencia

Objetivo del proyecto

La honorable Senadora Flora Sierra de Lara, ha propuesto en este proyecto de ley, reformar del artículo 234 de la Ley 5ª de 1992, para lograr: que los funcionarios citados al Congreso y sus Cámaras tengan la obligación legal de dar respuesta dentro de los cinco días siguientes al recibo de la citación.

Para lo cual agregé en el numeral 4 del artículo 234 de la Ley 5ª, la frase: **y se advertirá la necesidad de darle respuesta escrita dentro de los cinco (5) días calendario siguiente.**

Lo anterior con el fin de permitir que el Congresista o Congresistas citantes e interesados puedan "conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de citación, y para así lograr mayor ilustración sobre el tema generando un debate serio, sin improvisaciones y puedan estos servir para conocer la verdadera situación que se esté presentando en las diferentes entidades según el tema a tratar, haciendo de esta forma más productivos y enriquecedores los mismos".

También se agrega un inciso nuevo que dice: **Los Directores de Departamento Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes, Directores o Gerentes de las Entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público deberán radicar en la Secretaria General respectiva la respuesta al cuestionario, dentro del quinto (5º) día calendario siguiente al recibo de la citación, a efectos de permitir al Congresista o Congresistas interesados en conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de citación y lograr sobre ella la mayor ilustración.**

Con lo cual se establece clara y taxativamente la obligación de estos funcionarios de dar respuesta dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la citación.

Justificación del proyecto

El proyecto se justifica según la honorable Senadora Sierra: "Esto lo propongo por cuanto se viene dando el caso de que en muchas ocasiones se cita a los respectivos funcionarios para un debate, se les pasa el cuestionario y sólo el día del debate están haciendo llegar las respuestas respectivas, amparados en que ninguna norma exige que deben

enviar las respuestas con anticipación salvo para los Ministros del Despacho que la Ley 5ª de 1992 les establece el término de cinco (5) días calendario con esto estamos llenando este vacío legislativo, y así evitamos que ciertos funcionarios evadan su responsabilidad”.

Lo que expresa la honorable Senadora es cierto, y habla del mejor de los casos, ya que en la mayoría de las ocasiones las respuestas, son entregadas en el momento mismo del debate, según información de la Secretaria General, el promedio de estas respuestas se da el mismo día del debate, haciéndose difícil su reproducción, entrega y estudio por parte de los parlamentarios.

Las citas hacen parte del control político, función fundamental de todo parlamento moderno, de hay la importancia de este proyecto, ya que es claro que si no hay respuestas entregadas con anterioridad, el debate pierde fuerza y el control político no se puede hacer.

Pliego de modificaciones

Consideramos necesario, realizar una pequeña modificación, con el fin de armonizar este artículo de la Ley 5ª, ya que no se entiende cómo un funcionario que es citado para los cinco (5) días siguientes, tenga este mismo plazo para cumplir con la obligación de remitir las respuestas, por lo tanto la respuesta, lo cual implicaría que perfectamente un funcionario puede entregar las respuestas el mismo día del debate si fue citado con los cinco (5) días de anterioridad.

Por lo anterior proponemos que se aclare que las respuestas se deberán entregar con un mínimo de tres (3) días antes de la fecha para la cual fue citado. Igualmente, proponemos que el no acatamiento a esta norma, sea considerado como falta disciplinaria leve.

Por lo anterior propongo, dese primer debate al Proyecto de ley número 94 de 2000, “por medio de la cual se modifica el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992”. Con las modificaciones que se anexan a continuación.

Jesús Enrique Piñacué Achicué,

Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 94 DE 2000

por medio de la cual se modifica el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 234 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Procedimiento de citación: Para citar a los funcionarios que deban concurrir ante las Cámara y las Comisiones Permanentes, se observará el siguiente procedimiento:

1. Las proposiciones de citación sólo serán suscritas por uno o dos Congresistas.

2. La proposición debe contener, necesariamente el cuestionario que debe ser absuelto.

3. En la discusión de la proposición original pueden intervenir los citantes para sustentarla e igual número para impugnarla, pero sólo por el término de veinte (20) minutos.

4. Aprobada la proposición y el cuestionario serán comunicados al funcionario citado con no menos de cinco (5) días de anticipación a la fecha de la sesión en que deberá ser oído y se advertirá la necesidad de darle respuesta escrita dentro de los cinco (5) días calendario siguiente, pero antes del tercer día de la fecha para la cual fue citado el debate, su incumplimiento será causal de falta leve.

Los Directores de Departamento Administrativos, el Gerente del Banco de la República, los Presidentes, Directores o Gerentes de las Entidades descentralizadas del orden nacional y la de otros funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público deberán radicar en la Secretaria General respectiva la respuesta al cuestionario, dentro del quinto (5º) día calendario siguiente al recibo de la citación, a efectos de permitir al Congresista o Congresistas interesados en conocer debidamente los diversos aspectos sobre la materia de citación y lograr sobre ella la mayor ilustración.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y divulgación.

Jesús Enrique Piñacué Achicué,

Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO

En cumplimiento de la honrosa designación con que la Presidencia de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, me distinguiera, procedo a rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 que pretende modificar el régimen de las transferencias a las regiones y la limitación del crecimiento de funcionamiento del Gobierno Central.

En Colombia han predominado durante las dos últimas décadas los procesos de desconcentración de recursos, el descentramiento mediante la privatización de servicios y la descentralización de funciones y competencias. No se ha registrado una real descentralización de poder y de la responsabilidad para participar en la definición y la gestión de las políticas públicas. En un Estado verdaderamente descentralizado tiene preeminencia lo territorial (vs. lo sectorial), la autonomía y la planificación regional (vs. dependencia del centro), la representación y la democracia directa (vs. la preeminencia del ejecutivo)¹.

La política territorial del actual gobierno ha acentuado la tendencia hacia una mayor desconcentración de funciones y competencias (para agilizar procedimientos económicos y administrativos, reducir el déficit fiscal, sin mayor delegación de poder) y descentramiento (privatización de servicios y reasignación de responsabilidades estatales a los entes municipales y regionales), sin descentralización (lo que implicaría el reconocimiento de la autonomía de los diferentes niveles territoriales, la construcción de ciudadanía, facilitar la participación y la representación, sin perder la perspectiva global y unitaria del país).

La Administración Pastrana ha entregado el manejo de la economía al Fondo Monetario Internacional y a los acreedores financieros. El Gobierno como parte de los compromisos adquiridos con el FMI impulsa un paquete de reformas económicas, sociales y territoriales: ajuste del déficit fiscal mediante la reducción de los saldos públicos, recortes en el gasto social y las transferencias a los municipios y departamentos; freno de inversión pública; control a la evasión de impuestos y ampliación de la base de contribuyentes afectando principalmente a los trabajadores y los sectores populares; normas para reducir los costos y flexibilizar el régimen laboral; reforma a la seguridad social; eliminación de la retroactividad de las cesantías de los trabajadores del sector público y la privatización de activos.

En teoría, la política fiscal del Gobierno debería cumplir con tres principios; generar mayor igualdad y bienestar social, reducir los índices de pobreza y apoyar la generación de empleo productivo a través del apalancamiento del crecimiento económico. En los últimos años se observa que en medio de un creciente gasto público la concentración del ingreso se ha agudizado, la pobreza se incrementa y las tasas del desempleo se elevan.

La pregunta que debemos hacernos es cómo se están distribuyendo los costos y los beneficios de la política fiscal. El debate no puede centrarse únicamente en el logro de unos equilibrios abstractos y en la búsqueda de una sostenibilidad fiscal aparentemente neutral. Contrario a lo que se afirma en el sentido de hacer responsable a la Constitución de 1991 del creciente déficit, la política de gasto público está favoreciendo una economía rentista y especuladora centrada en el capital financiero, una burocracia del Gobierno Central indolente con los problemas del país y una maquinada de guerra que escala día a día el conflicto interno. Los costos los padece el pueblo colombiano, los trabajadores y los empresarios del sector productivo a quienes se les incrementan año a año los impuestos en una política abiertamente confiscatoria, se le reducen los salarios, se empobrece la clase media y se recortan los recursos destina-

¹ Alvarez, M.E. (1999) ¿Descentralización o desconcentración?, en: Síntesis 99, IEPRI-TM Editores, Colombia, p. 105.

dos a financiar la salud, la educación y el bienestar de los sectores menos favorecidos.

1. La descentralización en el Plan de Desarrollo de la Administración Pastrana (1999-2002)

En el Plan Nacional de Desarrollo presentado por el Gobierno a finales del año 1998, el subprograma de profundización de la descentralización presenta las siguientes orientaciones: i) ordenamiento territorial, ii) fortalecimiento de la gestión fiscal e institucional de las entidades territoriales y iii) fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en la gestión pública. Este subprograma presenta como objetivos la reestructuración de las competencias y funciones del Estado en el orden territorial y el saneamiento fiscal y financiero.

En consecuencia, la orientación del gobierno en materia de la descentralización es fiscalista y monetarista. El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos es presentado por el Gobierno Pastrana como una condición necesaria y suficiente para la viabilidad global del Plan Nacional de Desarrollo. A la vez, el Plan de Inversiones (1999-2002) parte de la afirmación de que *para buscarla viabilidad financiera del Estado Colombiano se requiere un profundo ajuste fiscal. Este ajuste debe, por un lado, reducir el alcance de los gastos del Gobierno Central de acuerdo con sus competencias dentro del contexto de un Estado descentralizado. Y, por otro, llevar el déficit del sector público no financiero a los niveles que, dentro de las estrechas condiciones actuales de financiamiento interno y externo, devuelvan al país la estabilidad macroeconómica y la dinámica del crecimiento.*

De este modo, la participación del Gobierno Central en el desarrollo integral de base territorial se reduce drásticamente. Los principios establecidos, para este último fin, en la Constitución Colombiana son omitidos en el Plan Nacional de Desarrollo: subsidiaridad, complementariedad y concurrencia. Afirma el Plan que *ante la imposibilidad de acrecentar los presupuestos reales con ingresos de la Nación, el Plan de Inversiones está orientado a "jalonar" recursos del sector privado y de las entidades territoriales.*

El Plan por tanto plantea una recomposición de la inversión del sector público. Ello implica *un importante proceso de recomposición de la inversión pública a favor de las entidades territoriales y en contra del Gobierno Central.* La participación del Gobierno Central con relación al PIB, según el Plan, descenderá de 2,4%, del período 1985-1998, a 0,5% en el período 1999-2002.

En el Plan Nacional de Desarrollo se busca profundizar la descentralización, en el marco de los objetivos de la reforma del Estado. Pretende que las instancias territoriales y la comunidad asuman la responsabilidad total en la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y culturales de la población. La descentralización, el desmonte de subsidios y las privatizaciones hacen parte de las estrategias fundamentales del Plan "Cambio para Construir la Paz". De este modo debe entenderse cuando se afirma: *Por medio de la descentralización efectiva, el Estado y los ciudadanos activos, participantes y comprometidos se logrará dar poder real a la base social, para que ella sea la propia gestora de su desarrollo. La descentralización es también sinónima de modernización del Estado. Un Estado abrumado por responsabilidades que no puede ni tiene porque asumir, y que le cede, en beneficio de todos, la responsabilidad a las regiones y a la sociedad civil en la conducción de sus asuntos,*

El Plan establece que en período 1999-2002 la mayor responsabilidad del gasto social estará a cargo en las entidades territoriales, más del 50% de la ejecución de la inversión social estará a su cargo. En consecuencia, *el nivel departamental será el responsable de asegurar la financiación de los sectores salud y educación, y la rehabilitación y mantenimiento de las redes viales secundarias. Por su parte, el nivel municipal, como ejecutor directo de la política social será el encargado de asegurar la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de la prestación de los servicios sociales.* Esta situación profundiza la tendencia observada a lo largo de los años noventa: a principios de la década la inversión del Gobierno Central representaba el 29%, respecto al total, y ahora solo el 11% está a cargo de la Nación. En estos años la inversión de las entidades territoriales creció de 27% al 52%, incluidas las transferen-

cias de la nación en salud y educación². Tendencia que no es sostenible en el tiempo considerando la quiebra generalizada de departamentos y municipios.

A la vez que el Gobierno Central evade sus deberes sociales (Constitución Política, art. 2), se transfiere a las unidades territoriales y locales la responsabilidad de hacer vigentes y proteger los derechos sociales, económicos y culturales. Se pretende que los movimientos sociales que luchan por hacer reales estos derechos queden limitados a los ámbitos locales y la presión social se ejerza únicamente sobre los gobiernos municipales. La estrategia consiste en que la resistencia y las luchas populares por mejorar sus condiciones de vida se desdibujen en un contexto dominado por las fuerzas del mercado, la iniciativa privada y la necesidad de mayor financiamiento, vía impuestos y precios de mercado, por parte de la comunidad y las administraciones locales.

2. La descentralización y el Proyecto de Acto Legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones

Dentro de éste marco de políticas del Plan de Desarrollo del Gobierno se inscribe el Proyecto de Acto Legislativo en lo referente a la modificación de las transferencias a las regiones y la limitación al crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central (artículos 347, 356 y 357 de la C. P.). El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica.

En la exposición de motivos se establece el principio según el cual las políticas públicas deben lograr la provisión de los servicios esenciales para el bienestar de la población, "sin que en el proceso se generen desequilibrios financieros y fiscales que atenten contra la sostenibilidad de las finanzas públicas y por ende, contra un buen manejo macroeconómico y la prestación misma de los servicios en el futuro".

Partiendo del diagnóstico de que "el desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente atentan contra la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica", el proyecto de acto legislativo se centra en reducir y estabilizar las transferencias a las regiones y en limitar el crecimiento del gasto de funcionamiento del Gobierno Central. Así:

- Los primeros seis artículos del proyecto retoman una ya madurada propuesta, que se ha venido debatiendo en el Congreso en los últimos períodos legislativos y que consiste en la ampliación de tres a cuatro años de los períodos de los diputados, concejales, gobernadores, alcaldes y ediles.

- El artículo séptimo modifica el artículo 347 de la Constitución. Este artículo hace parte del Título XII, del Régimen Económico y de la Hacienda Pública, capítulo 3, del Presupuesto, de la Constitución Política. En el proyecto se adiciona: "El monto de las apropiaciones autorizadas en la Ley de Presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución". Además, en el Proyecto Ley Anual de Presupuesto el Gobierno podrá proponer reformas legales en materia de gasto público y en un párrafo transitorio se define un período de transición (2002-2006) durante el cual el presupuesto para funcionamiento no podrá incrementarse en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada más el 1.5%.

- El artículo octavo modifica el artículo 356 de la Constitución Política. Hace parte del capítulo 4: de la distribución de recursos y de las competencias. Principalmente se define que "para los efectos de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales" con el cual se unen en una "bolsa única" los recursos del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y las transferencias complementadas al Situado Fiscal para educación, el FEC. Se establece: "La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley orgánica establezca". Se prevé que tres componentes tendrá el Sistema

² DNP, Conpes proyecciones macroeconómicas, El Espectador, 22 de julio de 1999, p. 3b.

General de Participaciones: salud, educación y una participación de propósito general de libre destinación.

• El artículo noveno modifica el artículo 357 de la Constitución. Hace parte del capítulo 4 del Título XII, de la distribución de recursos y de las competencias. Se establece que “El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución”. Para el cálculo se excluyen los impuestos nuevos, los que se arbitren en los estados de excepción y, por el primer año de vigencia, los ajustes tributados existentes.

Para efectos del análisis, según el artículo 358 de la C. P. los ingresos corrientes están constituidos por los ingresos tributarios y no tributarios con excepción de los recursos de capital. De los primeros hacen parte, según el Presupuesto General de la Nación, los ingresos tributarios generados por la actividad económica interna (renta y complementarios, IVA, régimen de impuesto sustitutivo, impuesto global a la gasolina y al ACPM, timbre nacional, salidas al exterior, impuestos al oro y al platino, operaciones financieras y al encaje bancario) y los impuestos a la actividad económica externa (aduana e impuestos a las ventas externas); los no tributarios están integrados por los recursos del Fondo de Superávit de la Nación, la concesión Larga Distancia, contribución hidrocarburos, otras tasas y multas y la concesión de las sociedades portuarias.

