REPUBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

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

AÑO XII - Nº 547 Bogotá, D. C., miércoles 22 de octubre de 2003 EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMON OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 60 DE 2003 SENADO
por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes.

Bogotá, D. C., octubre 16 de 2003

Señores

HONORABLES SENADORES

Comisión Sexta

Senado de la República

Ciudad

Atendiendo la honrosa designación de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta del honorable Senado de la República, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 60 de 2003 Senado, *por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes"*

Origen y trámite del proyecto

Se trata de una iniciativa presentada por el honorable Senador Rafael Orlando Santiesteban Millán, el día 12 de agosto del 2003, bajo el número 60 de 2003 Senado, quien manifiesta que con este proyecto, se busca la creación de la tarjeta profesional del Magisterio con un régimen de estímulos para los educadores del país.

Consideraciones generales

[1] "La educación es un proceso de formación, personal, cultural y social que se fundamenta en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes".

La Constitución Política de Colombia en su artículo 68 consagra que: "La enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente", por esta razón, en Colombia, el Ministerio de Educación y las Secretarías de Educación de todo el país, han desarrollado programas con el fin de mejorar la calidad de los docentes; es así como el Decreto 230 de 2003, tiene como finalidad de largo alcance ajustar o corregir ciertos factores, como condición para proponerse la tarea de mejorar la calidad del servicio educativo.

¿Pero qué es la calidad del servicio educativo?, [2] "La calidad se trata de un concepto polisémico, de carácter histórico, socialmente construido, subjetivo, en el cual entran en juego intereses y necesidades políticas, sociales, marcos axiológicos, filosóficos, epistemológicos. En este sentido se relaciona con:

Los fines de la educación. Fundamentados en la formación integral, entendida como la formación de personas competentes para desempeñarse y ser útiles a la sociedad."

El marco regulatorio de la educación hoy, permite considerar la posibilidad de orientar los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad y la cobertura de la educación básica y media de una manera armónica y concertada que brinde una verdadera reorganización del sector educativo.

Uno de los principales elementos del actual momento por el que atraviesa la educación pública, es la definición de ciertos parámetros que orienten la acción de los responsables ante la sociedad del proceso educativo. La Secretaría de Educación Distrital ha diseñado unos elementos del roll del docente, donde se indican las dimensiones fundamentales, como persona, como profesional y como pedagogo, exigiéndole cada día más al docente a nivel pedagógico, disciplinario, científico investigativo y ético. En este orden de ideas, cabe anotar que la Ley 115 de 1994 amplió el concepto de las evaluaciones no solo aplicándola a los estudiantes, sino también a los docentes como herramienta para mejorar la formación intelectual, moral y física de los educandos.

La preocupación por la calidad en el servicio educativo, no solo ronda a los legisladores, sino al Gobierno Nacional quien, por medio de una orientación nacional inmersa en el Plan de Desarrollo "Colombia un Estado Comunitario", en su capítulo correspondiente a la revolución educativa, brinda algunos parámetros integrales en materia educativa.

Ahora Surge una pregunta ¿El Estado qué posibilidades le ofrece al docente para mejorar su calidad como educando? Existen normas

1 Ley General de Educación. Artículo 1º MEN. Santa Fe de Bogotá 1998.

2 Restrepo Claudia, Guerrero Alejandro, Huertas Patricia. "Hacia la deconstrucción del proyecto educativo institucional" Gobernación de Cundinamarca. 2003.

que exigen tal calidad, pero no les damos herramientas a los profesores para que día a día enriquezcan su enseñanza.

Así las cosas, el educador podrá acceder a unas medidas que estimulen su trabajo al servicio del país, siendo indispensable contar con su Tarjeta Profesional, la cual lo habilitará para aspirar a formar parte de eventos culturales, deportivos, recreacionales y las demás que el Gobierno disponga y que contribuyan a su crecimiento personal y profesional.

La Matrícula Profesional está orientada a configurar una instancia que certifique el ejercicio idóneo y ético de la docencia por parte de quien tramite su tarjeta, previo lleno de los requisitos legales para tal fin.

Garantizándose de esta forma que quien la posea forme parte del Censo Nacional de Docentes del Ministerio de Educación, el cual a través de las Secretarías Departamentales y Municipales, con la colaboración del DANE, se actualizará permanentemente.

En consecuencia, con el pleno lleno de los requisitos el docente accederá al régimen de estímulos de que habla este proyecto y que el Estado reglamentará.

Según reporte del DANE del año 2000, en Colombia el número de docentes por nivel educativo es:

Colombia, número de docentes por nivel educativo 2000

NIVEL EDUCATIVO	PUBLICO	PRIVADO	TOTAL
PREESCOLAR	24.584	28.773	53.357
BASICA PRIMARIA	149.615	47.632	197.247
BASICA SECUNDARIA Y MEDIA	117.891	64.558	182.449
TOTAL			

FUENTE: DANE

Observando el cuadro anterior, vemos que los docentes de preescolar hasta la básica secundaria y media para el año 2000 eran 433.053, para el año 2003 no se encuentran estadísticas, sin embargo, cabe anotar que un número significativo de la población tiene como profesión ser docente, profesión que debe ser dignificada y certificada por el Estado, por tal razón considero que esta iniciativa contribuye al proceso de mejoramiento de la calidad de la educación, como garantía para las generaciones presentes y futuras, procurándoles herramientas que los enriquezcan tanto intelectualmente, como personas, y con la posibilidad que en todos los establecimientos de educación del país se encuentren los docentes más idóneos para transmitir el conocimiento.

Análisis del articulado

El artículo primero consagra el objetivo de la ley, el cual se encamina a la creación de un régimen de estímulos para los educadores del país.

El artículo segundo estipula la tarjeta profesional del Magisterio sin costo alguno del docente, para ser incorporado a la base de datos del censo nacional de docentes.

El artículo 3º contempla el régimen de estímulos para los docentes como el ingreso gratuito a los museos, exposiciones, casas de la cultura, como a los eventos científicos entre otros.

El artículo 4º se refiere a la vigencia de la ley que empezaría a regir a partir de su promulgación.

Modificación

Como Ponente del proyecto planteo un nuevo artículo del siguiente tenor:

"Artículo 4°. ***Reglamentación***. Para efectos de aplicación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con la tarjeta profesional del Magisterio y el régimen de estímulos".

Es necesario que el Gobierno a través del Ministerio de Educación Reglamente la propuesta de este proyecto de ley, pues el Gobierno se ha interesado en la política educativa, aduciendo que la educación es la medida más eficaz para mejorar la distribución ingreso. Con educación de calidad se evita la condena de ser pobre por herencia y se abren canales de movilidad social. A mayor y mejor educación disminuyen las diferencias salariales, aumenta la productividad y mejora los ingresos de las personas. Por la razón anteriormente expuesta propongo, así mismo, suprimir el artículo 3º del texto original del proyecto.

Por todo lo anteriormente expuesto y ante la conveniencia y utilidad del proyecto para el sector educativo en nuestro país, nos permitimos solicitar a los honorables Senadores y Senadoras integrantes de esta Comisión que aprueben la siguiente:

Proposición

Dese primer debate favorable al Proyecto de ley 60 de 2003 Senado, *por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes colombianos*, con la modificación propuesta, con las modificaciones propuestas.

Carlos Alberto Estefan Upegui,

Senador Ponente.

TEXTO MODIFICADO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 60 DE 2003 SENADO

por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objetivo.*** La presente ley tiene como objetivo fundamental la creación de un régimen de estímulos para los educadores del país teniendo en cuenta que su aporte profesional en beneficio de la sociedad, debe contar con el reconocimiento del Estado y de la Nación en general.

De conformidad con el artículo 68 de la Constitución Nacional, "la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente".

Artículo 2°. ***Tarjeta Profesional del Magisterio.*** Todos los educadores que presten su servicio ***en Colombia*** bien sea en el sector público o en el sector privado, y que se encuentren debidamente acreditados en su condición de docentes ante las Juntas Seccionales del Escalafón docente o el organismo que haga sus veces, tendrán derecho a formar parte de un censo nacional de educadores que será consolidado, por parte del ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación y que contará con el apoyo institucional del Departamento Administrativo de Estadística, DANE.

Dicha situación se hará constar mediante la expedición de una Tarjeta Unica Profesional del Magisterio que será entregada al educador en el momento en que su nombre, previo el cumplimiento de los requisitos legales, sea incorporado a la base de datos del censo nacional de docentes.

Dicha tarjeta incluirá los datos básicos de identificación, la institución de la cual sea egresado el educador, su especialidad y reconocerá al titular de la misma como profesional de la educación.

Esta tarjeta será expedida en forma obligatoria a todos los educadores y su entrega no generará costo alguno para el beneficiario.

Artículo 3º. Reglamentación. Para efectos de aplicación de la presente ley, el Ministerio de Educación Nacional reglamentará lo relacionado con la tarjeta profesional del Magisterio y el régimen de estímulos.

Artículo 4°. ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir de sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Carlos Alberto Estefan Upegui,

Senador Ponente.

TEXTO ORIGINAL AL PROYECTO DE LEY NUMERO 60 DE 2003 SENADO

por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes colombianos.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. ***Objetivo.*** La presente ley tiene como objetivo fundamental la creación de un régimen de estímulos para los educadores del país teniendo en cuenta que su aporte profesional en beneficio de la sociedad, debe contar con el reconocimiento del Estado y de la nación en general.

De conformidad con el artículo 68 de la Constitución Nacional, "la enseñanza estará a cargo de personas de reconocida idoneidad ética y pedagógica. La ley garantiza la profesionalización y dignificación de la actividad docente".

Artículo 2°. ***Tarjeta Profesional del Magisterio.*** Todos los educadores que presten su servicio a la Nación bien sea en el sector público o en el sector privado, y que se encuentren debidamente acreditados en su condición de docentes ante las Juntas Seccionales del Escalafón docente o el organismo que haga sus veces, tendrán derecho a formar parte de un censo nacional de educadores que será consolidado, por parte del Ministerio de Educación Nacional, a través de las Secretarías de Educación y que contará con el apoyo institucional del Departamento Administrativo de Estadística, DANE.

Dicha situación se hará constar mediante la expedición de una Tarjeta Unica Profesional del Magisterio que será entregada al educador en el momento en que su nombre, previo el cumplimiento de los requisitos legales, sea incorporado a la base de datos del censo nacional de docentes.

Dicha tarjeta incluirá los datos básicos de identificación, la institución de la cual sea egresado el educador, su especialidad y reconocerá al titular de la misma como profesional de la educación.

Esta tarjeta será expedida en forma obligatoria a todos los educadores y su entrega no generará costo alguno para el beneficiario.

Artículo 3°. ***Régimen de estímulos****.* Los titulares de la Tarjeta Profesional docente tendrán entre otros los siguientes derechos:

1. Ingresar en forma gratuita a los Museos, Exposiciones, Casas de la Cultura, Bibliotecas, Parques de recreación activa o pasiva, monumentos, galerías y en general toda clase de escenarios que siendo de propiedad del Estado colombiano y estando abiertos al público resulten ser de interés para su formación personal, académica o profesional.

2. Ingresar en forma gratuita a los eventos de carácter científico, artístico, académico, deportivo o cultural

El ingreso a los cascos urbanos de municipios y distritos no podrá ser objeto de cobro de peajes, ni de ningún tipo de contribución

Artículo 4º. ***Vigencia.*** Esta ley rige a partir de sanción y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2003 SENADO

por el cual se establece la mayoría de edad a los 16 años y se disminuyen los requisitos de edad para ingresar a las corporaciones públicas.

ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 2003 SENADO

por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política.

Bogotá, D. C., 16 de octubre de 2003

Honorable Senador

LUIS HUMBERTO GOMEZ GALLO

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Ponencia para primer debate al Proyecto de Acto Legislativo número 01 de 2003 Senado, *por el cual se establece la mayoría de edad a los 16 años y se disminuyen los requisitos de edad para ingresar a las corporaciones públicas,* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2003 Senado, *por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política.*

Señor Presidente:

En cumplimiento del encargo que nos hiciera para rendir ponencia para primer debate a los proyectos de la referencia, que han sido acumulados de conformidad con el artículo 151 de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos someter a su consideración el presente informe.

Antecedentes del proyecto

El 20 de julio de 2003, el Ministro del Interior y de Justicia, Fernando Londoño, con el Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, presentaron a consideración del Congreso de la República el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2003, "por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política", y el mismo día los honorables Senadores Carlos Moreno, Samuel Moreno, Jaime Dussán, Jesús Bernal, Jesús Piñacué, Francisco Rojas, Jimmy Chamorro, Orlando Santiesteban, Antonio Peñalosa, Gerardo Jumi y Luis Alberto Gil presentaron el Acto Legislativo número 01 de 2003 Senado, "por el cual se establece la mayoría de edad a los 16 años y se disminuyen los requisitos de edad para ingresar a las corporaciones públicas".

Es necesario advertir a los honorables Senadores que para una mayor claridad y eficiencia en el análisis, la comisión de ponentes ha trabajado sobre el articulado del Acto Legislativo 03 de 2003, basados en el hecho de que el articulado del Acto Legislativo número 01 es de idéntico contenido exceptuando un artículo en cuyo análisis advertiremos esta novedad a su tiempo.

1. TITULO DEL PROYECTO

Esta ponencia ha acogido el título del Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2003 Senado, "por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política" por considerar que se contempla la integralidad del pliego de modificaciones.

2. DISPOSICIONES GENERALES

2.1 **Capítulo 1. Derechos Fundamentales. Lucha contra el narcotráfico y la drogadicción**

2.1.1 Artículo 1º. *Supresión del artículo*.

La Comisión de ponentes consideramos que un artículo como el que presenta a consideración el Acto Legislativo 03 debe ser suprimido, por cuanto no es deseable que contenidos como este se incluyan dentro del texto constitucional.