3. Las causas del desequilibrio fiscal no están en la descentralización ni en el gasto público social

Equivocadamente se argumenta que el desborde del déficit fiscal es consecuencia de las obligaciones constitucionales que en materia presupuestal adquirió el Estado Colombiano, en particular con el gasto social y las transferencias (situado fiscal y participación municipales). En este sentido, la Contraloría General de la República se afirma: “es tal el abismo que se ha abierto entre el pacto social en la parte del gasto y el pacto fiscal en lo tributado, que el creciente peso de la deuda pública nacional amenaza con convertirse en una avalancha sobre la economía, aplastando las posibilidades de salir adelante y erosionando las bases de los nacientes acuerdos sociales y económicos”³.

Es evidente que la brecha entre ingresos y gastos del Presupuesto General de la Nación sigue ampliándose. Para el año 2001 los gastos alcanzan al 30% del PIB mientras los ingresos se estiman en menos del 15%. El Presupuesto General de la Nación para el año 2001 tiene un valor de \$57 billones, lo que significa un incremento porcentual de 15.6% respecto al presupuesto de 2000. Este crecimiento es superior en casi tres puntos porcentuales al estimado del PIB nominal, lo que significa una mayor participación de los recursos públicos en la economía nacional. ¿Cómo se distribuyen los costos y beneficios de este crecimiento de las finanzas públicas?

El principal rubro que crece en las finanzas públicas del año 2001 corresponde al servicio de la deuda interna y externa (intereses y amortización): aumenta un 29.3%; en el año 2000 creció en 20% (cuadro 1). Este comportamiento apunta a un modelo de economía donde el capital financiero se ha convertido en hegemónico. Los gastos de inversión se incrementan en 18.1% recuperando apenas la caída que registro este rubro en el año 2000 de -15.3%. Los gastos de personal aumentan un 5.4% y los gastos generales caen en 19.9% lo que significa una burocracia sin recursos para trabajar y en consecuencia una pérdida mayor de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios prestados por el Estado. Las transferencias crecen en 8.7%, lo que significa que en términos reales bajarán los recursos *per cápita* para educación, salud y mejoramiento del bienestar de las comunidades (la inflación de 2000 se estima en 10% y el crecimiento de la población en 1.9%).

El saldo total de la deuda representa en el 2001 el 35% del PIB. En el presupuesto del año 2001, 86% de los ingresos tributarios será absorbido por el servicio de la deuda. En 1999 ese porcentaje fue 79%. Esta situación se traduce en un endeudamiento creciente, el servicio de la deuda es superior a los recursos del crédito.

Cuadro 1
Total apropiaciones Presupuesto General de la Nación
y establecimientos
Públicos nacionales 1999-2001

\$ Billones

	Valor apropiaciones					Incremento porcentual		
	1999	%	2000	%	2001	% 00/99	01/00	
Funcionamiento	24,2	51.9	25,5	51.7	27,0	47.4	5.1	6.0
Gast. Personal	5,6	12.0	6,0	12.2	6,4	11.2	7.3	5.4
Gast. Generales	1,7	3.7	1,6	3.2	1,3	2.3	-3.3	-19.9
Transferencias	16,6	35,6	17,5	35.5	19,0	33.3	5.4	8.7
O. comercial	0,3	0.6	0,3	0.6	0,3	0.5	-3.6	0.3
Servicio deuda	13,8	29.6	16,5	33.5	21,4	37.5	19.7	29.3
Inversión	8,6	18.5	7,2	14.6	8,6	15.1	-15.3	18.1
Total con deuda	46,6	100	49,3	100	57,0	100	5.7	15.6
Total sin deuda	32,8		32,7		35,6		-0.2	8.7
Var % PIB nom.							14.2	13.0

Fuente: Dirección General del Presupuesto Público Nacional.

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2001.

El presupuesto de la Nación únicamente se encuentra financiado en un 45.9%. El total de ingresos permanente (\$24.9 billones) no alcanza ni para financiar los gastos de funcionamiento del Estado (\$25.5 billones). El déficit corriente es de \$8.8 billones para el año 2000. Al incluir los compromisos de amortización de la deuda y los recursos de inversión el faltante es de \$26.8%. El déficit global es de 54.1 % (cuadro 2).

Cuadro 2
Necesidades de Financiamiento del Presupuesto
de la Nación 2001

\$ Billones

Concepto	Valor
1. Total ingresos permanentes	24.9
2. Gastos de funcionamiento	25.5
3. Déficit en funcionamiento (1 -2)	(0,6)
4. Intereses deuda	8.2
5. Déficit corriente (3-4)	(8.8)
6. Fondos especiales para inversión	1.3
7. Inversión	6.1
8. Déficit de Inversión (6-7)	(4.8)
9. Amortizaciones	13.2
10. Déficit presupuestal (5+8+9)	(26.8)
% Déficit respecto al total de gastos proyectados (\$53 billones)	50,6
% Déficit respecto al total gastos Presupuesto General (\$57 billones)	54,1

El déficit se viene financiando con recursos de capital, crédito (interno y externo) y con la venta de activos de la Nación. En efecto, el financiamiento del déficit que presenta el presupuesto general de la Nación 2001 depende principalmente de los recursos de capital (nuevo crédito y privatizaciones de lo poco que queda, principalmente): 43.5%, de los ingresos de los establecimientos públicos: 7.1% y de los resultados de la nueva reforma tributaria: 3.5% (cuadro 3).

Según la Junta Directiva del Banco de la República la política fiscal sigue avanzando en el difícil proceso de saneamiento de las finanzas públicas. Al finalizar el año 2000 se estima un déficit consolidado de 3,6%, inferior al 5,4% observado en 1999, producto del proceso de ajuste del Gobierno Central y la evolución favorable de los precios internacio-

3 CGR, Los Estragos de la Deuda Pública, en: Gestión Fiscal, informe financiero de la CGR, N° 4 abril de 2000, p. 3.

nales del petróleo. Este esfuerzo de ajuste agotará el margen de maniobra que el sector público posee dentro de la normatividad vigente, en consecuencia la continuidad de este proceso dependerá de las reformas legales aprobadas por el Congreso que permitan una corrección estructural del crecimiento del gasto⁴.

Cuadro 3

Ingresos proyectados de la Nación vigencia fiscal 2001

\$ Billones

Concepto	Valor	%
I. Ingresos del Presupuesto Nacional	51,0	89.4
1. Ingresos Corrientes de la Nación	22,8	40.0
1. 1 Ingresos Tributarios	22,2	39.0
1. 2 Ingresos No Tributarios	0,6	1.0
2. Recursos de Capital de la Nación	24,8	43.5
2.1 Recursos de Crédito Externo	7,2	12.7
2.2 Recursos de Crédito Interno	13,7	24.0
2.3 Otros Recursos de Capital	3,9	6.8
3. Rentas Parafiscales	1,0	1.8
4. Fondos Especiales	2,3	4.1
II. Ingresos de los Establecimientos Públicos	4,0	7.1
1. Ingresos Corrientes	2,1	3.7
2. Recursos de Capital	0,4	0.7
3. Contribuciones Parafiscales	1,5	2.6
Total Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital	55,0	96.5
III. Recursos adicionales del proyecto tributario	2,0	3.5
Total Presupuesto General de la Nación 2001	57,0	100.0

Fuente. Ministerio de Hacienda y Crédito Público y DNP, Proyecto de Presupuesto 2000.

El déficit fiscal es resultado de problemas estructurales complejos. Además del significativo problema de la deuda pública, interna y externa, se agregan el pasivo pensional creciente, la caída de los impuestos, una duplicación del gasto debido al desbordado tamaño del Gobierno Central, la ineficiencia en el gasto y la destinación continua de mayores recursos públicos hacia la guerra y las instituciones de justicia. Son estos los problemas el abultado déficit fiscal y no los causados por el gasto social y la descentralización.

El pasivo pensional debe sanearse porque es una bomba de tiempo, se deben desmontar los regímenes especiales que hoy gozan la fuerza pública, el magisterio, Ecopetrol y el Congreso, por lo que debe acabarse con las excepciones y los privilegios. La descentralización debería estar acompañada de una disminución del tamaño del Gobierno Central pero ello no ha sucedido así y en la práctica se presenta una duplicación del gasto. De otra parte, según el Proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001, cerca del 70% de los gastos de personal se concentran en Defensa, Policía Nacional, Rama Judicial y Fiscalía. En los gastos generales estas cuatro entidades concentran el 72% de los recursos públicos⁵. De los cerca de 800.000 cargos de planta de la administración pública el 45% corresponde a los sectores defensa y seguridad, justicia, fiscalía y fuerza pública, esto es, 360.000 cargos⁶. Como el presupuesto público es financiado significativamente con recursos de crédito se puede afirmar que esta es una economía de guerra al debe.

El pago de la deuda que beneficia al sector financiero y los recursos para la guerra y la justicia explican en parte del desbordado crecimiento de los gastos públicos, concentran más de la mitad del presupuesto general de gasto del año 2001, esto es, 15% del PIB. El gasto social representa sólo 33.3% del presupuesto (9.6% respecto al PIB) y en lo que se refiere al situado y la participación municipal, en conjunto, participan en 16.7% del presupuesto, 4.8% del PIB (cuadro 4).

Cuadro 4

Presupuesto General de Gastos 2001

\$ Billones

Concepto	Total	Participación %	
		Presupuesto	PIB
Servicio de la deuda pública nacional	21,0	36.9	10.73
Defensa y Seguridad	7,0	12.4	3.59
Ministerio de Justicia y del Derecho	0,1	0.2	0.05
Fiscalía	0,6	1.0	0.28
Subtotal deuda, seguridad y justicia	28,7	50.5	14.66
Presidencia de la República	0,6	1.1	0.32
Red de Solidaridad Social	0,07	0.1	0.03
Forec	0,05	0.1	0.02
Sector Agropecuario	0,4	0.8	0.22
Ministerio del Trabajo y Seguridad Social	2,8	5.0	1.43
Sector Educación	2,5	4.4	1.28
Sena	0,6	1.0	0.29
Sector Salud	1,0	1.7	0.49
ICBF	1,0	1.8	0.51
Inurbe	0,1	0.2	0.07
Ministerio de Desarrollo Económico	0,1	0.2	0.07
Situado Fiscal (incluye recursos crédito educación)	5,9	10.4	3.01
Participación Municipios	3,6	6.3	1.84
Subtotal Gasto Social	18,8	33.1	9.60
Congreso de la República	0,1	0.3	0.09
DNP	0,3	0.6	0.17
Colciencias	0,02	0.1	0.01
Ministerio de Hacienda (sin situado ni parti. Munic.)	3,3	6.8	1.68
Ministerio del Interior	0,07	0.1	0.03
Minas y Energía	0,4	0.7	0.21
Sector Comunicaciones	0,3	0.4	0.13
Transportes y Vías	1,8	3.2	0.93
Sector Medio Ambiente y Corporaciones	0,1	0.2	0.07
Sector Cultura	0,04	0.1	0.02
Otros	2,9	5.1	1.47
Total	57,0	100.0	29.08

Fuente: cálculos propios con base en datos Ministerio de Hacienda.

Si bien se afirma que las transferencias representan el 71.8% del total de gastos de funcionamiento con recursos de la Nación, es necesario aclarar que de los \$18,2 billones programados para el año 2001 el 29% es para pensiones (incluyendo el Fondo Nacional de Prestaciones Sociales del Magisterio), el 5.8% para Universidades Públicas y el 13.7% para otros usos distintos al situado fiscal y la participación de los municipios.

Los ganadores con este modelo de las finanzas públicas corresponden principalmente a la alta tecnocracia del Estado, los dueños de las instituciones y rentistas del capital financiero, nacionales y extranjeros, los beneficiarios de los aparatos militares y de justicia. Los perdedores son las familias de ingresos medios y bajos, los trabajadores y los desempleados, los pequeños y medianos empresarios del sector real, urbanos y rurales, debido al aumento de los impuestos, el crecimiento en las tasas de interés, la caída en la demanda producto de las políticas públicas contraccionistas, el gasto en guerra, el pago en burocracia del Gobierno Central y a la reducción en el gasto social efectivo.

4 Informe de la Junta Directiva del Banco de la República, julio 20 de 2000, p. 8.

5 Ministerio de Hacienda y DNP, Op. cit. P. 29-30

6 Ibid, p. 67, cuadro 14.

Resumiendo, el proyecto de Presupuesto General de la Nación 2001 reproduce este modelo: un déficit presupuestal del 54% un crecimiento de la deuda pública interna y externa para financiar el déficit junto con la privatización de activos; cerca del 40% de las apropiaciones presupuestales se dedica al servicio de la deuda; una nueva reforma tributaria de carácter regresiva que busca aumentar los ingresos afectando a los trabajadores y sectores de bajos y medianos ingresos y medidas que favorecen al capital y a las transnacionales que operan en el país; un gasto que además de estimular la especulación financiera favorece los intereses corporativistas y burocráticos a la vez que estimula la guerra.

La solución del déficit fiscal debe ser de tipo estructural. El énfasis debe colocarse en el lado del gasto, ajustando las partidas y mejorando la gestión de acuerdo con la naturaleza de un Estado Social y Democrático de Derecho que debe garantizar un orden político, económico y social justo e igualitario en un marco de respeto y garantía de los derechos humanos. Colombia necesita una reforma fiscal antes que tributaria y una reestructuración del Estado, en un marco de desarrollo humano y con sostenibilidad social, ambiental y política.

4. Análisis del proyecto

Como se afirmó anteriormente, el Proyecto de Acto Legislativo tiene una orientación fiscalista y monetarista. El objetivo central es contribuir a lograr el equilibrio fiscal y la estabilidad macroeconómica. La estabilidad fiscal y el fortalecimiento del sector privado se colocan por encima de los fines esenciales del Estado social de derecho. Ello explica el cálculo propuesto en el Proyecto de Acto Legislativo para modificar las transferencias territoriales: “el monto de las participaciones se modificará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro años anteriores”.

En consecuencia, no se parte de establecer cuáles son los recursos necesarios para garantizar el artículo 366 de la C. P. “El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

La pobreza es creciente en Colombia y con ella las desigualdades sociales. La recesión que experimentó la economía colombiana desde 1996 hasta 1999, profundizada por las políticas macroeconómicas abiertamente favorables al gran capital y la gestión del Estado proclive a los intereses corporativistas explican los actuales niveles de desempleo, pobreza y concentración de la riqueza y el ingreso. El PIB pasó de crecer por arriba del 5% entre 1993 y 1995 a una caída del 4.8% en 1999. La pobreza por ingresos aumentó de 51.7% en 1993 a 56.3% afectando a cerca de 24 millones de personas; en las zonas urbanas el índice de pobreza es de 47.2% y en las zonas rurales 79.6%. El número de pobres aumentó en 2 millones entre 1997 y 1999. La concentración del ingreso y la riqueza igualmente ha aumentado en estos últimos años, tanto que el país junto a Brasil exhibe uno de los índices más altos de desigualdad en América Latina. El 50% más pobre de la población participa actualmente con una parte menor de los ingresos que hace diez años; en contraste, los más ricos han mejorado su participación y la brecha entre el 10% más rico y el 10% más pobre se incrementó de 52.1 a 78.4 veces entre 1991 y 1999⁷. La tasa de desempleo abierto se elevó de 8.7% en 1995 a 19.5% en 1999; para el 2000 se espera un crecimiento del PIB de 3% pero sin generar nuevos puestos de trabajo, teniendo en cuenta que el desempleo se acerca este año al 21%, lo que implica que se concentre aún más el ingreso y la miseria social aumente.

Un nuevo cálculo referente a la modificación de las transferencias a las regiones debe partir de estimar la población objetivo (con prioridad en las personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad), definir los costos *per capita* para garantizar los derechos sociales y obtener los montos requeridos para cumplir con la finalidad social del Estado. De este modo se parte de la demanda para definir los requerimientos de las participaciones de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las reglas distributivas. Así, se solucionaría uno de los principales problemas actuales: la inequidad en la asignación regional de los recursos y que algunas unidades territoriales reciban más recursos de los requeridos para atender la prestación de los servicios.