No debería estar contemplado en la Constitución la adición del inciso al artículo 16 de la Constitución Nacional, por cuanto la C. N. es el conjunto de normas para la organización del Estado que regulan el funcionamiento de los órganos del Poder público y que establecen los principios básicos para el ejercicio de los derechos y la garantía de las libertades dentro del Estado. En el diccionario de Derecho Público, de Emilio Fernández Vásquez, la define como: "conjunto de principios y reglas fundamentales de un Estado con las que han de estar conforme todas las leyes y actos que emanen de los poderes públicos". En el libro Teoría Constitucional e Instituciones Políticas de Vladimiro Naranjo manifiesta que el contenido de una Constitución debe obedecer, como es natural, a los objetivos que esta se propone y que son fundamentalmente como se han señalado, los de organizar el ejercicio de poder en el Estado y de fijar los principios esenciales que deben inspirar la acción pública, mediante la consagración de los derechos y libertades de que son titulares los asociados, individual o colectivamente. De esta manera se puede afirmar que una constitución debe constar básicamente de dos tipos de normas: "normas de carácter orgánico y normas de carácter dogmático".

Para Loewenstein, los mínimos fundamentales de una constitución contemporánea son: 1. División de las tareas estatales. 2. Mecanismos de cooperación y limitación entre las secciones del poder. 3. Mecanismo que impida el bloqueo entre las secciones (el electorado soberano será el árbitro). 4. Mecanismo de reforma. 5. Catálogo de derechos.

Además, es de la opinión de que idealmente la Constitución debe prever los desarrollos futuros de la comunidad y asevera que ninguna constitución considera mecanismos para su propia derogación –distinto de reforma–, por cuanto se pretende permanente. En el régimen constitucional el poder se ha distribuido y existe un control sobre su distribución, y existe al menos la pretensión de que esta distribución no sea una decisión discrecional de una sola persona sino que sea un producto de los mecanismos de participación[1].

Como se observa en la anterior exposición, los contenidos de una Constitución son bien distantes de la consagración específica de tipos penales, básicamente por dos razones: 1. Un tipo penal no es una norma que pueda considerarse dogmática – consagración de derechos y garantías y tampoco puede considerarse orgánica, no organiza la distribución y funcionamiento de los poderes del Estado. 2. En un sentido similar, un tipo penal es una norma que se consagra dentro de las leyes entendidas en sentido material, es decir aquellas que desarrollan el texto constitucional de forma general y abstracta, y que en los regímenes constitucionales son encargadas al legislador. Colombia es un régimen constitucional, cuya legislación está visiblemente avanzada y que en particular tiene una norma que organiza en su gran mayoría los tipos penales. Esta norma es la Ley 599 de 2000 (Código Penal), en el que ya se penaliza el tráfico de estupefacientes y que al respecto contempla:

El artículo 375 trata de la conservación o financiación de plantaciones y estipula que el cultivo es la actividad enderezada a conseguir un apropiado desarrollo de la planta que puede producir por sí o por medio de un tratamiento químico, sustancia generadora de dependencia física o psíquica. La redacción de la norma abarca tanto a quien la ha sembrado como al que la cuida, y no importa que se haga a propia cuenta o por mandato de un tercero.

En el artículo 376 del mismo código se penaliza el tráfico, fabricación o porte de estupefacientes. En este artículo lo que la norma penal consagra es la mayoría de las conductas delictivas relacionadas con los estupefacientes; de hecho ese tipo penal contempla 12 verbos rectores como a continuación se demuestra: 1. Introducir al país. 2. Sacar de él. 3. Transportar. 4. Llevar consigo. 5. Almacenar. 6. Conservar. 7. Elaborar. 8. Vender. 9. Ofrecer. 10. Adquirir. 11. Financiar. 12. Suministrar.

De otra parte, el artículo 377 castiga la destinación ilícita de muebles o inmuebles, el 378 penaliza el estímulo al uso ilícito, el 379 suministro o formulación ilegal, el 380 suministro o formulación ilegal a deportistas, el 381, suministro a menor, el 382 el tráfico de sustancias para procesamiento de narcóticos, el 383 porte de sustancias, el 384 circunstancias de agravación punitiva donde se duplican las penas a quienes se valgan de un menor para esta actividad, centros educativos y sociales, etc. Y finalmente el 385 que contempla la existencia, construcción y utilización ilegal de pistas de aterrizaje.

Elevar a rango constitucional una norma de estas características implicaría un mal reconocimiento internacional que nuestro país no merece y una estigmatización política, económica y social porque la magnitud del problema es tal, que debe ser contemplado en nuestra Constitución.

Como actualmente cursan proyectos para modificar la política criminal, sería pertinente trasladar este artículo al estudio del Código Penal, y duplicar las penas que ya están establecidas en esta ley.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones vemos prudente que lo que no se puede hacer es categorizar a rango constitucional este artículo, porque se podría interpretar que en un futuro se utilizará la Constitución para castigar a quienes cometan otro tipo de delitos (tales como contrabando), aunque la Corte Constitucional negó en la revisión del Proyecto de ley 796 (Referendo) este mismo artículo, hay que hacer aclaración, que no lo negó en su fondo sino en su forma por considerar que en el desarrollo de la ley se habían presentado vicios de forma consistentes en: "Este tópico no hacía parte del proyecto originario, ya que fue introducido posteriormente por el Gobierno, por lo que debe la Corte comenzar por estudiar si el trámite de este numeral vulneró o no el principio de publicidad".

---

[1] En términos de Loewenstein, la distribución está ligada a la representación y las decisiones son en últimas producto de la persuasión.

2.2 **Capítulo 2. Empleo público**

2.2.1 **Artículo 2º. Modifica el artículo 125 de la Constitución Nacional**

La ponencia acoge la modificación propuesta en el Acto Legislativo 03 al artículo 125 de la C.N., pero propone una nueva redacción en el retiro flexible de sus funcionarios para evitar dificultades al momento de su interpretación. Lo que busca el artículo es implementar la posibilidad de que a través de concursos abiertos se sienten bases para que se respete el derecho de los ciudadanos a acceder a cargos públicos en igualdad de condiciones con los funcionarios que ya hacen parte de la Administración. Actualmente cursa en la Cámara de Representantes el Proyecto de ley número 216 de 2003 Cámara, "por la cual se expiden normas que regulan el empleo público, la carrera administrativa, la gerencia pública y se dictan otras disposiciones" que ya surtió su primer debate. El proyecto de ley al igual que el acto legislativo busca flexibilizar al agente nominador, como la evaluación de desempeño de cada uno de los funcionarios por este mismo, asegurando que se haga una prestación adecuada de los servicios que debe brindar la Administración; y por otro lado encauza los regímenes especiales establecidos hasta el momento como son: Rama Judicial del Poder Público, Contraloría General de la República, Registraduría, Fiscalía, universidades estatales u oficiales, DIAN, DAS, Inpec, entre otros.

2.2.2 **Artículo 3º. Modifica el artículo 130 Constitución Nacional.**

La comisión de ponentes considera que se debe suprimir la Comisión Nacional del Servicio civil creada por la Constitución de 1991, por cuanto su desempeño no ha sido acorde con el que se requería por la Constitución Nacional. En el artículo 125, que reforma este acto legislativo, se prevé que el agente nominador sea el que administre sus propios funcionarios en los términos que establezca la ley, en este sentido compartimos la iniciativa fundamental de eliminar la Comisión Nacional del Servicio Civil porque les permite a las entidades públicas el proceso de selección de su personal. Sin embargo la vigilancia de su aplicación será de competencia de la Procuraduría General de la Nación.

2.3 **Capítulo 3. Estructura de la Administración Pública**

2.3.1 **Artículo 4º. Elimina el artículo 76 de la Constitución Nacional**

La Constitución de 1991 incluyó un tratamiento especial al tema de la televisión en los artículos 76 y 77. En el artículo 76 se dio la intervención estatal en el espectro electromagnético utilizado para los servicios de televisión, el cual estaría a cargo de un organismo de derecho público con personería jurídica, autonomía administrativa, patrimonial y técnica, sujeto a un régimen legal propio, que desarrollará y ejecutará planes y programas del Estado en el servicio. En el artículo 77 se dice que la dirección de la política en materia de televisión estaría a cargo de una entidad autónoma del orden nacional sujeta a régimen propio. La dirección y ejecución de las funciones de la entidad estarán a cargo de una junta directiva.

Sin embargo no se ha cumplido con el objetivo propuesto como ha sido demostrado en varias oportunidades en el Congreso de la República en diferentes iniciativas presentadas, donde se ha visto el deficiente cumplimiento de funciones, la pobre autonomía y los excesos administrativos y el costo de su funcionamiento. Lo que se concibió con la Comisión Nacional de Televisión fue una institución con gran concentración de poder, con funciones de gestión y control del espectro electromagnético utilizado por la televisión; fijación, dirección y ejecución de políticas; regulación de la televisión; formulación de planes y programas; clasificación de las modalidades del servicio; asignación de frecuencias; reglamentación del otorgamiento de concesiones; fijación de derechos, tasas y tarifas; inspección, vigilancia y control del servicio; imposición de sanciones; protección al usuario; promoción y realización de estudios sobre televisión; además de la dirección y ejecución de las funciones del mismo organismo. Se ha puesto en evidencia que, por ocuparse prioritariamente en funciones ejecutivas como la asignación de frecuencias, otorgamiento de concesiones desde las más grandes hasta las más pequeñas, y todo tipo de contrataciones y ocupaciones administrativas menores, se descuidaron las funciones esenciales de regulación, de formulación de planes, y de vigilancia y control.

Del examen al presupuesto de gastos de la Comisión Nacional de Televisión (CNTV) correspondiente a las últimas vigencias (incluyendo la Unidad Dirección General y la Unidad Fondo para el Desarrollo de la Televisión), información que se encuentra contenida en el siguiente cuadro, se puede observar que en promedio en los últimos tres años, el 74% de los gastos totales son utilizados para gastos de funcionamiento y sólo el 26% es utilizado para proyectos de inversión:

PRESUPUESTO DE GASTOS			
	2001	2002	2003
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**97.646,8**	**76.006,3**	**63.467,7**
GASTOS DE PERSONAL	13.274,2	13.460,5	10.694,4
GASTOS GENERALES	3.452,2	3.244,0	2.607,4
TRANSFERENCIAS	80.920,4	59.301,8	50.165,9
INVERSIÓN	**5.536,7**	**36.150,3**	**39.420,6**
TOTAL	103.183,5	112.156,6	102.888,3

Cifras en millones de pesos

En los siguientes cuadros, igualmente, se puede observar el presupuesto de la CNTV (Unidad Dirección General), desagregado por grandes rubros. En efecto, el presupuesto de gastos de la CNTV para la vigencia 2003 indica que sólo el 20% de los recursos son destinados a inversión y aproximadamente el 17% de los mismos recursos son utilizados para gastos de personal y gastos generales.

PRESUPUESTO DE GASTOS VIGENCIA 2003		
GASTOS DE FUNCIONAMIENTO	**63.367,43**	**79,46%**
Gastos de Personal	**10.374,42**	**13,01%**
Servicios personal asociados a Nomina	7.528,55	9,44%
Sueldos Personal Nomina	5.147,49	6,45%
Horas Extras y Días Festivos	35,00	0,04%
Indemnización por vacaciones	216,19	0,27%
Otros gastos (primas y auxilio transp.)	2.129,88	2,67%
Servicios Personales Indirectos	382,58	0,48%
Contribución nomina sector privado	1.772,76	2,22%
Contribución Nomina sector publico	690,54	0,87%
Gastos Generales	**2.927,41**	**3,67%**
Adquisición de bienes	321,73	0,40%
Adquisición de srvicios	2.602,34	3,26%
Transferencias Corrientes	**50.065,60**	**62,78%**
Transferencias al servicio de la TV (Inravisión	49.530,56	62,11%
Admon Pública Central	218,04	0,27%
Transferencias previsión y seguridad social	117,01	0,15%
Sentencias	200,00	0,25%
GASTOS DE INVERSIÓN	**16.378,20**	**20,54%**
TOTAL PRESUPUESTO DE GASTOS	**79.745,63**	**100,00%**

Por lo anterior la Comisión de ponentes estamos de acuerdo que se debe eliminar el artículo 76 de la C.N. teniendo en cuenta que la Comisión Nacional de Televisión a la fecha tiene una elevada necesidad de recursos para financiar la televisión pública, lo que

permite que se implementa más en su funcionamiento que en su inversión como quedó demostrado en el cuadro señalado anteriormente. Es así que siguiendo la política del señor Presidente de la República de ajustar el déficit fiscal, se propone que exista un ente autónomo encargado de la regulación de la prestación del servicio de Televisión con miras a la garantía del pluralismo informativo y el acceso al espectro electromagnético.

2.3.2 **Artículo 5º. Modifica el artículo 77 de la Constitución Nacional**

En el pliego de modificaciones proponemos modificar el artículo 77 de la C.N., rediseñando el organismo autónomo que se encargará de regular el servicio de televisión y adjudicar los espacios y frecuencias, de conformidad con la política que en la materia fije la ley. Vale la pena anotar que el actual artículo 77 de la Constitución incluye un parágrafo relativo a derechos laborales de los trabajadores de Inravisión, los cuales consideramos no se ven afectados al desconstitucionalizar el tema, ya que estos derechos están amparados por otras normas constitucionales y legales que no requerirían una preservación particular en el texto de la Constitución sólo para el caso de Inravisión. Por ejemplo, los artículos 25, 39, 48, 53, 54, 55, 56 y 57 de la Constitución contemplan garantías y derechos en materia laboral que son válidos para todos los colombianos. Además, existen convenios internacionales de trabajo que hacen parte de la legislación interna y que también se refieren a los derechos de todos los trabajadores.

2.3.3 **Distribución de competencias entre en el Congreso y el Presidente**

Los artículos 6º, 7º, 8º, 9º, 10 y 11 modifica el artículo 150 de la C.N. y sus numerales 7, 10 y 19, artículo 189 C.N. numerales 15, 16, y el artículo 206 C.N., y la modificación del artículo 206 C.N.