La brecha del desarrollo entre unidades territoriales es cada vez mayor y al interior de estas también se incrementan las desigualdades sociales. Las transferencias deberían contribuir, además de garantizar los derechos sociales, a generar un desarrollo más equilibrado, con justicia social y solidaridad. En 1999, la pobreza medida por necesidades básicas insatisfechas (acceso a servicios públicos, asistencia escolar de los niños, dependencia económica, calidad de la vivienda y hacinamiento) afecta, en promedio, a uno de cada cuatro hogares en Colombia, pero en departamentos como Magdalena, Chocó, Córdoba y Sucre el índice de pobreza es superior al 40%. La pobreza por ingresos (asociada a mala calidad del empleo, desempleo, carencia de activos y bajo nivel educativo) afectó en 1999 al 54% de los colombianos, pero por departamentos el rango va de 43.5% en Bogotá a 75.3% en Chocó. Igual situación se presenta con el índice de condiciones de vida –ICV– que combina variables de posesión de bienes físicos con variables que miden el capital humano presente y potencial y variables de composición del hogar; el índice presenta un valor medio para el país de 73.3 y a la vez altas desigualdades entre departamento (el rango va de 58.8 en Boyacá a 87.7 en Bogotá) (cuadro 5).

Cuadro 5

Pobreza (NBI y LP) y condiciones de vida (CV) nacional y departamental 1999

Departamentos	% Pobreza NBI		% Pobreza por Ingresos LP		I. Condiciones de Vida
	Pobreza	Miseria	Pobreza	Indigencia	
Antioquia	23.8	7.3	54.9	17.5	75.7
Atlántico	19.5	5.2	55.1	16.3	80.4
Bogotá	12.5	2.1	43.5	11.3	87.7
Bolívar	36.7	15.5	57.9	20.2	63.3
Boyacá	34.4	10.3	63.7	25.4	58.8
Caldas	19.8	2.7	51.1	13.6	72.2
Caquetá	24.0	6.3	54.8	14.1	69.2
Cauca	37.8	14.4	67.7	36.8	61.5
Cesar	33.8	11.2	54.6	15.9	69.1
Córdoba	49.4	23.5	68.9	32.5	58.3
Cundinamarca	22.7	3.3	48.5	14.3	69.7
Chocó	62.2	23.5	75.3	47.4	55.3
Huila	24.1	7.5	57.4	26.4	68.7
La Guajira	37.6	16.1	50.9	19.9	70.1
Magdalena	40.3	15.8	60.6	18.3	64.9
Meta	27.3	6.7	43.8	12.2	72.1
Nariño	35.4	11.2	70.6	36.8	60.6
N. Santander	24.1	6.6	58.8	21.6	74.2
Quindío	21.8	5.3	49.6	12.4	76.0
Risaralda	16.4	3.7	52.3	18.2	77.1
Santander	20.3	4.4	49.6	18.5	73.1
Sucre	44.6	19.8	61.1	19.3	62.7
Tolima	28.6	8.8	56.0	22.1	68.6
Valle	18.8	4.1	46.4	12.8	79.5
Total	25.4	7.7	53.8	18.7	73.3

Fuente: Cálculos DNP-UDS-DIOGS, con base en DANE, Boletín N° 26.

De otra parte, el Proyecto de Acto Legislativo transforma radicalmente e involuciona el sentido social y equitativo del Título XII, capítulo 4 de la Constitución Política en lo referente a la distribución de los recursos y de las competencias. En la reforma al artículo 356 desaparecen las siguientes orientaciones: “el situado fiscal aumentará anualmente hasta llegar a un porcentaje de los ingresos corrientes de la Nación que permita atender adecuadamente los servicios para los cuales está destinado” y “no se podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlos”. Con la limitación introducida “la Nación no podrá pagar gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales”, los

⁷ DNP, SISD, Coyuntura económica e indicadores sociales, Boletín N° 26, julio 2000, p. 22.

derechos sociales de los colombianos quedan dependiendo de los determinantes del ajuste fiscal, la estabilidad macroeconómica y el financiamiento local por parte de la población. En la reforma al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

Pero además se establecen peligrosas innovaciones en materia de la ciencia de la Hacienda Pública, al señalar que “el Gobierno, en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, propondrá las reformas legales que a su juicio, sean necesarias en materia de gasto público”, pues es claro que la ley de presupuesto no es más que un estimativo de los ingresos fiscales y una autorización de los gastos públicos que, efectúa el órgano de representación popular en ejercicio del control político que en materia fiscal le corresponde. Introducir en una ley que como ésta tiene un trámite tan especial y rápido la posibilidad de modificar cualesquiera otras leyes con incidencia en el gasto público *verbigracia* normas sobre estructura y funcionamiento del Estado, régimen de los empleados públicos normas sobre contratación, sobre establecimientos públicos, régimen de las universidades públicas o del sistema de salud o de pensiones, implica además de la confusión jurídica, una limitación de las facultades del Congreso, pues estaría obligado a definir dentro de los tres meses subsiguientes a la presentación del proyecto, ya no sólo el régimen de ingresos y gastos, sino la misma estructura del gasto público, so pena de que de no ser aprobado rija el presentado por el Gobierno. Se sigue recortando la injerencia de la representación popular en las decisiones que atañen a la manera como debe ser orientado el gasto público.

En la reforma al artículo 357, los resguardos indígenas dejan de ser considerados municipios para efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación y se pierden las normas de distribución por ley (60% por pobreza y 40% por población, eficiencia fiscal y progreso en calidad de vida).

5. Recomendaciones

Es importante apoyar la creación del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales con el cual se unen en una “bolsa única” los recursos del Situado Fiscal, las Participaciones Municipales y las transferencias complementarias, al Situado Fiscal para educación, FEC, para efectos de coordinación, programación, control, evaluación y transparencia en el uso de los recursos públicos.

Deben establecerse en el Proyecto de Acto Legislativo los lineamientos generales que orientarán la reforma de la Ley 60 de 1993. La verdadera descentralización debe estar acompañada de una mayor autonomía municipal y planeación regional, manifiesta en la participación significativa de los recursos para libre destinación.

En contraste, según lo argumentado anteriormente, la reforma en las transferencias a las regiones debe estar guiada por los fines esenciales del Estado Social de Derecho: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (artículo 2). El pacto social, en consecuencia, debe estar respaldado por el pacto fiscal, como única fórmula para lograr el pacto de gobernabilidad en Colombia.

Es prioritario que en la participación de las regiones en los ingresos corrientes de la Nación, orientadas a la educación, la salud y la infraestructura, se incluya el componente de empleo e ingresos, como mecanismo para coadyuvar a la solución de uno de los principales problemas del país.

En el Proyecto de Acto Legislativo debe solucionarse explícitamente los problemas de inequidades que presenta la actual asignación regional. Los municipios más pobres deberán recibir proporcionalmente más que los municipios ricos e implementarse mecanismos para la reasignación de recursos hacia las entidades que tienen faltantes, provenientes de aquellas unidades territoriales que reciben más recursos de los requeridos para atender la prestación de los servicios.

6. Proposición

En consideración a lo expuesto y teniendo en cuenta que este Acto Legislativo deberá surtir ocho debates propongo darle segundo debate,

aprobando los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6 sin modificaciones; considerando en el articulado siguiente las recomendaciones aquí planteadas.

De los honorables Senadores,

Viviane Morales Hoyos,

Senadora Ponente.

Eduardo López Villa,

Secretario Comisión Primera Senado.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Honorables Congressistas:

En cumplimiento del honroso encargo recibido de la Presidencia de la Comisión Primera del Senado de la República, nos permitimos rendir Ponencia para Segundo Debate en relación con el Acto Legislativo número 012 de 2000, proyecto de origen gubernamental, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política de la República de Colombia.

A continuación encontrarán las modificaciones, adiciones y eliminaciones que se dieron en el primer debate en la Comisión Primera del honorable Senado de la República, así como un resumen de los principales aspectos del Acto Legislativo, que muestran por qué este proyecto es de la mayor trascendencia para la vida nacional.

A pesar de haber realizado varias reformas tributarias durante la década de los noventa, el déficit fiscal continuó creciendo. Una de las explicaciones de este elevado crecimiento del gasto se encuentra en la Constitución de 1991 donde se unen dos factores a saber, el establecimiento de nuevos compromisos de gasto para el Gobierno Central junto con la determinación de una participación creciente de los departamentos, municipios y distritos en los ingresos corrientes de la Nación, para cumplir con los objetivos de una mayor cobertura en educación y salud y profundizar la descentralización.

El desequilibrio fiscal existente y su tendencia creciente impiden la sostenibilidad fiscal y la estabilidad macroeconómica, lo cual podría resultar en que se incumpla con los preceptos constitucionales de justicia social y justicia intergeneracional. Si no se remedia el desequilibrio fiscal y macroeconómico, el Estado simplemente no podrá hacer realidad esos derechos por no contar con fuentes de financiamiento para hacerlo.

El Acto Legislativo, sumado al paquete de reformas que han sido aprobadas y aquellas que hacen trámite en el Congreso de la República, permitirá devolver la dinámica a la economía, fortalecer los fiscos nacionales y regionales, corregir los excesos de gasto, desarrollar reglas que impidan que en un futuro las finanzas públicas se vuelvan a descontrollar y acumular los recursos para cubrir los pasivos pensionales. Es decir, se atacan las fuentes del problema: Insuficiencia de ingresos y exceso de gasto.

En efecto, este proyecto de Acto Legislativo constituye un elemento esencial para avanzar en el camino de recuperación de la sostenibilidad fiscal y el equilibrio macroeconómico, a la vez que permite profundizar el proceso de descentralización al dotar a las regiones de fuentes de ingresos estables y crecientes y de instrumentos para lograr una administración pública que sea cada vez más eficiente. En efecto, con este proyecto se garantiza que el proceso de descentralización que se ha venido desarrollando, especialmente en la última década, continuará sin dar marcha atrás.

Trámite del Proyecto de Acto Legislativo

El tema de las transferencias a las entidades territoriales, consagrado en la Constitución de 1991 se convirtió, desde los mismos albores de la puesta en vigencia de la nueva Carta Política, en un tema polémico. Sus efectos graduales en el equilibrio de las finanzas públicas fueron convirtiéndolo en tema obligado de los analistas macroeconómicos y por supuesto, de los gobiernos de turno.

Fue entonces necesario empezar a debatir la posibilidad de un cambio en el esquema de cálculo de tales transferencias y se inició el tortuoso

camino de, en primer lugar, encontrar una fórmula que, sin atentar contra el principio de descentralización y autonomía de los entes territoriales, lograrse evitar la volatilidad e incertidumbre que la actual traía implícita; y en segundo lugar, un esquema que políticamente tuviese posibilidades de éxito en su trámite en el Congreso Nacional.

Después de varios fallidos intentos se pone a consideración de ustedes, honorables Senadores, un proyecto de Acto Legislativo, que, a consideración de esta Comisión de Ponentes, recoge las inquietudes de amplios sectores de la opinión interesada.

Se debe destacar que el proyecto de Acto Legislativo es en gran medida el producto del proceso que tuvo lugar en la Mesa de Trabajo sobre transferencia de recursos a las Entidades Territoriales, convocada el pasado mes de junio por el señor Presidente de la República para desarrollar un proceso de concertación alrededor de dicho tema y que reunió a gremios, políticos, sindicalistas, académicos y funcionarios públicos.

Presentado el proyecto al Congreso con la firma de los Ministros del Interior y de Hacienda, la Comisión Primera del Senado abocó su estudio. Para el primer debate, se presentaron dos ponencias, una mayoritaria, presentada por los honorables Senadores Carlos Arturo Angel, como coordinador; Juan Martín Caicedo Ferrer, Gustavo Guerra Lemoine y Jesús Angel Carrizosa. Y otra minoritaria, por la honorable Senadora Vivianne Morales Hoyos. Las dos ponencias se pusieron a consideración de la honorable Comisión Primera, en primer lugar, la de la doctora Vivianne Morales y, luego de no ser acogida ésta, se consideró la ponencia mayoritaria, cuya proposición final fue aprobada.

La honorable Comisión Primera tuvo la oportunidad de discutir y debatir el proyecto, aprobando el articulado propuesto por la ponencia mayoritaria con algunas modificaciones.

La primera de estas modificaciones fue la eliminación de los seis primeros artículos propuestos en la ponencia mayoritaria donde se ampliaban de tres a cuatro años, los períodos para gobernadores, diputados, alcaldes, concejales y ediles, en razón a que éstos están incluidos en el Proyecto de Acto Legislativo número 06 de 2000, “por el cual se adopta una Reforma Política Constitucional y se dictan otras disposiciones”. Quedó constancia, sin embargo, que estos mismos artículos podrían ser incluidos nuevamente en el texto de este proyecto, si la Reforma Política de origen congresional no fuese aprobada.

Cabe destacar la enriquecedora participación del honorable Senador Víctor Renán Barco, quien gracias a sus grandes conocimientos en hacienda pública, permitió a la Comisión realizar las siguientes precisiones:

- En el inciso 4º del artículo que modifica el artículo 347, se incluyó una modificación que señala que las reformas legales sólo tendrían vigencia si el presupuesto es aprobado por el Congreso de la República. Esto con el objetivo de impedir que, en caso que tenga efecto lo dispuesto en el artículo 348 de la Constitución Política, esto es, que el Congreso no apruebe el Presupuesto y, por ende, rija el presentado por el Gobierno, esto no implique reformas legales sin la anuencia del Congreso.

- La inclusión del principio de la concurrencia en el inciso que habla sobre la prohibición a la Nación de pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales.

- La restitución al texto constitucional de los criterios de equidad social, traducidos en indicadores de fácil aplicación estadística y técnica, para la distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

- La eliminación de la frase que disponía que el Congreso debería tramitar la ley que desarrollaría estos preceptos constitucionales en el siguiente período legislativo a la aprobación del Acto Legislativo.

Se modificó la tasa de inflación que se utilizaría para el período de transición (años 2002- 2006) del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, cambiando en la fórmula la inflación esperada por la causada. El Ministro de Hacienda dejó constancia que si bien aceptaba la modificación, hacía notar que este cambio tendría un impacto negativo importante en términos del ajuste fiscal. De igual manera, la Comisión, después de un amplio debate, cambió la tasa de crecimiento real propuesta de 1.5%, a 1.75%.

Otra modificación surtida en el debate en la comisión al texto del proyecto, fue la inclusión propuesta por el honorable Senador Carlos Arturo Angel, en el sentido que la ley determinaría los resguardos indígenas que serían considerados como municipios para los efectos del inciso primero del artículo 356 de la Carta.

De igual forma, el Senador Jesús Piñacué, propuso la inclusión de un párrafo transitorio en el artículo 357, del siguiente tenor: “Para los efectos de la participación en los ingresos corrientes de la Nación, los Resguardos y Cabildos Indígenas serán considerados como Municipios, mientras se expide la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La ejecución de estos recursos se realizan directamente por parte de las Autoridades Indígenas del respectivo Resguardo y Cabildo Indígena”. Sin embargo, la anterior propuesta fue rechazada por la Comisión, debido a que el tema principal ya había sido incorporado en la propuesta del honorable Senador Carlos Arturo Angel, antes mencionada.

La honorable Senadora Vivianne Morales realizó varias consideraciones en su ponencia, en aspectos relacionados con la orientación fiscalista del proyecto, de los propósitos que debe cumplir la política fiscal, de generar mayor igualdad y bienestar social, reducir los índices de pobreza y apoyar la generación de empleo, por lo cual, no puede centrarse en el logro de unos equilibrios abstractos y en la búsqueda de una sostenibilidad fiscal aparentemente neutral y, al final, termina con un capítulo de recomendaciones.

Frente a ellas, es importante resaltar que varias de las modificaciones introducidas en el debate de la Comisión Primera, acogen las recomendaciones planteadas en la ponencia minoritaria. Así por ejemplo, no eliminación del texto constitucional de los criterios de distribución de los recursos del Sistema General de Transferencia a las Entidades Territoriales y la garantía de estabilidad de ellos, hacen que las transferencias se orienten con un mayor efecto social y promuevan así una prosperidad integral de la Nación, salvaguardando el Estado Social de Derecho y el proceso de descentralización.

Contenido del Proyecto

Antes de entrar a exponer con más detalle el proyecto, queremos destacar que con el presente Acto Legislativo todos los niveles de Gobierno contribuyen al proceso de ajuste fiscal como se deriva del hecho que además de modificar la fórmula de cálculo de las transferencias territoriales, se le impone límite al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno, excluyendo los pagos de pensiones.