Se suprimen del texto del proyecto los artículos mencionados, sin embargo, propone una nueva redacción para el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política. La ponencia considera que al modificar los artículos señalados se estaría vulnerando lo que el Constituyente de 1991 quiso expresar y dejar plasmado sobre las competencias que deben tener el Congreso de la República y el Presidente de Colombia.

Se ha estimado que el Congreso debe tener el poder esencial, el de hacer las leyes, limitándose el ejecutivo a la tarea de aplicar las leyes adoptadas por el Congreso; en tanto que las leyes no son otra cosa que las reglas que el ejecutivo debe observar y hacer observar en el desempeño de su función. Las leyes definen, pues, el marco jurídico de la acción del Gobierno. En virtud del principio de legalidad este no puede modificar las leyes; solamente puede, a través del poder reglamentario, precisar su aplicación pero las leyes no solamente fijan los límites que el Gobierno no debe sobrepasar en su acción, sino que por otra parte, lo obligan a actuar dentro de esos límites para asegurar su aplicación. De ahí que el Gobierno sea un Ejecutivo en el sentido que debe cumplir y hacer cumplir las leyes. En Del espíritu de las leyes, Montesquieu señalaba las ventajas de eliminar el peligro de que un órgano del Estado absorba las funciones de otro convirtiendo el gobierno en absolutista. Al repartir la soberanía entre distintos órganos, se podrá obtener un equilibrio o balance de poderes en el cual cada uno sirva de freno y control a los demás, es lo que denominaba la teoría de los frenos y contrapesos, donde la adecuada interacción de los poderes limita el ejercicio de estos hasta donde le es permitido. Además, resulta benéfico para los ciudadanos el de asegurar su libertad y su seguridad. Al quedar delimitado el campo de actividad de cada órgano del Estado, los ciudadanos quedan protegidos contra los abusos de poder, pues este tiene que manifestarse a través de normas generales, es decir de leyes, y estas tienen que emanar del órgano u órganos encargados de esta función.

La iniciativa es el derecho de proponer proyectos de ley, de resolución de mociones, con objeto de que sean discutidos y votados por el Parlamento. Asimismo existe el derecho de proponer enmiendas o modificaciones a los textos propuestos. En un principio los gobiernos trataron de monopolizar el derecho de iniciativa y de restringir el de enmienda con lo cual se aseguraba la preponderancia del ejecutivo sobre la institución parlamentaria. Este procedimiento se sigue utilizando en los sistemas de gobiernos autocráticos. Afortunadamente en Colombia existe un sistema mediante el cual la iniciativa es compartida por el Gobierno y el Parlamento que es lo que se le ha denominado facultad colegisladora del Gobierno.

Otro de los poderes fundamentales del Congreso de carácter eminentemente político es el de ejercer control sobre el Gobierno a nombre de la opinión pública. Este poder que en opinión de algunos analistas llega a ser en el Estado moderno incluso más importante que el legislativo propiamente dicho, lo ejerce por medios diversos. En primer lugar, a través de las citaciones y debates a los ministros y otros altos funcionarios de la Administración, citaciones y debates que tienen por objeto solicitarles informes sobre la gestión que adelantan, explicaciones sobre aspectos concretos de esta gestión, sobre actos u omisiones en el desempeño de la misma; en esta forma saben los miembros del gobierno que su labor está sometida al permanente control parlamentario.

La centralización política es la consecuencia nacional del estado unitario o aquel que forma un todo homogéneo y cuya soberanía tanto interna como externa es ejercida en toda la plenitud de sus facultades por un poder único central, por una sola misma autoridad siendo mera delegación del mismo las que ostentan los organismos inferiores. Todas las personas sometidas a la soberanía del Estado viven bajo un solo régimen constitucional y unas mismas leyes.

El Estado unitario implica la centralización política, porque el poder político con todos sus atributos y funciones es ejercido por la persona Jurídica-Estado. En este sentido el principio de la división del poder público se halla establecido en el artículo 113 de la Constitución que dice: "son ramas del poder público, la legislativa, la ejecutiva y la judicial". Además de los órganos que las integran existen otros autónomos e independientes para el cumplimiento de las demás funciones del Estado.

"Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines", esto quedó comprobado con la aprobación de la Ley 790 de 2002, de facultades extraordinarias, donde se le permitió al ejecutivo crear, escindir, fusionar, suprimir o modificar ministerios, departamentos administrativos y demás organismos o entidades de la administración nacional.

Como señalamos inicialmente propondremos una nueva redacción al numeral 7 del artículo 150 de la C.N., que se refiere específicamente a las Corporaciones Autónomas Regionales. Pues su autonomía, ha afectado negativamente su gestión, por cuanto se ha demostrado que en ellas existe duplicidad de funciones respecto del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y han venido cumpliendo sus cometidos estatales de una manera aislada sin responder a una política unificada en las materias que les compete, su autonomía ha llevado a que se presenten focos de politización y clientelismo, lo cual desde ningún punto de vista es aceptable.

Es claro que la facultad de dinamizar y adecuar la administración pública a las necesidades inherentes al ejercicio de la función

administrativa está dada al Ejecutivo, sin desconocer los parámetros generales dictados por el Legislativo.

Pero fijémonos que según se desprende del artículo 209 constitucional, la función administrativa no es otra cosa que aquella responsabilidad de estar permanentemente al servicio de los intereses generales, con fundamento especialmente en los principios de eficacia, economía y celeridad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Y son precisamente esos principios de eficacia, economía y celeridad los que se han venido siendo afectados por la autonomía de las CAR.

Y es que adicionalmente, el mismo texto constitucional preceptúa que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado; es claro que se trata de un adecuado cumplimiento de estos fines, lo cual, tampoco están cumpliendo las CAR.

Todo lo anterior, no puede suponer la existencia de entidades que amén de su autonomía como hoy son las Corporaciones Autónomas Regionales, se excluyan permanentemente de sus obligaciones públicas y políticas nacionales y/o territoriales, lo cual afecta la ejecución armónica de las políticas y funciones preestablecidas en materia ambiental.

Pero el problema es en la práctica aún más complejo si se consideran las siguientes situaciones.

Vienen funcionando como unas agencias estatales que ejercen funciones por descentralización administrativa y desconcentración de servicios en materia ambiental, sin consultar las necesidades y fines estatales integralmente considerados, lo cual no puede ser reconocido como autonomía.

Su carácter autónomo unido al punto anterior dificulta su gobernabilidad por parte del Estado ya que no es claro quién hace sobre ellas regulación, seguimiento y control, lo cual obviamente dificulta el control de gestión y de tutela que sobre ellas debe existir.

Por todo lo anterior, se justifica reformar el numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, en aras de incluir a dichas Corporaciones dentro el ámbito de orientación y seguimiento del ejecutivo. Para lo anterior, se propone el siguiente texto:

Artículo 6°. El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política quedará así:

"Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación de las Corporaciones Regionales como entidades administrativas nacionales; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta."

2.3.4 **Contratación Pública. Deroga el inciso final del artículo 150 de la C.N. y adiciona un literal al numeral 19 del artículo 150 C.N.**

Tiene como propósito incluir a la contratación pública dentro de la categoría de las denominadas leyes marco a efecto de que la regulación que se dicte en esta materia tenga capacidad de adaptación frente a las necesidades de contratación de las entidades, con sujeción a las normas y parámetros generales que dicte el Congreso.

A pesar de que la intención del Constituyente de 1991 fue la darle la categoría de ley marco a las normas de contratación de las entidades estatales, la norma constitucional ha sido mal interpretada y su aplicación ha quedado desdibujada.

La Constitución Política de 1991, introdujo en ella los conceptos de Estatuto y de Estatuto General. Para tal efecto, la Constitución utiliza artículos, numerales o incisos distintos en los cuales contempla las materias que deben estar desarrolladas en un Estatuto o en un Estatuto General.

A su vez, el Estatuto Básico de las provincias a que se refiere el artículo 321 de la Constitución Política no puede estar contenido por fuera de la Ley de Ordenamiento Territorial, la cual, tal y como lo señala el artículo 288 de la Carta, tiene el carácter de Ley Orgánica.

En consecuencia, demostrado que la locución "estatuto" no implica una categoría especial de ley, cabe preguntarse si la locución "general" implica algún tratamiento de excepción o si simplemente el llamado "Estatuto General de Contratación de la Administración Pública" es en realidad una ley ordinaria.

En primer lugar es necesario precisar que la regla general es que un tema debe ser regulado por una ley ordinaria a menos que la Constitución expresamente exija una ley especial.

A su vez, las leyes especiales están expresa y taxativamente consagradas en la Constitución Política en las categorías de estatutaria, orgánica y cuadro o marco. No estando en consecuencia la ley de contratación señalada expresamente dentro de alguna de esas categorías, hemos de concluir que estamos en frente de una ley ordinaria, aunque es claro que el constituyente aparentemente quiso rodearla de una generalidad que le asegurase vigencia en la totalidad de la administración pública, tanto nacional como territorial.

La exigencia de generalidad del Estatuto de Contratación de la administración planteada en la Constitución Política sin una fórmula que protegiera, a través de su encuadramiento en alguna de las categorías de leyes especiales, la producción normativa que fijara las normas de contratación pública que debería seguir toda la administración pública derivó en estatutos que llegan al detalle de la regulación de procedimientos y trámites, generando problemas en el sistema de contratación como el que se propicia por la proliferación de normas o regímenes especiales de contratación que se aplican a determinadas entidades o sectores estatales, en desmedro de las normas de un estatuto general aplicable a toda la administración y que favorece la producción de normas reglamentarias dispersas y carentes de criterios uniformes.

Uno de los factores que ha propiciado la creación de estos regímenes especiales es que, dado su carácter ordinario, el Estatuto General de Contratación puede ser modificado por cualquier ley, dejando abierta la puerta para que se presenten cambios abruptos en una legislación que por la importancia de la materia regulada, debería ser estable y homogénea.

Por los argumentos expuestos, se debe afirmar que para garantizar la generalidad de las normas de contratación pública que se deben aplicar a la totalidad de las entidades estatales en la Constitución Política se debe perfeccionar un sistema que se dirija a la expedición de normas legales de carácter general que a través de la definición de generalidades y de principios, permitiendo la existencia de una regulación administrativa más detallada y flexible que se ajuste a las complejidades de sectores específicos de la administración y facilite los esfuerzos de simplificación y de control de la gestión pública contractual.

Por todo lo expuesto, se justifica una enmienda constitucional que precise el sentido de la facultad del Congreso de la República de dictar el Estatuto General de Contratación de la administración pública a través de la figura de las leyes marco o cuadro, dejando a cargo del Gobierno Nacional la expedición de la regulación administrativa.

3. **Capítulo 4º. De la ciudadanía**

3.1 **Artículo 13. Modifica el artículo 98 de la Constitución Nacional**

El Senador Moreno de Caro en compañía de otros ilustres Senadores presentaron el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2003 que por ser de la misma materia del Proyecto de Acto Legislativo 03 se acumula con el mencionado.

Se suprime del texto del proyecto el artículo que modifica el artículo 98 de la C.N., sobre disminución de la edad para la mayoría de edad, la Comisión de ponentes no está de acuerdo con el artículo, aunque en la exposición de motivos del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2003, se menciona que los jóvenes ya cuentan con suficientes responsabilidades de sus actos. Vemos que la participación no estaría dada en la medida en que se reduzca la edad frente a una población que día a día está más preparada y deseosa de intervenir en los destinos del país.

Es de anotar que un joven a los 16 años no ha puesto en práctica su capacidad académica de educación media y mucho menos la adquisición de bienes y patrimonio suficiente como para poder responder por el bien o mal de sus actos. La naturaleza se ha encargado de dividir la vida del hombre en varios períodos según el grado de desenvolvimiento físico y mental de cada persona, la primera división es la de mayor y menor edad y cuyo límite es el de cumplir los 18 años de acuerdo con nuestro mandamiento legal.

El período de la menor edad cuya duración es de 18 años, es aquel en que de manera general la ley presume que no se ha alcanzado un amplio desenvolvimiento mental.

Pero la ley no considera los menores de 18 años dentro de un mismo grado de incapacidad, pues fácilmente se comprende que entre un menor de 17 años y uno de 10, existe una diferencia notable.

De allí que la ciudadanía sea condición indispensable para el pleno ejercicio de los derechos políticos que suelen resumirse en la fórmula de "elegir y ser elegido". Vale la pena anotar frente a la capacidad de obrar y la capacidad política en virtud del Acto Legislativo 01/75, son ciudadanos los colombianos mayores de 18 años. Posteriormente, por la Ley 27 de 1977, se otorgó capacidad de obrar (o capacidad civil) a toda persona que haya cumplido 18 años. De esta forma se modificó el antiguo sistema constitucional y legal que consideraba mayores de edad solo a los que hubieran cumplido 21 años. El artículo 98 de la Constitución Política establece que "mientras la ley no decida otra edad la ciudadanía se ejercerá a los 18 años".

Las dos capacidades no son exactamente iguales. La capacidad política solo la tienen los nacionales colombianos; en cambio la capacidad civil o de obrar se otorga a todo ser humano mayor de 18 años. Por ejemplo en los países socialistas se considera capaz para el ejercicio de los derechos políticos y civiles a quien ha cumplido 18 años. En Francia, en virtud de la Ley 74-631 del 5 de julio de 1974, se fijó la mayoría de edad a los 18 años (artículo 488 del Code, nueva red.)

Asimismo no compartimos que la mayoría de edad se dé a los 16 años porque se estaría destejiendo al menor desde temprana edad, desprotegiéndolo en sus derechos fundamentales muy bien estipulados en el artículo 44 y en el artículo 45 de nuestra Carta Política y pretendiendo darles responsabilidades de adultos a tan temprana edad.