Modificación del artículo 347 de la Constitución Nacional

En cuanto al problema de exceso de gasto público, existe consenso sobre la necesidad que en el proceso de ajuste fiscal deben aportar todos los sectores y, por ende, todos los niveles de gobierno. El Acto Legislativo modifica el artículo 347 de la Constitución Política, poniéndole límites al crecimiento de los gastos de funcionamiento del Gobierno, excluyendo los pagos de pensiones.

Con esta propuesta se pretende limitar el crecimiento del tamaño del Estado con el objetivo de promover la actividad privada, que ve limitada su productividad al enfrentarse a un Estado cada vez mayor. Adicionalmente, con el control al crecimiento de los gastos de la Nación se garantiza el equilibrio de las finanzas públicas en el largo plazo, puesto que el flujo de ingresos futuros tendrá que ser utilizado de manera más racional teniendo en cuenta las limitaciones que impondría este proyecto frente a las necesidades específicas del momento.

Modificación de los Artículos 356 y 357 de la Constitución Nacional

El Acto Legislativo no se limita a atacar los problemas fiscales, sino que busca contribuir a la profundización del proceso de descentralización, para lo cual se modifica la distinción sectorial que resulta de tener dos conceptos diferentes, el Situado Fiscal y las Participaciones Municipales y se crea una bolsa única de recursos de las entidades territoriales, que se denominará el Sistema General de Participaciones.

Adicionalmente, se garantiza que no se devolverá el proceso de descentralización cuando se especifica que la Nación no reasumirá competencias ni recursos de los asignados actualmente. Es decir, el monto de recursos del Sistema General de Participaciones se determinará tomando como base inicial la suma de las partidas que en el año 2001 se

haya presupuestado por concepto de Situado Fiscal, Participaciones Municipales y transferencias complementarias al Situado Fiscal para educación (Fondo de Crédito Educativo, FEC).

Dentro de las modificaciones al artículo 356, los suscritos ponentes proponemos la inclusión de los siguientes criterios para tenerse en cuenta en la distribución del sistema General de Participación de las Entidades Territoriales: Población atendida y por atender en los servicios de salud y educación; reparto entre la población urbana y rural; y comunidades indígenas.

De otra parte, la reforma al artículo 357 de la Constitución establece dos períodos diferenciados, uno transitorio y uno permanente. El período transitorio que se propone en esta ponencia, es el del ajuste fiscal y comprende el intervalo entre los años 2002 a 2008. Durante este período el Sistema General de Participaciones crecerá con la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada, así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años del 2006 al 2008 será 2.5%.

Con esta propuesta, frente al texto aprobado por la honorable Comisión Primera, se mejora substancialmente los ingresos que recibirían las entidades territoriales, pues en la anterior, el incremento adicional a la inflación causada era de 1.75 constante en todo el período de transición.

A partir del año 2009, una vez se haya superado el período de emergencia y ajuste fiscal, el Sistema General de Participaciones y los gastos de funcionamiento del Gobierno diferentes al pago de pensiones, crecerán con el promedio móvil de la variación de los ingresos corrientes de la Nación de los últimos cuatro años, incluyendo el año que se está presupuestando.

Varias ventajas se derivan de esta propuesta. En primer lugar, se logra el equilibrio fiscal y la sostenibilidad de las finanzas públicas, nacionales y regionales, lo cual redundará en condiciones macroeconómicas favorables para la recuperación del crecimiento económico que ha caracterizado a la economía colombiana. En segundo término, se recupera el espíritu de la Constitución de 1991, en el que la Nación y las entidades territoriales son “socias” y por ende comparten los recursos y las obligaciones.

Adicionalmente, garantiza la estabilidad de los recursos con que cuentan las regiones que, a pesar de haber aumentado sistemáticamente a lo largo de la década, lo hicieron de manera muy volátil. Así mismo, se estará evitando que se repitan los indeseables sucesos de los años 1999 y 2000, cuando las transferencias a los fiscos regionales se redujeron. Al desligar la evolución de las transferencias de las fluctuaciones de corto plazo de los recaudos tributarios, las regiones podrán contar con una fuente sólida y estable de recursos, que les permitiría mantener y ampliar la cobertura de los servicios, especialmente educación y salud.

De otro lado, al atar la evolución de los recursos del Sistema General de Participaciones a la tasa de crecimiento real promedio de los ingresos corrientes de los últimos cuatro años, por la inflación causada, se está induciendo una política fiscal contracíclica. En efecto, con este sistema, al presentarse un año de bajo crecimiento o de recesión, las transferencias no sentirán en su total magnitud el efecto recesivo, razón por la cual su reducción será menor a la del crecimiento de la economía. Lo que esto significa es que, en este caso, el sector público no acentúa el efecto que tiene la reducción de la demanda por parte del sector privado sobre la economía.

Finalmente, esta propuesta garantiza un crecimiento real de los recursos de las regiones en los primeros años y luego una evolución aún más favorable, lo cual permitirá que secularmente se logre aumentar la cobertura en la prestación de los servicios sociales. De esta forma, el gasto en salud, educación e infraestructura aumentará año tras año en términos reales y de una manera estable, a un ritmo compatible con la estabilidad de las finanzas públicas nacionales.

Esta alternativa además, les genera el compromiso a los municipios, departamentos y al Gobierno Nacional de diseñar un conjunto de medidas e incentivos que orienten el gasto social en condiciones de mayor eficiencia y equidad.

Queda claro además, que es necesario adelantar la reforma a la Ley 60 de 1993 de tal manera que se logre poner límites al crecimiento de los

costos de los servicios, especialmente en educación y salud, pues a la par que evolucionó la descentralización en la década pasada, se dio un aumento exagerado en los costos. De esta manera, los mayores recursos que se trasladaron a las entidades territoriales para financiar la educación y la salud, no se tradujeron en aumentos equivalentes en las coberturas o en la calidad de los servicios. Por ello, trasladar recursos –incluso así sean crecientes– a la educación y la salud no es suficiente. En efecto, es inaplazable hacer esfuerzos en mejorar la eficiencia, la cobertura, la calidad y la equidad regional.

Finalmente, el proyecto resalta que existe una asignación regional de los recursos del Situado Fiscal y del FEC que, por una parte, no premia los esfuerzos en eficiencia logrados en algunas entidades territoriales; y por otra, es inequitativa y se concentra en los departamentos más ricos, desalentando el fenómeno de convergencia económico-social, siendo esta otra razón por la cual se debe modificar la Ley 60 de 1993.

Tal como en el caso de la educación, en el sector de salud se presentan inequidades en la asignación regional de los recursos y la transformación de recursos de subsidios de oferta a demanda no se ha cumplido como se había planeado. Adicionalmente, se ha presentado un fenómeno de elevados costos de la nómina y la carga prestacional de los hospitales públicos que ha llevado a que los entes territoriales destinen recursos crecientes a la financiación de subsidios a la oferta –entiéndase hospitales– y no a incrementar la cobertura o mejorar la calidad.

En síntesis, honorables Congresistas, la combinación del Acto Legislativo y la modificación a la Ley 60 de 1993 que esta Comisión considera urgente, contribuye al avance de la descentralización, al generar condiciones que logren una mayor autonomía de las regiones y un sistema claro de incentivos que permita un mayor nivel de eficiencia. Esto, unido al crecimiento real de los recursos, permitirá aumentos en cobertura y calidad de la educación, la salud y otros servicios básicos.

Dado el proceso de concertación que por más de cinco meses se ha venido realizando, se puede dar marcha rápida al estudio de este Proyecto de Acto Legislativo. En efecto, debido a las normas constitucionales existentes para la modificación de la Constitución Política, es perentorio que este proyecto haga trámite acelerado, sin perjuicio del enriquecimiento que estamos seguros se producirá por el estudio del mismo por parte de la Plenaria del Senado de la República.

Proposición con que termina el informe

Por todo lo anteriormente expuesto, los suscritos ponentes se permiten rendir informe de Ponencia para dar Segundo Debate al Proyecto de Acto Legislativo número 012 de 2000 Senado, “por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política”, en cumplimiento del honoroso cargo de la Mesa Directiva. En consecuencia, rogamos al honorable Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo 012 de 2000, de acuerdo con el pliego de modificaciones anexo.

Ponentes:

Carlos Arturo Angel, Coordinador; Juan Martín Caicedo, Gustavo Guerra Lemoine, Jesús Angel Carrizosa.

Se autoriza la publicación del anterior informe.

Eduardo López Villa,

Secretario Comisión Primera Senado.

TEXTO PARA SER DEBATIDO EN SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000 SENADO

por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.

Artículo 1°. El artículo 347 de la Constitución Política, quedará así:

“Artículo 347. El Proyecto de Ley de Apropriaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas Comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

“El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

“El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

“El Gobierno, en el Proyecto de Ley Anual de Presupuesto, propondrá las reformas legales que, a su juicio, sean necesarias en materia de gasto público, dentro de los límites constitucionales, junto con un estimativo del efecto fiscal de cada una, reformas que tendrán vigencia si se aprueba por el Congreso de la República el proyecto de presupuesto.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

“Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).”

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política, quedará así:

“Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

“Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

“Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

“La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca, teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

“La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

“a) Población atendida y por atender, en los servicios de salud y educación;

“b) Reparto entre la población urbana y rural;

“c) Comunidades indígenas;

“No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el parágrafo transitorio 1 del artículo 9° de este Acto Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

“Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo”.

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

“Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje

igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

“Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.

“A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

“Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.

“Parágrafo transitorio 2. Durante los años comprendidos entre 2002 y 2008, el monto del Sistema General de Participaciones crecerá en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada, más un crecimiento adicional que aumentará en forma escalonada, así: Para los años 2002 y 2003 el incremento será de 1.75%; para los años 2004 y 2005 será un aumento de 2% y para los años del 2006 al 2008 será 2.5%”.

Artículo 4°. El presente Acto Legislativo rige desde la fecha de su publicación.

TEXTO DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 012 DE 2000

**Aprobado por la Comisión Primera del honorable Senado
de la República, por medio del cual se modifican algunos
artículos de la Constitución Política.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 347 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 347. El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el Gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados.

El presupuesto podrá aprobarse sin que se hubiere perfeccionado el proyecto de ley referente a los recursos adicionales, cuyo trámite podrá continuar su curso en el período legislativo siguiente.

El monto de las apropiaciones autorizadas en la ley de presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá variar de un año a otro, en un porcentaje superior al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

El Gobierno, en el proyecto de Ley Anual de Presupuesto, propondrá las reformas legales que, a su juicio, sean necesarias en materia de gasto público, dentro de los límites constitucionales, junto con un estimativo del efecto fiscal de cada una, reformas que tendrán vigencia si se aprueba por el Congreso el Proyecto de Presupuesto.

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Parágrafo transitorio. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto total de las apropiaciones autorizadas por la Ley de Presupuesto para funcionamiento, diferentes de las destinadas al pago de pensiones, no podrá incrementarse de un año a otro, en un porcentaje superior al de la

tasa de inflación proyectada para cada uno de ellos, más el uno punto cinco por ciento (1.5%).”

La restricción al monto de las apropiaciones, no se aplicará a las necesarias para atender gastos decretados con las facultades de los Estados de Excepción.

Artículo 2°. El artículo 356 de la Constitución Política quedará así:

Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de las entidades territoriales; para efecto de los servicios y recursos de las entidades territoriales, se crea el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales.

Para estos efectos la ley determinará los resguardos indígenas que serán considerados como municipios.

Las entidades territoriales destinarán los recursos del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales a la financiación de los servicios a su cargo, entre los cuales están el servicio de la salud y los servicios de educación preescolar, primaria, secundaria y media.

La Nación no podrá pagar, directa o indirectamente, gastos en servicios que hayan sido señalados como de competencia de las entidades territoriales, con las excepciones que la ley establezca teniendo en cuenta el principio de concurrencia.

La ley reglamentará los criterios de distribución del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales, de acuerdo con las competencias que le asigne a cada entidad territorial; y contendrá las disposiciones necesarias para poner en operación el Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales incorporando principios sobre distribución que tengan en cuenta los siguientes criterios:

- a) Población con necesidades básicas insatisfechas;
- b) Reparto entre población urbana y rural; y
- c) Comunidades indígenas.

No se podrá descentralizar nuevas competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales para atenderlas. En ningún caso la Nación reasumirá competencias, ni los recursos definidos en el parágrafo transitorio I del artículo 9 de este Acto Legislativo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 288 de la Constitución Política.

Parágrafo transitorio. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales empezará a regir en la vigencia fiscal siguiente a aquella en que se apruebe la ley que regule su organización y funcionamiento; el Gobierno deberá presentar este proyecto de ley dentro del primer mes de sesiones del próximo período legislativo.

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

Artículo 357. El monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluida la correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución.

Para efectos del cálculo de la variación de los ingresos corrientes de la Nación a que se refiere el inciso anterior, estarán excluidos los impuestos nuevos cuando el Congreso así lo determine y, por el primer año de vigencia, los ajustes a los tributos existentes y los que se arbitren por medidas de Estados de Excepción.

A partir de la vigencia de este Acto Legislativo, los municipios clasificados en las categorías cuarta, quinta, y sexta, de conformidad con las normas vigentes, podrán destinar libremente, para inversión o para otros gastos, hasta un quince por ciento (15%) de los recursos que perciban por concepto del Sistema general de Participaciones de las Entidades Territoriales, exceptuando los recursos que se destinen para educación y salud.

Parágrafo transitorio 1. El Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales tendrá como base inicial el monto de los recursos que la Nación transfería a las entidades territoriales antes de entrar en vigencia este Acto Legislativo, por concepto de situado fiscal, participación de los municipios en los ingresos corrientes de la Nación y las transferencias complementarias al situado fiscal para educación.

Parágrafo transitorio 2. Durante los años 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006, el monto del Sistema General de Participaciones de las Entidades Territoriales variará de un año a otro, en un porcentaje igual al de la tasa de inflación causada para cada uno de estos años, más el uno punto sesenta y cinco por ciento (1.65%).”

Artículo 3°. El presente Acto Legislativo rige desde la fecha de su publicación.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de Acto Legislativo número 12 de 2000, como consta en el Acta número 13, con fecha 3 de noviembre de 2000.

EL Secretario Comisión Primera honorable Senado de la República,
Eduardo López Villa.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DE SENADO AL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2000 SENADO

por medio de la cual se autoriza la constitución de un Patrimonio Autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.

Honorables Senadores:

Cumplimos con la honrosa designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta, de rendir Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley presentado por el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Comunicaciones, “por medio de la cual se autoriza la constitución de un Patrimonio Autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional”.

Estudiado en el seno de la Comisión Sexta el articulado del Proyecto, así como la Exposición de Motivos del mismo, consideramos conveniente para afrontar el grave problema del Pasivo Pensional de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones Telecom-, rendir Ponencia favorable al Proyecto número 83 de 2000, que como dijéramos en la Ponencia para Primer Debate, pretende alcanzar principalmente, el aseguramiento de la viabilidad financiera de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones - Telecom-, al mismo tiempo dotar a la Nación de un instrumento y/o mecanismo que garantice a los empleados de la misma, el futuro pago de las pensiones de quienes han o van a adquirir el derecho de jubilación, conforme al régimen de excepción establecido para ellos en la Ley 100 de 1993.

Consecuente con lo anterior, reiteramos lo pretendido por el Proyecto:

> La creación y/o constitución de un Patrimonio Autónomo, con el cual se independizará el valor del pasivo pensional del manejo ordinario de los recursos dispuestos para la operación cotidiana de la Empresa; lo anterior por cuanto el flujo de caja no es ni será suficiente para asumir los costos operacionales y mucho menos la carga pensional, lo que indefectiblemente conduciría en un futuro inmediato, a la liquidación de la Empresa, con las consecuencias adversas que ello traería consigo.

> El Patrimonio Autónomo será exclusivamente para administrar las reservas pensionales y todos aquellos pagos que se relacionen.

> Para el manejo de dicho Patrimonio, el Proyecto contempla la conformación de una Junta de Administración, integrada por el presidente de Telecom, un representante del Presidente de la República, un representante del Ministro de Hacienda y Crédito Público, un representante de los pensionados y un representante de los trabajadores activos. Dicha Junta será la encargada de diseñar las políticas, planes y programas a tener en cuenta durante la administración del Patrimonio Autónomo.

Es importante destacar que afortunadamente la Comisión Sexta aprobó la modificación propuesta en el sentido de que los miembros de la aludida Junta no pueden pretender percibir honorarios por pertenecer a ella, por cuanto a excepción del representante de los pensionados y de los trabajadores activos de la Empresa, todos los demás estarían cumpliendo

con una función propia de los cargos que ocupan, y por los cuales ya reciben una remuneración (llámense salarios u honorarios) y el caso del Presidente de Telecom es un ejemplo claro.

Además, el proyecto inicial faculta a la Junta Directiva de Telecom, de la cual es miembro el presidente de Telecom, para fijar los honorarios de los miembros de la Junta de Administración, es decir que éste participaría en la regulación de los honorarios que vendría a recibir, lo que riñe con los principios de la ética.

– Además, faculta a la Empresa para efectuar el traslado de los activos que posee, con destino al Patrimonio Autónomo, así como para tomar las decisiones necesarias que faciliten el mismo, y que permitan a Telecom continuar prestando adecuadamente los servicios de telecomunicaciones, al mismo tiempo que la hagan más competitiva, sin que se tenga que acudir a la venta de activos.

– A su vez se autoriza a Telecom para que suscriba, en caso de no ser suficientes los activos, un título valor -pagaré-, a favor del Patrimonio Autónomo, con las condiciones que para el efecto previamente se determinen.

– Revestir al Presidente de la República de facultades extraordinarias para reglamentar todos los aspectos relacionados con la selección de los aspirantes a administradores del Patrimonio Económico.

Excluir a Telecom de la obligación dispuesta en el literal b y el Parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 314 de 1996, que al tenor dispone:

“Artículo 4°. Fondo Común de Naturaleza Pública. La Caja de Previsión Social de Comunicaciones, CAPRECOM, como administradora del Régimen Solidario de Prima Media con prestación definida, deberá crear un Fondo Común de Naturaleza Pública, constituido por los siguientes recursos:

a) (...)

b) Las reservas por el tiempo causado para el pago de pensiones de vejez o jubilación, que deberán trasladar las entidades empleadoras;

c) (...)

Parágrafo 1°. Las obligaciones pensionales que adeudan las entidades estatales a CAPRECOM serán canceladas gradualmente en un plazo máximo de 10 años, esta gradualidad será concertada entre las entidades del Estado y la Junta Directiva de CAPRECOM.

Parágrafo 2°. (...)

Proposición

Con base en lo anterior, dese Segundo Debate al Proyecto de Ley número 83 de 2000 Senado, presentado por la señora Ministra de Comunicaciones, Doctora María del Rosario Sintés Ulloa, “por medio de la cual se autoriza la constitución de un Patrimonio Autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional”.

Senadores Ponentes,

Guillermo Chávez Cristancho.

Juan F. Cristo Bustos.

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 83 DE 2000 SENADO

Aprobado en primer debate, por medio de la cual se autoriza la constitución de un Patrimonio Autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, Telecom, para constituir un Patrimonio Autónomo de naturaleza pública y carácter irrevocable, con el propósito de servir como mecanismo de conmutación pensional para las obligaciones pensionales de la Empresa frente a sus trabajadores, que por virtud de la ley y las disposi-

ciones convencionales, adquirieron el derecho de pensión o lo adquieran en el futuro.

Este Patrimonio Autónomo constituido en beneficio de los pensionados y servidores públicos activos de Telecom está también habilitado para hacer las veces de sistema de amortización de reservas pensionales, de acuerdo con el decreto reglamentario que para el efecto se expida.

Parágrafo. Los beneficiarios del patrimonio tendrán derecho de solicitar la liquidación del mismo, cuando se pruebe que éste no cumple la finalidad para la cual fue constituido.

Artículo 2°. El Patrimonio Autónomo estará administrado por una Junta de Administración, que diseñará las políticas, planes y programas a tener en cuenta durante la vigencia de la misma; dicha Junta estará conformada por:

1. El Presidente de Telecom.

2. Un representante del señor Presidente de la República.

3. Un representante del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

4. Un representante de los pensionados, y

5. Un representante de los trabajadores de Telecom. A la Junta de Administración podrán asistir las personas que se estime necesario para ilustrar con soportes técnicos sus decisiones.

Parágrafo. Los miembros de la Junta de Administración no recibirán ningún tipo de remuneración, a excepción del representante de los pensionados y de los trabajadores activos. Dicha remuneración será fijada por la Junta Directiva de Telecom.

Artículo 3°. Para constituir el Patrimonio Autónomo, y garantizar el pago del cálculo actuarial, se autoriza a Telecom a destinar al mismo, el efectivo y los títulos que tiene en su portafolio de inversiones, así como también para efectuar las modificaciones que se requieran en el presupuesto.

Parágrafo 1°. La constitución del Patrimonio Autónomo autorizado en la presente ley se hará por el valor que, a la fecha de la misma, corresponda al resultado del cálculo actuarial que para efectos de la conmutación pensional apruebe el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Parágrafo 2°. El valor del cálculo actuarial que no alcance a ser pagado por Telecom, en efectivo y mediante los títulos de inversión mencionados en este artículo, será sustituido por un pagaré suscrito por la empresa a favor del Patrimonio Autónomo, en las condiciones de plazo, de amortización y de tasa de interés que se determinen, de conformidad con sus reales posibilidades de pago, determinadas por la administración de la misma y avaladas por el Confis.

Parágrafo 3°. La entrega de títulos de inversión de renta fija que realice Telecom al Patrimonio Autónomo, se hará al valor que estos tengan en el mercado que estos tengan en el mercado, al momento de la constitución del mismo.

Parágrafo 4°. El patrimonio deberá efectuar, desde el momento de su constitución, los giros equivalentes al monto de las obligaciones pensionales que se vayan causando.

Artículo 4°. La amortización del capital contemplado en el pagaré de que trata el artículo anterior, se hará únicamente a partir de la fecha en que el flujo de caja del Patrimonio Autónomo no resulte suficiente para atender el pago efectivo y oportuno de las obligaciones pensionales que se vayan haciendo exigibles. No obstante, los excedentes financieros que resulten, después de efectuadas las inversiones necesarias para su normal desarrollo empresarial, de los ejercicios anuales de Telecom, y de los eventuales dividendos o excedentes que le correspondan por su participación accionaria en las compañías telefónicas teleasociadas, serán destinados prioritariamente a la amortización anticipada de intereses del pagaré, o a constituir una reserva de capital para tal fin. El Confis velará por que ello se cumpla.

Parágrafo. Lo anteriormente contemplado en este artículo, no obsta para que una vez constituido el Patrimonio Autónomo, le ingrese cualquier otra suma que sea destinada por ley. Dicho ingreso se tendrá como una amortización anticipada del valor del pagaré suscrito por Telecom, para completar el total del cálculo actuarial, y por lo tanto, se hará la contrapartida en las cuentas patrimoniales de la empresa.

Artículo 5°. Constituido el Patrimonio Autónomo, Telecom reflejará en su contabilidad cualquier aumento que ocurra en el cálculo actuarial y que no esté compensado por los rendimientos del mismo, como un mayor valor de su obligación con dicho patrimonio y con base en los resultados de la actualización del mismo. La actualización del cálculo actuarial será revisada anualmente y aprobado por el Ministerio de Hacienda.

Artículo 6°. En el evento en el que el flujo del Patrimonio Autónomo resulte insuficiente para cubrir el monto total de las obligaciones pensionales correspondientes a cada año, Telecom garantizará siempre su pago efectivo y oportuno.

Artículo 7°. El Patrimonio Autónomo a que se refiere esta ley, estará vigente mientras subsistan beneficiarios del mismo. Una vez extinguidas las obligaciones pensionales, el patrimonio será liquidado y su remanente entregado a Telecom.

Artículo 8°. La selección del administrador del Patrimonio Autónomo se realizará mediante el procedimiento señalado en la Ley 80 de 1993 y en ese proceso podrán participar firmas nacionales e internacionales de reconocida idoneidad profesional para este tipo de administración.

Artículo 9. Revístase al Gobierno Nacional de facultades extraordinarias para que dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, establezca los requisitos que deben cumplir los aspirantes a ser administradores del Patrimonio Autónomo o pagador de las mesadas

pensionales, así como reglamentar el período, los procedimientos para la administración de los recursos, el régimen al cual debe someterse el administrador y el pagador, los mecanismos de elección y selección y las calidades que deben poseer éstos y los candidatos a formar parte de la Junta Administradora, como también el período de los miembros de la Junta. Así mismo, se determinará la forma como concurrirán el control público fiscal de la Contraloría General de la República y el de una auditoría externa. (Debido a un error de transcripción, se incluyó en el texto aprobado la palabra nacionales en vez de pensionales, por lo que se corrige).

Artículo 10. El Patrimonio Autónomo autorizado en la presente ley, por ser de origen público será de las cuentas nacionales y por tanto se someterá a las normas contables de la Contaduría General de la Nación.

Artículo 11. La exención tributaria aplicable a los recursos de los fondos de pensiones será extensiva a los recursos del Patrimonio Autónomo a que se refiere la presente ley.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de su promulgación, excluye a Telecom de lo dispuesto en el literal b y el parágrafo 1° del artículo 4° de la Ley 314 de 1996 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Senadores Ponentes,

Guillermo Chávez Crispancho

Juan F. Cristo Bustos.

TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 SENADO 2000

Aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República,
por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de Juegos de Suerte y Azar.

CAPITULO I

Aspectos Generales

Artículo 1°. *Definición.* El monopolio de que trata la presente ley se define como la facultad exclusiva del Estado para explotar, organizar, administrar, operar, controlar, fiscalizar, regular y vigilar todas las modalidades de juegos de suerte y azar, y para establecer las condiciones en las cuales los particulares pueden operarlos, facultad que siempre se debe ejercer como actividad que debe respetar el interés público y social y con fines de arbitrio rentístico a favor de los servicios de salud, incluidos sus costos prestacionales y la investigación.

Artículo 2°. *Titularidad.* Los departamentos, el Distrito Capital y los municipios son titulares de las rentas del monopolio rentístico de todos los juegos de suerte y azar, salvo los recursos destinados a investigación en las áreas de salud que pertenecen a la Nación.

El monopolio rentístico de juegos de suerte y azar será ejercido de conformidad con lo dispuesto en la presente ley. La explotación, organización y administración, de toda modalidad de juego de suerte y azar estará sujeta a esta ley y a su reglamentación, expedida por el Gobierno Nacional, la cual es de obligatoria aplicación en todo el territorio del país, cualquiera sea el orden o nivel de gobierno al que pertenezca la dependencia o entidad administradora bajo la cual desarrolle la actividad el operador. La vigilancia será ejercida por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud.

Parágrafo. Los distritos especiales se regirán en materia de juegos de suerte y azar, por las normas previstas para los municipios y tendrán los mismos derechos.

Artículo 3°. *Principios que rigen la explotación, organización, administración, operación, fiscalización y control de juegos de suerte y azar.* La gestión de juegos de suerte y azar se realizará de acuerdo con los siguientes principios:

a) *Finalidad social prevalente.* Todo juego de suerte y azar debe contribuir eficazmente a la financiación del servicio público de salud, de sus obligaciones **prestacionales y pensionales**;

b) *Transparencia.* El ejercicio de la facultad monopolística se orientará a garantizar que la operación de los juegos de suerte y azar, esté exenta de fraudes, vicios o intervenciones tendientes a alterar la probabilidad de acertar, o a sustraerla del azar;

c) *Racionalidad económica en la operación.* La operación de juegos de suerte y azar se realizará por las entidades estatales competentes, o por los particulares legalmente autorizados o por intermedio de sociedades organizadas como empresas especializadas, con arreglo a criterios de racionalidad económica y eficiencia administrativa que garanticen la rentabilidad y productividad necesarias para el cabal cumplimiento de la finalidad pública y social del monopolio. Los departamentos, el Distrito Capital de Bogotá y los municipios explotarán el monopolio por intermedio de la dependencia o entidad establecida para tal fin;

d) *Vinculación de la renta a los servicios de salud.* Toda la actividad que se realice en ejercicio del monopolio, debe tener en cuenta que con ella se financian los servicios de salud y esa es la razón del monopolio. Dentro del concepto de Servicios de Salud se incluye la financiación de estos, su pasivo pensional, prestacional y, los demás gastos vinculados a la investigación en áreas de la salud. Los recursos obtenidos por los departamentos, Distrito Capital de Bogotá, y los municipios como producto del monopolio de juegos de suerte y azar, se deberán transferir directamente a los servicios de salud en la forma establecida en la presente ley y emplearse para contratar directamente con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud **a la población vinculada, o para la afiliación de dicha población al régimen subsidiado.**

Artículo 4°. *Juegos prohibidos y prácticas no autorizadas.* Sólo podrán explotarse los juegos de suerte y azar en las condiciones establecidas en la ley de régimen propio y de conformidad con su reglamento. La autoridad competente dispondrá la inmediata interrupción y la clausura y liquidación de los establecimientos y empresas que los exploten por fuera de ella, sin perjuicio de las sanciones penales policivas y administrativas a que haya lugar y el cobro de los derechos de explotación e impuestos que se hayan causado.

Están prohibidas en todo el territorio nacional, de manera especial, las siguientes prácticas:

a) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuya oferta disimule el carácter aleatorio del juego o sus riesgos;

b) El ofrecimiento o venta de juegos de suerte y azar a menores de edad y a personas que padezcan enfermedades mentales que hayan sido declaradas interdictas judicialmente;

c) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuyos premios consistan o involucren directa o indirectamente bienes o servicios que violen los derechos fundamentales de las personas o atenten contra las buenas costumbres;

d) La circulación o venta de juegos de suerte y azar que afecten la salud de los jugadores;

e) La circulación o venta de juegos de suerte y azar cuyo premio consista o involucre bienes o servicios que las autoridades deban proveer en desarrollo de sus funciones legales;

f) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar cuando se relacionen o involucren actividades, bienes o servicios ilícitos o prohibidos; y

g) La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar que no cuenten con la autorización de la entidad o autoridad competente, desconozcan las reglas del respectivo juego o los límites autorizados.

Las autoridades de policía o la entidad de control competente deberán suspender definitivamente los juegos no autorizados y las prácticas prohibidas. Igualmente deberán dar traslado a las autoridades competentes cuando pueda presentarse detrimento patrimonial del Estado, pérdida de recursos públicos o delitos.

Artículo 5°. *Definición de juegos de suerte y azar.* Para los efectos de la presente ley, son de suerte y azar aquellos juegos en los cuales, según reglas predeterminadas por la ley y el reglamento, una persona, que actúa en calidad de jugador, realiza una apuesta o paga por el derecho a participar, a otra persona que actúa en calidad de operador, que le ofrece a cambio un premio, en dinero o en especie, el cual ganará si acierta, dados los resultados del juego, no siendo éste previsible con certeza, por estar determinado por la suerte, el azar o la casualidad.

Son de suerte y azar aquellos juegos en los cuales se participa sin pagar directamente por hacerlo, y que ofrecen como premio un bien o servicio, el cual obtendrá si se acierta o si se da la condición requerida para ganar.

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 de juegos localizados, los comerciantes o los industriales para impulsar sus ventas, las rifas para el financiamiento del cuerpo de bomberos, los juegos promocionales de las beneficencias departamentales, y los sorteos de las sociedades de capitalización que **sólo podrán ser realizados directamente por estas entidades.**

En todo caso los premios promocionales deberán entregarse en un lapso no mayor a 30 días calendario.

Los juegos deportivos y los de fuerza, habilidad o destreza se rigen por las normas que les son propias y por las policivas pertinentes. Las apuestas que se crucen respecto de los mismos se someten a las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos.

Parágrafo. 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.

Para las apuestas permanentes los documentos de juego deberán ser presentados al operador para su cobro, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha del sorteo; si no son cancelados, dan lugar a acción judicial mediante el proceso verbal de menor y mayor cuantía, indicado en el capítulo primero del título XXIII del Código de Procedimiento Civil. El documento de juego tiene una caducidad judicial de seis (6) meses.

CAPITULO II

Modalidades de operación de los Juegos de Suerte y Azar, fijación y destino de los derechos de explotación.