4. **Capítulo 5. Edad de Elección**

4.1 **Artículos 14 y 15**

Los Proyectos de Acto legislativo 01 y 03 coincidieron en la propuesta de reducir la edad a quienes aspiran a las corporaciones públicas de Senado y Cámara, modificando los artículos 172 y 177 de C.N. Aunque se observan coincidencias en la reducción de la edad en los dos actos legislativos, el Acto Legislativo 01 aspira que la edad para ser elegido Senador sea de 25 años, lo cual compartimos en la medida en que los jóvenes colombianos se encuentran finalizando sus estudios de educación superior a muy temprana edad. En cuanto a la edad para ser elegido Representante proponen los dos actos legislativos, que se puede acceder a esta corporación cuando se ha cumplido 22 años, coinciden en la medida que la mayoría de la población joven en Colombia se encuentra entre los 14 y 26 años alcanzando el 23.98%, según estadísticas del DANE, consultando al Instituto Colombiano de Fomento para la Educación Superior, ICFES, muestran estadísticas donde se manifiesta que los jóvenes terminan el bachillerato a los 17 años y según fuentes del Ministerio de Educación Nacional se presume que los jóvenes estén terminando la universidad en un promedio de 23.5 años. Por lo anterior consideramos que es pertinente que se haga la modificación en la edad a quienes aspiren al Congreso de la República, porque así se abren espacios de participación democrática y se avanza hacia la consolidación de los derechos políticos de la juventud.

5. **Capítulo 6. De la organización territorial**

5.1 **Artículos 16, 17, 18, 19 y 20**

Modifica los artículos, 306 C.N, 307 C.N. 312 C.N., 321 C.N., deroga el 307 y adiciona un artículo nuevo como 321BIS.

Los ponentes compartimos la propuesta del Acto Legislativo 03 que pretende modificar los artículos señalados de la Constitución Nacional e incluir uno nuevo sobre la conformación de regiones y provincias, porque sería un complemento del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Las dos iniciativas se enmarcan en el contexto del Estado comunitario y en la necesidad para el país de fortalecer, sin detrimento de los otros. Es necesario aclarar que si los departamentos o si alguno de ellos así lo acuerdan, desean hacer su fusión, para crear regiones de mayor tamaño territorial lo pueden hacer, así como lo podrían hacer los municipios a nivel de provincias. Serán ellos los que opten a su libre voluntad la mejor alternativa de gestión para sus propósitos, de acuerdo con cada tipo de dificultad, limitación o de circunstancia.

Tanto en el acto legislativo como en la Ley Orgánica se plantean escenarios flexibles para promover cambios en el mejoramiento y en la capacidad de gestión de las entidades territoriales, evitando la duplicidad de tareas y esfuerzos aislados de territorios muy próximos en sus condiciones, generando economías de escala que facilitan menores costos y mayores niveles de ahorro, a sus presupuestos y recalcando eficiencia y racionalidad en el gasto.

Crear regiones y provincias como "entidad territorial", plantearía entonces el requisito inicial para los que eventualmente quieran integrarla dejando de ser departamentos o municipios.

Como consecuencia de lo anterior el artículo 307 de la C. N., que creó regiones administrativas y de planificación, pierde importancia al consolidarse en general todas las figuras de asociación posibles de departamentos con el texto del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. La alianza estratégica entre las entidades es fundamental para lograr una mejor administración de cualquiera de sus propósitos de planificación de inversión o de todo aquello que a su bien considere.

Por su parte la diferencia fundamental del artículo 312 con el concepto de provincia como entidad territorial radica en que los municipios circunvecinos conservando su naturaleza individual, sin dejar de ser entidad territorial y sin perder su carácter autónomo pueden, si así lo quieren reducir y simplificar con su sola asociación

sus estructuras políticas y de vigilancia local, fusionando sus concejos municipales y sus entidades de control.

5.2 **Artículo 21. Modifica el artículo 288 de la Constitución Nacional**

El Senador Carlos Holguín Sardi propone modificar el artículo 288 de la Constitución Nacional distribuyendo a cada ente territorial sus respectivas competencias por considerar que actualmente se encuentran desgregadas. El objeto de la modificación del artículo es que los entes territoriales tengan un mejor desempeño en sus funciones porque al reorganizar sus competencias se conseguirá una mejor administración implicando esto, un mejor desarrollo y una mejor proyección social.

6. **Capítulo 7. Organismos de Control**

6.1 **Artículo 22**

La Comisión de ponentes está de acuerdo con el texto expuesto en el Acto Legislativo 03 de 2003, que pretende adicionar incisos al artículo 273 de la C.N., por cuanto pretende que, además de la competencia de los organismos de control fiscal para ordenar que una licitación o concurso se adjudiquen en audiencia pública, la ley también pueda definir situaciones en que se debe realizar dicha audiencia. El objetivo es adoptar mecanismos y procedimientos que permitan una mayor divulgación y conocimiento de la información relacionado con la ejecución de los contratos y las entidades públicas, esto se hace con el ánimo de ejercer un mayor control social de las actuaciones contractuales en pro y beneficio de la transparencia de la ejecución de los recursos públicos.

En conclusión lo que se busca con esta propuesta es que se permitan mayores espacios para conocer el trámite de las actuaciones contractuales, la forma como se evaluaron las propuestas, el orden de elegibilidad de los proponentes, el monto de los recursos públicos que se están comprometiendo.

6.2 **Artículo 23. Adiciónese al artículo 280 de la Constitución Nacional**

El Acto Legislativo 03 propone estudiar nuevamente el tema de la supresión de las personerías municipales y distritales, modificando con esto el artículo 280 de la C.N.

Nosotros los Ponentes del proyecto no compartimos la adición, ya que los elementos de juicio dados por el proyecto, no son pertinentes en la medida en que las personerías vienen cumpliendo funciones de gran importancia para el mantenimiento y legitimación de la democracia, por tanto la construcción de país; pues su interrelación con el ciudadano es de manera permanente al cumplir funciones de veeduría, de ente de control Ministerio Público y Defensor de Derechos Humanos, son los voceros de la comunidad frente a las instituciones estatales y particulares. Se construye ciudadanía a partir de dar a conocer la Constitución, las leyes, los Derechos Humanos, por intermedio de capacitaciones con la comunidad hasta en el último municipio mas lejano del país. No podemos decir que la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo van a suplir los espacios que las Personerías Municipales han ido ganando con el ciudadano común y corriente, que es el que requiere el acompañamiento la asesoría, lo que algunos han llamado la mano amiga del ciudadano de menos recursos. No es prudente manifestar un ahorro frente a un servicio social de control y menos aun en los municipios lejanos. Tampoco compartimos que de manera indirecta se está centralizando y concentrando poder en dos entes del orden nacional, las Personerías generan sentido de pertenencia municipal, ya que es una institución del municipio.

Por el contrario estas instituciones han implicado procesos reales de descentralización, generando esto más y mejores acciones en el territorio, en materia de defensa de los Derechos Humanos, de la acción de veeduría y del ejercicio del Ministerio Público, fortaleciendo con esto la presencia del Estado Social de Derecho.