Artículo 6°. *Operación directa.* La operación directa es aquella que realizan los departamentos y el Distrito Capital, por intermedio de las

empresas industriales y comerciales, sociedades de economía mixta y sociedades de capital público establecidas en la presente ley para tal fin. En este caso, la renta del monopolio está constituida por:

a) Un porcentaje de los ingresos brutos de cada juego, que deberán ser consignados en cuenta especial definida para tal fin, mientras se da la transferencia al sector de salud correspondiente en los términos definidos por esta ley;

b) Los excedentes obtenidos en ejercicio de la operación de diferentes juegos, que no podrán ser inferiores a **las** establecidas como criterio mínimo de eficiencia en el marco de la presente ley. De no lograrse los resultados financieros mínimos, se deberá dar aplicación al séptimo inciso del artículo 336 de la Carta Política;

c) Para el caso de las loterías la renta será del doce por ciento (12%) de los ingresos brutos de cada juego; sin perjuicio de los excedentes contemplados en el literal anterior.

Artículo 7°. *Operación mediante terceros.* La operación por intermedio de terceros es aquella que realizan personas **naturales** o jurídicas, en virtud de autorización, o mediante contratos de concesión celebrados con las entidades territoriales, las empresas industriales y comerciales del Estado de las entidades territoriales o con las sociedades de capital público autorizadas para la explotación del monopolio, o cualquier persona capaz en virtud de autorización otorgada en los términos de la presente ley, según el caso.

La renta del monopolio está constituida por los derechos de explotación que por la operación de cada juego debe pagar el operador.

El término establecido en los contratos de concesión para la operación de juegos de suerte y azar será de tres (3) años, y las adiciones se regirán por las normas establecidas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

La concesión de juegos de suerte y azar se contratará siguiendo las normas generales de la contratación pública.

Artículo 8°. *Derechos de explotación.* En aquellos casos en que los juegos de suerte y azar se operen por medio de terceros, mediante contrato de concesión o por autorización, la dependencia o entidad autorizada para la administración del respectivo juego del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar, percibirá a título de derechos de explotación, un porcentaje de los ingresos brutos de cada juego, **salvo las excepciones que consagre la presente ley.**

Los derechos de explotación anticipados o causados por operación de terceros deberán ser consignados en cuenta especial para tal fin y ser girados directamente a los servicios de salud o a la entidad que haga sus veces, al Fondo del Pasivo Pensional del Sector Salud correspondiente, dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente a su recaudo.

Artículo 9°. *Reconocimiento y fijación de los gastos de administración.* En el caso de la modalidad de operación directa, los gastos máximos permisibles de administración y operación serán los que se establezcan en el reglamento; estos se reconocerán a las entidades administradoras del monopolio rentístico, de juegos de suerte y azar por cada modalidad de juego que se explote directamente. Para tal efecto se observarán los criterios de eficiencia establecidos en la presente ley.

Sin perjuicio de los derechos de explotación, cuando el juego se opere a través de terceros, estos reconocerán a la entidad administradora del monopolio como gastos de administración un porcentaje no superior al 1% de los derechos de explotación.

Artículo 10. *Inhabilidades especiales para contratar u obtener autorizaciones.* Sin perjuicio de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, están inhabilitadas para celebrar contratos de concesión de juegos de suerte y azar u obtener autorizaciones para explotarlos u operarlos:

Las personas naturales y jurídicas que sean deudoras morosas de obligaciones relacionadas con transferencias, derechos de explotación o multas, originadas en contratos o autorizaciones o permisos para la explotación o derechos de explotación o multas originadas en contratos o autorizaciones o permisos para la explotación u operación de juegos de

suerte y azar en cualquier nivel del Estado. Esta inhabilidad será por cinco (5) años, contados a partir de la ejecutoria del acto administrativo pero cesará inmediatamente que la persona pague las sumas debidas.

CAPITULO III

Régimen de las loterías

Artículo 11. *Lotería tradicional.* Es una modalidad de juegos de suerte y azar, realizada en forma periódica por un ente legalmente autorizado, el cual emite y pone en circulación billetes indivisos o fraccionados de precios fijos singularizados con una combinación numérica y de otros caracteres a la vista, obligándose a otorgar un premio en dinero, fijado previamente en el correspondiente plan, al tenedor del billete o fracción cuya combinación o aproximaciones preestablecidas coincidan en su orden, con aquella obtenida al azar en el sorteo público efectuado por la Entidad gestora.

Artículo 12. *Explotación de las loterías.* Corresponde a los departamentos y al Distrito Capital la explotación, como arbitrio rentístico, de las loterías tradicionales para tal efecto el reglamento distinguirá entre sorteos ordinarios y sorteos extraordinarios con base en el número de sorteos y en el plan de premios a distribuir, siempre procurando la eficiencia de los mismos y las garantías al apostador.

Cada departamento, o el Distrito Capital, no podrá explotar más de una lotería tradicional de billetes, directamente, por intermedio de terceros, o en forma asociada.

Los **derechos de explotación** correspondientes a la operación de cada juego no podrán destinarse para cubrir gastos de funcionamiento y deberán ser girados al correspondiente fondo de salud dentro de los primeros diez (10) días hábiles del mes siguiente a la realización del juego.

Parágrafo 1°. La Cruz Roja Colombiana podrá seguir explotando su lotería tradicional. La explotación, operación y demás aspectos de los mismos se regirán por las disposiciones establecidas en la presente ley, y en las normas legales y tratados internacionales que se refieren a la organización y funcionamiento de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana

Parágrafo 2°. Los municipios que a la expedición de esta ley, estén explotando una lotería con sorteos ordinarios y/o extraordinarios podrán mantener su explotación en los mismos términos en que fueron autorizados. Los demás aspectos se regirán por las disposiciones establecidas en la presente ley, salvo la operación que será reglamentada por el Gobierno Nacional.

Artículo 13. *Cronograma de sorteos ordinarios de las loterías.* La circulación de las loterías tradicionales es libre en todo el territorio nacional, pero los sorteos ordinarios se efectuarán de acuerdo con el cronograma anual que señale el Gobierno Nacional

Parágrafo. Las loterías existentes a fecha de la presente ley seguirán realizando sus sorteos con la misma periodicidad con que lo vienen haciendo, hasta tanto se expida el cronograma de sorteos ordinarios, por parte del Gobierno Nacional.

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 Sociedades de Capital Público Departamental, SCPD, creadas por la asociación de varios departamentos y/o el Distrito Capital. La participación en estas sociedades 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.

Previa 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.

Artículo 15. *Explotación Asociada.* Cada Sociedad de Capital Público Departamental, SCPD, tendrá derecho a explotar directa o indirectamente, un único juego de lotería convencional o tradicional de billetes.

Parágrafo 1°. Los departamentos y el Distrito Capital podrán explotar una lotería tradicional directamente o en forma asociada. Ningún departamento podrá tener participación para la explotación de la lotería en más de una sociedad de capital público departamental, SCPD.

Artículo 16. *Modalidades de operación de las loterías.* Las loterías podrán ser explotadas por intermedio de las modalidades de operación establecidas en la presente ley. En consecuencia, la entidad territorial podrá operar la lotería tradicional directamente, o mediante asociación o a través de terceros.

Artículo 17. *Relación entre emisión y ventas de loterías.* El reglamento expedido por el Gobierno Nacional determinará la relación que debe guardar la emisión de billetería con relación a los billetes vendidos. El cumplimiento de dicha relación será uno de los criterios de eficiencia que se deberá considerar para la aplicación del artículo 336 de la Carta Política.

Artículo 18. *Plan de premios de las loterías.* El Plan de premios de las loterías tradicionales o de billetes, será aprobado por el órgano de dirección de la respectiva empresa industrial y comercial del Estado, del orden departamental o distrital, administradora de la lotería, o por el Consejo o Junta Directiva de la respectiva sociedad de capital público departamental, SCPD, que hayan constituido para la explotación de las mismas, atendiendo los criterios señalados por el Gobierno Nacional, a través del reglamento.

Artículo 19. *Sorteos extraordinarios de loterías.* Los departamentos, el Distrito Capital y la Sociedad Nacional de la Cruz Roja y los municipios autorizados por esta ley, están facultados para realizar anualmente un sorteo extraordinario de lotería tradicional o de billetes. Para este efecto, podrán asociarse entre sí, por intermedio de sus Empresas Industriales y Comerciales administradoras de loterías o de la Sociedad de Capital Público departamental que hayan constituido para la explotación de las mismas. El Gobierno Nacional fijará el Cronograma correspondiente.

Artículo 20. **A partir del 1° de enero del año 2001**, el juego de las loterías se realizará mediante sistema hidroneumático o de balotas u otro sistema que corresponda a los adelantos técnicos que garanticen seguridad y transparencia a los sorteos. Los sorteos se declaran de interés público nacional y se transmitirán en vivo y en directo por los canales públicos nacionales y/o regionales.

CAPITULO IV

Régimen del Juego de Apuestas Permanentes o Chance

Artículo 21. *Apuestas permanentes o chance.* Es una modalidad de juego de suerte y azar en la cual el jugador, en formulario oficial, en forma manual o sistematizada, indica el valor de su apuesta y escoge un número de no más de cuatro (4) cifras, de manera que si su número coincide, según las reglas predeterminadas, con el resultado del premio mayor de la lotería o juego autorizado para el efecto, gana un premio en dinero, de acuerdo con un plan de premios predefinido y autorizado por el **Gobierno Nacional mediante decreto reglamentario.**

Artículo 22. *Explotación del juego de las apuestas permanentes o chance.* Corresponde a los departamentos y el Distrito Capital la explotación, como arbitrio rentístico, del juego de las apuestas permanentes o chance. La explotación la podrán realizar directamente por intermedio de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado operadoras de loterías, o por intermedio de las Sociedades de Capital Público Departamental, SCPD, que se autoriza y **ordena** crear en la presente ley.

Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros, seleccionados mediante licitación pública y por un plazo de cinco (5) años.

Los operadores privados de esta modalidad de juego deberán tener un patrimonio técnico mínimo, otorgar las garantías y cumplir los demás requisitos que para tal efecto les señale el reglamento expedido por el Gobierno Nacional.

Parágrafo. Para los efectos de la presente ley los ingresos provenientes de juegos de apuestas permanentes de Bogotá y Cundinamarca continuarán distribuyéndose en un 70% para el Fondo Financiero de Salud de Bogotá, y el 30% para el Fondo Departamental de Salud de Cundinamarca, descontados los gastos administrativos de la explotación.

Artículo 23. *Derechos de explotación.* Los concesionarios del juego de apuestas permanentes o chance pagarán mensualmente a la entidad concedente a título de derechos de explotación, el doce por ciento (12%) de sus ingresos brutos.

Al momento de la presentación de la declaración de los derechos de explotación, se pagarán a título de anticipo de derechos de explotación del siguiente período, un valor equivalente al setenta y cinco por ciento (75%) de los derechos de explotación que se declaran.

En el caso de nuevos concesionarios, el primer pago de anticipo se realizará con base en los ingresos brutos esperados, de acuerdo con el estudio de mercado elaborado para el efecto y presentado en el marco de la licitación previa a la celebración del contrato de concesión.

Si se trata de concesionarios que ya venían operando el juego, el pago de anticipo que se realice a partir de la vigencia de la presente ley, se hará con base en el promedio simple de los ingresos brutos del concesionario de los doce (12) meses anteriores; en todo caso, el anticipo no podrá ser inferior al promedio de lo pagado como regalía en los últimos doce (12) meses.

Parágrafo. La diferencia entre el valor total de los derechos liquidados en el período y el anticipo pagado en el período anterior constituirá el remanente o saldo de los derechos de explotación a pagar por el período respectivo.

En el evento de que el valor total de los derechos de explotación del período sea inferior al anticipo liquidado por el mismo, procederá el reconocimiento de compensaciones contra futuros derechos de explotación.

Artículo 24. *Plan de premios.* El Gobierno Nacional fijará la estructura del plan de premios del juego de apuestas permanentes o chance que regirá en todo el país y señalará la rentabilidad mínima de este juego atendiendo si fuera del caso diferencias regionales. Los contratos de concesión con operadores que no cumplan con la rentabilidad mínima deberán terminarse unilateralmente sin derecho a indemnización o compensación.

Hasta tanto se expida por el Gobierno Nacional el plan de premios, regirá para el chance de tres cifras el que se encuentre vigente a la fecha de publicación de la ley. Para el chance de cuatro cifras el premio será de \$4.500 para cada peso apostado.

Artículo 25. *Formulario único de apuestas permanentes o chance.* El juego de apuestas permanentes o chance operará en todo el territorio nacional en un formulario único preimpreso en papel de seguridad, con numeración consecutiva y con código de seguridad emitido por las empresas administradoras del monopolio rentístico, según formato establecido por el Gobierno Nacional. Los operadores sólo podrán comprar formularios a esas empresas.

Sólo se podrá operar el juego de apuestas permanentes o chance, a través de terceros, seleccionados mediante licitación pública y por un plazo de cinco (5) años.

Artículo 26. *Registro de apuestas.* Los empresarios de las apuestas permanentes, deberán llevar un registro diario manual o magnético, debidamente foliado para el asiento contable de las apuestas, cuyos valores estarán en concordancia con los anotados en los formularios o registros del sistema. El diario deberá mantenerse actualizado y disponible en forma permanente para el caso de requerimiento por las entidades de fiscalización, control y vigilancia.

CAPITULO V

Régimen de las rifas de circulación departamental municipal y en el Distrito Capital

Artículo 27. *Rifas.* Es una modalidad de juego de suerte y azar en la cual se sortean, en una fecha predeterminada premios en especie entre quienes hubieren adquirido o fueren poseedores de una o varias boletas, emitidas en serie continua y puestas en venta en el mercado a precio fijo por un operador previa y debidamente autorizado.

Se prohíben las rifas de carácter permanente.

Artículo 28. *Explotación de las rifas.* Corresponde a los municipios, departamentos, al Distrito Capital de Bogotá y a la Empresa Territorial de la Salud, (ETESA), la explotación, como arbitrio rentístico de las rifas.

Cuando las rifas se operen en un municipio o el Distrito Capital, corresponde a éstos su explotación.

Cuando las rifas se operen en dos o más municipios de un mismo departamento; o un municipio y el Distrito Capital, su explotación corresponde al departamento, por intermedio de la sociedad de capital público departamental, SCPD.

Cuando la rifa se opere en dos o más departamentos, o en un departamento y el Distrito Capital, la explotación le corresponde a ETESA.

Artículo 29. *Modalidad de operación de las rifas.* Sólo se podrá operar el monopolio rentístico sobre rifas mediante la modalidad de operación por intermedio de terceros mediante autorización.

Artículo 30. *Derechos de explotación.* Las rifas generan derechos de explotación equivalentes al catorce por ciento (14%) de los ingresos brutos. Al momento de la autorización, la persona gestora de la rifa deberá acreditar el pago de los derechos de explotación correspondientes al 100% de la totalidad de las boletas emitidas. Realizada la rifa se ajustará el pago de los derechos de explotación al total de la boletería vendida.

CAPITULO VI

De la explotación, organización y administración de los demás juegos.

Artículo 31. *Juegos promocionales.* Son las modalidades de juegos de suerte y azar organizados y operados con fines de publicidad o promoción de bienes o servicios, establecimientos, empresas o entidades, en los cuales se ofrece un premio al público, sin que para acceder al juego se pague directamente.

Los juegos promocionales generan en favor de la entidad administradora del monopolio derechos de explotación equivalentes al catorce por ciento (14%) del valor total del plan de premios.

Los derechos mencionados deberán ser cancelados por la persona natural o jurídica gestora del juego al momento de la autorización del mismo.

Todos los premios de una promoción deben quedar en poder del público.

La Empresa Territorial de Salud (ETESA) originada en la asociación de los departamentos y el Distrito Capital, explotará los juegos promocionales en el ámbito nacional y autorizará su realización. Los juegos promocionales del nivel departamental y municipal serán explotados y autorizados por la sociedad de capital público departamental, SCPD.

Artículo 32. *Juegos localizados.* Son modalidades de juegos de suerte y azar que operan con equipos o elementos de juegos, en establecimientos de comercio, a los cuales asisten los jugadores como condición necesaria para poder apostar, tales como los bingos, videobingos, esferódromos, máquinas tragamonedas, y 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 donde se combina la operación de juegos localizados con otras actividades comerciales o de servicios.

La explotación de los juegos localizados corresponde a la empresa territorial para la salud ETESA. Los derechos serán de los municipios y del Distrito Capital y se distribuirán mensualmente durante los primeros diez (10) días de cada mes.

Los recursos provenientes de juegos localizados en las ciudades de menos de 100.000 habitantes se destinarán al municipio generador de los mismos y los generados en el resto de las ciudades se distribuirán 50% acorde con la jurisdicción donde se generaron los derechos o regalías y el otro 50% acorde con los criterios de distribución de la participación de los ingresos corrientes de la Nación.

Los juegos localizados que a partir de la sanción de la presente ley pretendan autorización de la empresa territorial de la salud ETESA, deberán contar con concepto previo favorable del alcalde donde opera el juego.

Artículo 33. *Modalidades de operación de los juegos localizados.* El monopolio rentístico de los juegos localizados será operado por intermedio de terceros, previa autorización y suscripción de los contratos de concesión.

El Gobierno Nacional a través del reglamento preparará y aprobará un modelo de minuta contractual denominado “Contrato de Concesión para la Operación de Juegos de Suerte y Azar localizados a través de Terceros”, aplicable a los contratos que se celebren entre la dependencia o entidad administradora de monopolio y el concesionario. Tal minuta contendrá el objeto y demás acuerdos esenciales que de conformidad con la presente ley y las disposiciones sobre contratación estatal, sean aplicables al contrato de concesión.

Artículo 34. *Derechos de explotación.* Los concesionarios u operadores autorizados para la operación de juegos localizados pagarán a título de derecho de explotación de las siguientes tarifas mensuales:

Descripción del juego	Tarifas
1. Máquinas tragamonedas	% de un salario mínimo diario legal vigente
Máquinas tragamonedas 0-500	30%
Máquinas tragamonedas 500 en adelante	40%
Progresivas interconectadas	45%
2. Juegos de Casino	Salario mínimo diario legal vigente (mesa de casino, black jack póker, bacará, craps, punto y banca, ruleta) 4
3. Otros juegos diferentes	
Esferódromos, etc.	4
4. Salones de Bingo	Salario mínimo diario legal vigente
4.1 Para municipios menores de 1.000.000 habitantes cartones hasta 250 pesos tarifa por silla	1.0
4.2 Para municipios menores de 100.000 habitantes cartones hasta 250 pesos tarifa por silla	1.5
Ningún bingo pagará tarifa inferior a la establecida para 100 sillas en los municipios menores de 100.000 habitantes.	
4.3 Para municipios mayores de 100.000 habitantes cartones hasta 250 pesos tarifa por silla	1.0
Cartones de más de 250 hasta 500 pesos tarifa por silla	1.5
Cartones de más 500 pesos tarifa por silla	3.0
Sillas simultáneas interconectadas	se suma un salario mínimo legal vigente en cada ítem anterior
Ningún bingo pagará tarifa inferior a la establecida para 200 sillas.	
5. Demás Juegos Localizados	17% de los ingresos brutos.

Artículo 35. *Ubicación de juegos localizados.* En las ciudades con más de 100.000 habitantes los juegos localizados descritos en la presente ley, estarán ubicados a más de trescientos metros a la redonda de centros educativos de cualquier nivel, de iglesia o de cualquier centro de culto religioso, de clínicas, hospitales o centros de salud, de estaciones, cuarteles, brigadas o academias militares o de policía y de establecimientos públicos oficiales de cualquier nivel.

Parágrafo 1°. Se excluyen los bingos.

Parágrafo 2°. las máquinas de cualquier tipo, destinadas a juegos de suerte y azar, destreza y habilidad y/o suerte y habilidad; funcionarán únicamente en establecimientos destinados para este fin.

Artículo 36. *Apuestas en eventos deportivos y similares.* Son modalidades de juegos de suerte y azar en los cuales las apuestas de los jugadores están ligadas a los resultados de eventos deportivos y similares, tales como el marcador, el ganador o las combinaciones o aproximaciones

preestablecidas. El jugador que acierte con el resultado del evento se hace acreedor a un porcentaje del monto global de las apuestas o a otro premio preestablecido.

El monto de los derechos de explotación es del 17% de los ingresos brutos. Se entenderá por ingresos brutos el resultado de descontar el total de apuestas recibidas, el total de premios distribuidos y pagados al público.

Artículo 37. *Eventos hípicas.* Las apuestas hípicas nacionales pagarán como derechos de explotación el 2% de sus ingresos brutos.

Las apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagarán como derechos de explotación el 15% de sus ingresos brutos.

En el caso que el operador de apuestas hípicas nacionales, explote apuestas hípicas sobre carreras foráneas pagará como derechos de explotación el 5% de los ingresos brutos.

Para el pago de los derechos de explotación se entenderá por ingresos brutos el resultado de descontar del total de apuestas recibidas el total de premios distribuidos y pagados al público.

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

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

Artículo 38. *Juegos gallísticos y caninos.* Autorízase a los municipios y Distritos para cobrar como derechos de explotación a los eventos gallísticos y caninos una tarifa mínima del 2% y máxima del 5% de los ingresos brutos. Para estos efectos se entenderá por ingresos brutos el resultado de descontar el total de apuestas recibidas, el total de premios distribuidos y pagados al público.

Artículo 39. *Juegos novedosos.* Son cualquier otra modalidad de juegos de suerte y azar distintos de las loterías tradicionales o de billetes, de las apuestas permanentes y de los demás juegos a que se refiere la presente ley. Se consideran juegos novedosos, entre otros, la lotto preimpresa, la lotería instantánea, el lotto en línea en cualquiera de sus modalidades y los demás juegos masivos, realizados por medios electrónicos, por Internet o mediante cualquier otra modalidad en tiempo real que no requiera la presencia del apostador.

Artículo 40. *Empresa industrial y comercial del Estado.* Créase la empresa industrial y comercial del Estado del orden nacional, denominada Empresa Territorial para la Salud, ETESA, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Salud, cuyo objeto es la explotación como arbitrio rentístico de los juegos definidos por esta ley como novedosos, los que en la misma expresamente se le asignen y los demás cuya explotación no se atribuya a otra entidad.

La sede de sus negocios será la ciudad de Bogotá, D. C., pero podrá adelantar actividades en desarrollo de su objeto en todo el territorio nacional.

El capital de la empresa estará constituido totalmente con bienes y fondos públicos, los productos de ellos, los derechos, tasas o retribuciones que perciban por las funciones o servicios, sus rendimientos y las contribuciones de destinación especiales en los casos autorizados por la Constitución.

El patrimonio de la Empresa Territorial para la Salud, ETESA, estará integrado por los bienes actualmente de propiedad de Ecosalud S.A. Sociedad cuya liquidación se ordena en la presente ley, descontando el valor de las cuotas sociales de propiedad de las entidades socias.

La dirección y administración de la Empresa Territorial para la Salud, ETESA, estará a cargo de una Junta Directiva y un Presidente. La Junta Directiva estará integrada por el Ministro de Salud quien la presidirá o el Viceministro de Salud como su delegado, cuatro (4) representantes de los alcaldes designados por la Federación Colombiana de Municipios y dos (2) representantes de los Gobernadores designados por la Conferencia Nacional de Gobernadores.

Los representantes de las entidades territoriales serán designados para períodos de dos años contados a partir de su posesión y no podrán

coincidir simultáneamente en la Junta Directiva, representantes que pertenezcan a la misma entidad territorial.

El Presidente de la Empresa Territorial para la Salud será agente del Presidente de la República, de su libre nombramiento y remoción.

Parágrafo. A partir de la vigencia de la presente ley se ordena la liquidación de Ecosalud S.A. para lo cual se tendrá como máximo un término de seis (6) meses. En la estructura de la nueva empresa y de acuerdo con las necesidades de la planta de personal serán vinculados los trabajadores de la actual Empresa Colombiana de Recursos para la Salud Ecosalud.

Artículo 41. *Distribución de los recursos.* La distribución de las rentas obtenidas por la Empresa Territorial para la Salud, ETESA, por concepto de la explotación de los juegos novedosos a los que se refiere el artículo 39 de la presente Ley se efectuará semestralmente a los cortes de 30 de junio y 31 de diciembre de cada año, de la siguiente forma:

Ochenta por ciento (80%) para los municipios y el Distrito Capital de Bogotá. Veinte por ciento (20%) para los departamentos.

El cincuenta por ciento de cada asignación se distribuirá acorde con la jurisdicción donde se generaron los derechos o regalías y el otro cincuenta por ciento acorde con los criterios de distribución de la participación de los ingresos corrientes en el caso municipal y del situado fiscal en el caso de los departamentos.

CAPITULO VII

Declaración de los derechos de explotación

Artículo 42. *Liquidación, declaración y pago de los derechos de explotación.* Sin perjuicio del anticipo, los concesionarios y los autorizados para operar juegos de suerte y azar tendrán la obligación de liquidar, declarar y pagar los derechos de explotación mensualmente ante la entidad competente para la administración del respectivo juego del monopolio o las autoridades departamentales, distritales o municipales, según el caso.

La declaración y el pago deberán realizarse dentro de los primeros diez (10) días hábiles de cada mes, y contendrá la liquidación de los derechos de explotación causados en el mes inmediatamente anterior.

La declaración se presentará en los formularios que para el efecto determine el Gobierno Nacional.

CAPITULO VIII

De las transferencias al sector salud

Artículo 43. *Destinación de las rentas del monopolio al sector salud.* Los recursos obtenidos por los departamentos, el Distrito Capital y municipios, como producto del monopolio de juegos de suerte y azar se destinarán para contratar con las empresas sociales del Estado o entidades públicas o privadas la prestación de los servicios de salud a la población vinculada para la vinculación al régimen subsidiado.

Parágrafo 1. Los recursos obtenidos por la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar diferentes del lotto, la lotería preimpresa y la instantánea, se distribuirán de la siguiente manera:

- a) El ochenta por ciento (80%) para atender la oferta y la demanda en la prestación de los servicios de salud, en cada entidad territorial;
- b) El siete por ciento (7%) con destino al Fondo de Investigación en Salud;
- c) El cinco por ciento (5%) para la vinculación al régimen subsidiado contributivo para la tercera edad;
- d) El cuatro por ciento (4%) para vinculación al régimen subsidiado a los discapacitados, limitados visuales y a la salud mental;
- e) El cuatro por ciento (4%) para la vinculación al régimen subsidiado en salud a la población menor de 18 años no beneficiarios de los regímenes contributivos.

Los recursos que se destinen al fondo de investigación en salud, se asignarán a los proyectos a través del Ministerio de Salud y Colciencias para cada departamento y el Distrito Capital

Parágrafo 2. Los anteriores recursos se destinarán a la oferta y a la demanda en la prestación de los servicios de salud. Se contratarán, en proporción a la oferta y la demanda de los servicios de salud, según reglamentación expedida por el Gobierno Nacional, mediante Decreto originario del Ministerio de Salud.

Parágrafo 3. Los recursos de la lotería instantánea, la lotería preimpresa y del lotto en línea se destinarán en primer lugar, al pago del pasivo pensional territorial del sector salud, que se viene asumiendo de acuerdo con la Ley 60 de 1993, en forma compartida. Una vez garantizados los recursos para el pago pensional el sector salud territorial, se destinará a la financiación de los servicios de salud en los términos establecidos en el parágrafo anterior.

CAPITULO IX

Fiscalización, control y sanciones en relación con los derechos de explotación

Artículo 44. *Facultades de fiscalización sobre derechos de explotación.* Las empresas, sociedades o entidades públicas administradoras del monopolio de juegos de suerte y azar tienen amplias facultades de fiscalización para asegurar el efectivo cumplimiento de las obligaciones a cargo de los concesionarios o destinatarios de autorizaciones para operar juegos de suerte y azar. Para tal efecto podrán:

- a) Verificar la exactitud de las liquidaciones de los derechos de explotación presentadas por los concesionarios o autorizados;
- b) Adelantar las investigaciones que estimen convenientes para establecer la ocurrencia de hechos u omisiones que causen evasión de los derechos de explotación;
- c) Citar o requerir a los concesionarios o autorizados para que rindan informes o contesten interrogatorios;
- d) Exigir del concesionario, autorizado, o de terceros, la presentación de documentos que registren sus operaciones. Todos están obligados llevar libros de contabilidad;
- e) Ordenar la exhibición y examen parcial de libros, comprobantes y documentos, tanto del concesionario o autorizado, como de terceros, legalmente obligados a llevar contabilidad.
- f) Efectuar todas las diligencias necesarias para la correcta fiscalización y oportuna liquidación y pago de los derechos de explotación.

Artículo 45. *Sanciones por evasión de los derechos de explotación.* Sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar y de las sanciones administrativas que impongan otras autoridades competentes, y la responsabilidad fiscal, las entidades públicas administradoras del monopolio podrán imponer las siguientes sanciones:

- a) Cuando las entidades públicas administradoras del monopolio detecten personas operando juegos de suerte y azar sin ser concesionarios o autorizadas proferirán, sin perjuicio de la suspensión definitiva del juego, liquidación de aforo por los derechos de explotación no declarados e impondrá sanción de aforo equivalente al doscientos por ciento (200%) de los derechos de explotación causados a partir de la fecha en que se inició la operación. Además, podrá cerrar sus establecimientos y deberá poner los hechos en conocimiento de la autoridad penal competente. Las personas a quienes se denuncie por la operación ilegal de juegos de suerte y azar podrán ser suspendidas mientras se adelanta la respectiva investigación, y no podrán actuar como tales durante los cinco (5) años siguientes a la sanción por parte del Estado, si efectuada la correspondiente investigación hubiere lugar a ella;
- b) Cuando las entidades públicas administradoras del monopolio, detecten que los concesionarios o personas autorizadas omiten o incluyen información en su liquidación privada de los derechos de explotación de las cuales se origine el pago de un menor valor por concepto de los mismos, proferirá liquidación de revisión y en la misma impondrá sanción por inexactitud equivalente al ciento sesenta por ciento (160%) de la diferencia entre el saldo a pagar determinado por la administración y el declarado por el concesionario o autorizado;
- c) Cuando las entidades públicas administradoras del monopolio de juegos de suerte y azar, detecten errores aritméticos en las declaraciones de derechos de explotación presentadas por los concesionarios o autorizados, y cuando tales errores hayan originado un menor valor a pagar por dichos derechos, los corregirán, mediante liquidación de corrección. En este caso, se aplicará sanción equivalente al treinta por ciento (30%) del mayor valor a pagar determinado.

El término para proferir las liquidaciones de revisión y de corrección aritmética y las sanciones correspondientes será de tres (3) años contados a partir del momento de presentación de las declaraciones.

La administración podrá proferir liquidaciones de aforo e imponer la correspondiente sanción por las actividades de los últimos cinco (5) años.

Las sanciones a que se refiere el presente artículo se impondrán sin perjuicio del cobro de las multas o la indemnización contemplada en la cláusula penal pecuniaria pactada en los contratos de concesión, cuando a ello hubiere lugar y sin perjuicio del pago total de los derechos de explotación adeudados.

Artículo 46. *Funciones de la Superintendencia Nacional de Salud.* Además de las que se señalan en las diferentes normas sobre su creación y funcionamiento, le corresponde al Gobierno Nacional por intermedio de la Superintendencia Nacional de Salud, las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la presente ley y de los reglamentos de las distintas modalidades de juegos de suerte y azar, así como el mantenimiento del margen de solvencia;

b) Vigilar el cumplimiento de los reglamentos relacionados con los tipos o modalidades de juegos de suerte y azar extranjeros que podrán venderse en Colombia, al igual que el régimen de derechos de explotación aplicables a los mismos, derechos que no podrán ser inferiores a los establecidos para juegos nacionales similares;

c) Llevar las estadísticas y recopilar la información relacionada con la explotación del monopolio de juegos de suerte y azar;

d) Intervenir o tomar posesión de las empresas administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar cuando su funcionamiento pueda dar lugar a la defraudación del público y en los eventos que para preservar el monopolio señale el reglamento;

e) Las demás que le asigne la ley y los reglamentos.

Parágrafo 1°. La Superintendencia de Industria y Comercio ejercerá la vigilancia y control sobre el cumplimiento de los reglamentos de los juegos promocionales a que se refiere el artículo 30 de la presente ley, así como el cumplimiento de las disposiciones de protección al consumidor en desarrollo de los mismos. Para el efecto contará con las facultades asignadas en el Estatuto de Protección al Consumidor y las jurisdiccionales asignadas en la Ley 446 de 1998.

Artículo 47. *Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.* Créase el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, el cual estará integrado por los siguientes miembros:

- El Ministro de Salud, o su delegado, quien lo presidirá.
- El Ministro de Hacienda y Crédito Público, o su delegado.
- Un representante de la Federación Nacional de Gobernadores
- Un representante de la Federación Colombiana de los municipios
- Un representante de las organizaciones sindicales de los trabajadores de la Salud Pública designado por los representantes legales de tales organizaciones
- Un representante de las asociaciones médicas y paramédicas designado por los representantes legales de tales asociaciones

A las sesiones del Consejo podrán asistir como invitado cuando lo decida el Consejo:

- El superintendente Nacional de Salud
- El Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Loterías, Fedelco
- El Presidente de la Federación Colombiana de Empresarios de Juegos de Azar, Feceazar.
- El Presidente de Fecoljuegos o su delegado
- Un miembro de la asociación nacional de distribuidores de loterías Andelote
- Los servidores públicos o particulares que invite el Consejo, con el fin de ilustrar mejor los temas de su competencia
- El Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar estará adscrito al Ministerio de Salud.

Secretaría Técnica. Será ejercida por un funcionario del Ministerio de Salud designado por el Ministro del ramo.

El Ministerio de Salud garantizará el apoyo logístico necesario para el adecuado funcionamiento del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

Artículo 48. *Funciones del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.* Además de las que se señalan en las diferentes normas de la presente Ley, le corresponde al Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar, las siguientes funciones:

1. Aprobar y expedir los reglamentos y sus modificaciones de las distintas modalidades de juegos de suerte y azar.

2. Determinar los porcentajes de las utilidades que las empresas públicas operadoras de juegos de suerte y azar, podrán utilizar como reserva de capitalización y señalar los criterios generales de utilización de las mismas. Así mismo determinar los recursos a ser utilizados por tales empresas como reservas técnicas para el pago de premios.

3. Autorizar los tipos o modalidades de juegos de suerte y azar extranjeros que podrán venderse en Colombia, al igual que el régimen de derechos de explotación aplicables a los mismos, derechos que no podrán ser inferiores a los establecidos para juegos nacionales similares.

4. Preparar reglamentaciones de ley de régimen propio, y someterlas a consideración del Presidente de la República.

5. Emitir conceptos con carácter general y abstracto sobre la aplicación e interpretación de la normatividad que rige la actividad monopolizada de los juegos de suerte y azar.

6. Darse su propio reglamento.

7. Las demás que le asigne la ley.

CAPITULO X

Régimen tributario

Artículo 49. *Impuestos de loterías foráneas y sobre premios de lotería.* La venta de loterías foráneas en jurisdicción de los departamentos y del Distrito Capital, genera a favor de estos y a cargo de las empresas de lotería u operadores autorizados un impuesto del 10% sobre el valor nominal de cada billete o fracción que se venda en cada una de las respectivas jurisdicciones.

Los ganadores de premios de Lotería pagarán a los departamentos o al Distrito Capital según el caso, un impuesto del 17% sobre el valor nominal del premio, valor que será retenido por la lotería responsable u operador autorizado al momento de pagar el premio.

Dentro de los primeros diez (10) días de cada mes, las loterías u operadores de las mismas declararán ante las autoridades correspondientes, el impuesto que corresponda a los billetes o fracciones de loterías, vendidos en la jurisdicción de cada departamento o del Distrito Capital, generado en el mes inmediatamente anterior, y el impuesto sobre premios de loterías pagados en el mismo período, y girarán los recursos a los respectivos Fondos Seccionales y Distrital de Salud.

La prueba del pago debe ser anexada a la declaración.

El impuesto sobre la venta de billetes de lotería foránea y sobre premios de lotería deberá ser declarado por las respectivas loterías

Los anteriores gravámenes deberán destinarse exclusivamente a los servicios de salud departamentales o del Distrito Capital.

Parágrafo. Las rentas provenientes de impuestos de loterías foráneas del departamento de Cundinamarca y Distrito Capital de Bogotá, se distribuirán entre el departamento y el Distrito Capital de conformidad con los siguientes criterios.

1. Un 50% de acuerdo con la población con necesidades básicas insatisfechas, domiciliada en el territorio del departamento y el Distrito, certificada por el Departamento Nacional de Planeación para el año inmediatamente anterior para los dos entes territoriales.

2. Un 50% en proporción directa a la capacidad instalada de camas hospitalarias para la atención de los niveles 2, 3 y 4 de la red pública hospitalaria de Bogotá y Cundinamarca, certificada por el Ministerio de Salud.

Con base en los datos indicados, el departamento y el Distrito Capital deberán celebrar un convenio de participación, indicando qué porcentaje de las rentas corresponde a cada entidad territorial.

Dicho acuerdo deberá celebrarse dentro de los dos primeros meses, cada cuatro años. Si vencido este término no se celebra el convenio de participación entre el departamento de Cundinamarca y el Distrito, el Gobierno Nacional fijará mediante decreto los porcentajes de distribución para ese año y hasta tanto no se formalice el convenio.

La venta de los billetes de lotería de Cundinamarca y de lotería de Bogotá estarán exentas del pago del impuesto, a loterías foráneas, de que trata el presente artículo cuando dicha venta se ejecute dentro de la jurisdicción del departamento de Cundinamarca y del Distrito Capital.

Para efecto de impuestos de foráneas la lotería nacional de la Cruz Roja Colombiana tiene su sede en Bogotá, capital de Cundinamarca. Los recaudos del impuesto de premios a ganadores se seguirán invirtiendo exclusivamente en los servicios de salud que la sociedad nacional de la Cruz Roja Colombiana presta a través de las seccionales que tiene en cada departamento y en el Distrito Capital.

Artículo 50. Prohibición de gravar el monopolio. Los juegos de suerte y azar a que se refiere la presente ley no podrán ser gravados por los departamentos, distrito o municipios, con impuestos, tasas o contribuciones fiscales o parafiscales distintos a los consagrados en la presente ley. La explotación directa o a través de terceros de los juegos de suerte y azar de que trata la presente ley no constituye hecho generador del impuesto sobre las ventas, IVA.

Los juegos de suerte y azar cuyos derechos de explotación no hayan sido establecidos en esta ley causarán derechos de explotación equivalentes por lo menos al 17% de los ingresos brutos.

CAPITULO XI

Disposiciones relativas a la eficiencia del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar

Artículo 51. Criterios de eficiencia. Las empresas industriales y comerciales, las sociedades de capital público administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar (SCPD y ETESA) y los particulares que operen dichos juegos serán evaluados con fundamento en los indicadores de gestión y eficiencia que establezca el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud, teniendo en cuenta los siguientes criterios:

- Ingresos
- Rentabilidad
- Gastos de administración y operación, y
- Transferencias efectivas a los servicios de salud.

Cuando una empresa industrial y comercial del Estado o sociedad de capital público departamental (SCPD), cuyo objeto sea la explotación de cualquier modalidad de juego de suerte y azar, presente pérdidas durante tres años seguidos, se presume de pleno derecho que no es viable y deberá liquidarse o enajenarse la participación estatal en ella, sin perjuicio de la intervención a la que podrá someterla la Superintendencia Nacional de Salud, una vez que la evaluación de los indicadores de gestión y eficiencia previo concepto del Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

Artículo 52. Competencia para la fijación de indicadores de gestión y eficiencia. Los indicadores que han de tenerse como fundamento para calificar la gestión, eficiencia y rentabilidad de las empresas industriales y comerciales, de las sociedades de capital público administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar (SCPD y ETESA) y de los operadores particulares de juegos de suerte y azar serán definidos por el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud, atendiendo los criterios establecidos en la presente Ley. Así mismo, el Gobierno a través del Ministerio de Salud establecerá los eventos o situaciones en que tales entidades, sociedades públicas o privadas deben someterse a planes de desempeño para recobrar su viabilidad financiera e institucional, o deben ser definitivamente liquidadas y la operación de los juegos respectivos puesta en cabeza de terceros. Igualmente, el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud establecerá el término y condiciones en que la sociedad explotadora del monopolio podrá recuperar la capacidad para realizar la operación directa de la actividad respectiva.

Artículo 53. Competencia para la calificación de la eficiencia. Corresponde al Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar calificar anualmente la gestión y eficiencia de las empresas industriales y comerciales, de las sociedades de capital público departamental y nacional (SCPD y ETESA) o privado, administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar.

La calificación insatisfactoria de la gestión, eficiencia y rentabilidad de las empresas industriales y comerciales y de las sociedades de capital público administradoras u operadoras de juegos de suerte y azar (SCPD y ETESA) dará lugar al sometimiento del ente a un plan de desempeño para recuperar su viabilidad financiera e institucional, o a la recomendación perentoria de liquidación de la misma, de acuerdo con los criterios fijados por el reglamento. En caso de calificación insatisfactoria en los particulares será causal legítima no indemnizable de terminación unilateral de los contratos de concesión o revocatoria de la autorización de operación.

Artículo 54. Competencia de inspección, vigilancia y control. La inspección, vigilancia y control del recaudo y aplicación de los recursos del monopolio de juegos de suerte y azar corresponde a la Superintendencia Nacional de Salud. Estas actividades se ejercerán de conformidad con las normas señaladas en la presente ley y las normas y procedimientos señalados en las disposiciones que regulan la estructura y funciones de dicha entidad. Lo anterior sin perjuicio de las funciones de control policivo que es competencia de las autoridades departamentales, distrital y municipales.

Las personas naturales y jurídicas, públicas y privadas que en cualquier forma o modalidad administren, operen o exploten el monopolio de que trata la presente ley, estarán en la obligación de rendir en la forma y oportunidad que les exijan las autoridades de control y vigilancia, la información que éstas requieran. La inobservancia de esta obligación será sancionada por la Superintendencia Nacional de Salud hasta con suspensión de la autorización, permiso o facultad para administrar, operar o explotar el monopolio, sin perjuicio de las responsabilidades penales, fiscales, disciplinarias o civiles a que haya lugar.

Artículo 55. Control Fiscal. Los recursos del monopolio son públicos y están sujetos a control fiscal, el cual será ejercido por el órgano de control que vigile al administrador del monopolio de acuerdo con las normas especiales sobre la materia.

Artículo 56. Registro de vendedores. Establécese el registro nacional público de las personas naturales y jurídicas que ejerzan la actividad de vendedores de Juegos de Suerte y Azar, que deberán inscribirse en las Cámaras de Comercio del lugar y cuando éstas no existieren, por delegación de la Cámara de Comercio, la inscripción se hará en la Alcaldía de la localidad, la cual deberá reportar la correspondiente diligencia de registro.

En toda vinculación de vendedor con empresario será necesario que estén debidamente registradas las personas que intervengan en el acto o convenio. El reglamento establecido por el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar señalará las faltas y las sanciones por la omisión de este requisito.

CAPITULO XII

Seguridad social de vendedores independientes de loterías y apuestas permanentes

Artículo 57. Contribución parafiscal para la seguridad social de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes. Créase una contribución parafiscal a cargo de los colocadores independientes profesionalizados de loterías y/o apuestas permanentes, equivalente al uno por ciento (1%) del precio al público de los billetes o fracciones de lotería, o del valor apostado en cada formulario o apuesta en las apuestas permanentes. La contribución para descontarla de los ingresos tienen derecho estos colocadores y será recaudada por las loterías y deberán ser girados dentro de los primeros diez días del mes siguiente en la forma en que determine el reglamento que para el efecto expida el Consejo Nacional de Juegos de Suerte y Azar.

La contribución será administrada en la forma como lo establezca el contrato de administración celebrado entre el Gobierno Nacional y las

organizaciones legalmente constituidas para representar a los beneficiarios. El contrato de administración tendrá una vigencia de tres (3) años prorrogables y deberá someterse a las normas Constitucionales y legales vigentes para la administración y vigilancia de los recursos públicos parafiscales.

Artículo 58. *Fondo de vendedores de loterías y apuestas permanentes.* Créase el Fondo de Colocadores de Lotería y Apuestas Permanentes “Fondoazar” cuyo objeto será financiar la seguridad social de los colocadores independientes de loterías y apuestas permanentes, profesionalizados.

Dicho fondo se constituirá con los aportes correspondientes a la contribución parafiscal a la que se refiere el artículo anterior.

El Fondo de Colocadores de Loterías y Apuestas Permanentes será administrado por sus beneficiarios a través de las organizaciones constituidas por ellos, en la forma que señale el reglamento.

Los recursos de este fondo se destinarán exclusivamente a cubrir la parte que corresponda a los vendedores por su afiliación al Sistema General de Seguridad Social en Salud, los excedentes o si los hubiere y se destinaran a ampliar el POS de esta población.

Artículo 59. *Intervención.* La Superintendencia Nacional de Salud podrá intervenir y tomar posesión de las loterías acorde con el reglamento, para garantizar el cumplimiento de los criterios de eficiencia establecidos en esta ley.

Para el funcionamiento de la Superintendencia Nacional de Salud en materia de vigilancia de los juegos de suerte y azar, los operadores públicos o privados autorizados serán responsables de una cuota de vigilancia equivalente al uno por mil de las transferencias al sector salud.

Dicha cuota será recaudada por la empresa administradora del juego, simultáneamente con los derechos de explotación que se liquiden, y trasladados a la Superintendencia de Salud mensualmente.

CAPITULO XIII

Vigencia y derogatorias

Artículo 60. *Exclusividad y prevalencia del régimen propio.* Las disposiciones del régimen propio que contiene esta ley regulan general e integralmente la actividad monopolística y tienen prevalencia, en el campo específico de su regulación, sobre las demás leyes, sin perjuicio de la aplicación del régimen tributario vigente.

Los contratos celebrados con anterioridad a la expedición de esta ley deberán ajustarse en lo dispuesto en la misma, sin modificar el plazo inicialmente contratado. Al finalizar el plazo de ejecución, el nuevo operador se seleccionará acorde con lo preceptuado en el artículo 22.

Los juegos localizados autorizados que se encuentran funcionando no requerirán del concepto previo favorable del alcalde para continuar operando.

Sin embargo, deberán ajustarse a lo dispuesto por esta ley, sin modificar el plazo inicialmente contratado. Al finalizar el plazo de ejecución, en nuevo operador se seleccionará acorde con lo preceptuado en el artículo 33.

Artículo 61. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Bogotá, D. C., noviembre 10 de 2000.

Doctor

MARIO URIBE ESCOBAR

Presidente

Honorable Senado de la República

E.S.D.

Apreciado doctor:

Con el fin de que el Proyecto de ley número 214 de 2000 Senado, “por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de juegos de suerte y azar” siga su curso legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión plenaria del día 7 de noviembre del presente año.

De esta manera damos cumplimiento a lo establecido por el artículo 182 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

Gabriel Zapata Correa, Víctor Renán Barco,

Honorables Senadores.

C O N T E N I D O

Gaceta número 449 - Miércoles 15 de noviembre de 2000
SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 122 de 2000 Senado, por la cual se institucionaliza las Cámaras de la Industria de Transporte en Colombia.	1
PONENCIAS	
Ponencia para primer debate al proyecto de acto legislativo número 11 de 2000, por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política de Colombia.	3
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 73 de 2000 Senado, por medio de la cual se aprueba el Protocolo de Enmienda al Tratado de Cooperación Amazónica, hecho en Caracas el 14 de diciembre de 1998.	3
Ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 94 de 2000 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 234 de la Ley 5ª de 1992.	4
Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 012 de 2000 Senado	5
Ponencia para segundo debate al proyecto de acto legislativo número 012 de 2000 Senado, por medio del cual se modifican algunos artículos de la Constitución Política.	10
Ponencia para segundo debate en la plenaria de senado al proyecto de ley numero 83 de 2000 Senado, por medio de la cual se autoriza la constitución de un Patrimonio Autónomo para el pago del valor del cálculo actuarial por pensiones a cargo de la Empresa Nacional de Telecomunicaciones – Telecom, se señalan algunos aspectos relacionados con su constitución y régimen y se conceden unas facultades extraordinarias al Gobierno Nacional.	14
TEXTOS APROBADOS EN PLENARIA	
Texto del proyecto de ley número 214 Senado 2000, aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República, por la cual se fija el régimen propio del monopolio rentístico de Juegos de Suerte y Azar.	16