6.3 **Artículo 24. Derógase el artículo 274 de la Constitución Nacional**

Los ponentes estamos de acuerdo en la derogatoria del artículo 274 de la Constitución Nacional, en la medida que nunca se le atribuyeron las respectivas funciones a dicho auditor lo cual violó el principio general de que en Colombia no puede haber empleo sin que tenga detalladas sus labores en la Constitución, en la ley o en el reglamento. Además porque se advierten innecesarios conflictos entre el vigilante y el vigilado.

Capítulo 7. Del Régimen Económico y de la Hacienda Pública

7.1 **Artículo 25. Modifica el artículo 346**

Con la modificación del artículo 346, el cual establece que la formulación del presupuesto de rentas y Ley de Apropiaciones debe garantizar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la nación, se busca incluir a Colombia dentro del grupo de países que asumen su política fiscal con responsabilidad, haciendo posible la sostenibilidad de la renta pública, aspecto necesario para garantizar la estabilidad económica que requiere el país para su desarrollo.

El propósito de reorientar o modificar las rentas asignadas es que se han convertido en un círculo vicioso: se destinan rentas a determinados fines creando fondos especiales recortando con ello la disponibilidad de recursos para otras inversiones, las cuales, a su vez, generan la necesidad de crear su propio fondo. Así existe una proliferación de fondos con destinación específica, alrededor de 40 en la actualidad, simplemente ven su marchitamiento por la falta de recursos disponibles, todo al margen de la necesidad de la Tesorería General de la Nación de buscar recursos para la atención propia del financiamiento del Estado, en fuentes mucho más onerosas para la economía, como es el caso del endeudamiento, tanto interno como externo.

En lo que sí no podemos estar de acuerdo es en reorientar las rentas cedidas porque estaríamos dando un paso atrás a la descentralización lo cual negaría la posibilidad que tienen los departamentos, municipios y distritos de coadyuvar en la aplicación de políticas sociales redistributivas y de estabilización, en los casos de educación, seguridad social, saneamiento ambiental, agua potable y deporte; esto conllevaría que volviéramos a la época de la centralización del gasto público, porque se restringiría el acceso del sistema general de participaciones y la categoría de rentas cedidas. El ejemplo lo podemos ver en Bogotá, D. C., donde las rentas cedidas ascienden a cien mil millones anuales aproximadamente, las cuales están destinadas a financiar el aseguramiento y la prestación del servicio de salud a la población pobre y vulnerable de los niveles 1 y 2 del Sisbén; y con la sobretasa al ACPM, que es recaudada por la Nación y cuyo 50% se distribuye a los departamentos y al Distrito según el recaudo de la jurisdicción, la cual equivale aproximadamente para el Distrito $160.887 millones, en la vigencia del 2004.

7.2 **Artículo 26. Modifica el artículo 359 de la C.N.**

Una de las reglas colectivas más complicadas desde el punto de vista conceptual y operacional, pero que quizás la más decisiva e indispensable como prerrequisito del progreso económico y social, es la de restringir el nivel del gasto total al nivel de los recursos sostenibles. Esta es la restricción fiscal como marco institucional global, por tanto es la regla que genera la estabilidad macroeconómica y produce bajas tasas de interés, estabilidad cambiaria reducida inflación y crecimiento económico dinámico. Asociado con un

crecimiento económico dinámico están todos los dividendos sociales y políticos de bajas tasas de desempleo, de mayor redistribución de la riqueza colectiva y de mayor solidaridad y cohesión comunitaria e intergeneracional.

De esta manera lo que busca el acto legislativo en este punto es frenar la malversación de recursos y por ende la corrupción que se ha vuelto una constante presentado en todos los niveles del Estado, siendo el Estado un vigilante o fiscalizador más de la utilización e implementación de estos recursos.

Dadas las anteriores consideraciones el factor fundamental del Acto Legislativo, es ordenar de una forma más coherente, la inversión social del Estado, para así priorizar y lograr indicadores sociales concretos y medibles en materia de Educación y Salud como también el poder controlar de una mejor forma los recursos, para así evitar la corrupción.

7.3 **Artículo 27. Deroga el artículo 331 de la C. N., y el inciso final del artículo 350 C.N.**

El Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2003, propone derogar el artículo 331 de la C.N. donde se suprime la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena lo cual compartimos y sustentamos en los siguientes argumentos:

1. El más evidente de todos, que el Ministerio de Medio Ambiente cumple las mismas funciones que cumple Cormagdalena; el Ministerio las cumple de forma genérica y en todo el territorio nacional, mediante la delegación y desconcentración administrativa. Las mismas funciones que cumple Cormagdalena en la cuenca y la ribera del río Magdalena, puede ser cumplida por las Secretarías de Medio Ambiente de los Departamentos que pertenecen a la corporación que cuestionamos.

2. De otro lado, aunque en el mismo sentido, una administración más transparente y eficiente de los recursos puede garantizarse si los recursos con los que se financia Cormagdalena son introducidos dentro de las correspondientes partidas presupuestales que se asignan dentro de la ley de apropiaciones para el cumplimiento de esas mismas funciones por el Ministerio de Medio Ambiente y los Departamentos ribereños. Esto, por supuesto, eliminaría gastos de funcionamiento innecesarios.

3. Otro argumento –menos evidente en el sentido de que no se obtiene de una simple comparación de la normatividad, pero no por eso menos grave– proviene del constante cuestionamiento que se ha hecho a Cormagdalena por visos de corrupción en su funcionamiento. No es exclusiva de este Acto Legislativo, la acusación de que Cormagdalena se ha convertido en un nicho de corrupción y un fortín de politiquería; la Procuraduría adelanta numerosas investigaciones encaminadas a establecer la legalidad de su actividad contractual, el Congreso cuestiona la real capacidad de Cormagdalena para cumplir con sus cometidos constitucionales, y debe empezar a cuestionar: a) El manejo general de los fondos que alimentan a Cormagdalena, por cuanto los criterios que orientan esta distribución interna nunca han estado claros y tan poco claros están, que las actas donde constan las deliberaciones de la Junta Directiva no son públicas; b) El nombramiento de los funcionarios que pertenecen a Cormagdalena, siempre ha estado en entredicho, por cuanto se afirma que son asentamientos inamovibles de las clases políticas dirigentes en los Departamentos miembros de la Corporación.

En cuanto a la supresión del inciso final del artículo 350 la Comisión de Ponentes no está de acuerdo, por cuanto considera que un país en permanente desarrollo no puede ni debe parar su inversión porcentualmente con relación al año anterior ya que este tipo de restricciones impediría la flexibilidad necesaria para lograr la estabilidad, sostenibilidad económica y social del país.

Es de anotar que lo que pretendió el Constituyente de 1991 en este artículo y sobre todo con este inciso final que busca el proyecto eliminar es la inversión en el gasto público social y además hay que tener de presente 3 factores en este sentido: 1. El número de personas con necesidades insatisfechas. 2. La población, y 3. La eficiencia fiscal y administrativa.

De igual forma debe tenerse presente que el presupuesto de inversión del gasto social no se podrá disminuir en relación con el año anterior porque normalmente el gasto público social, tiende a aumentar en la medida en que día a día aumentan los riesgos de enfermedades y catástrofes en el país y la pobreza por ende tiende a causar más desequilibrio social. Hay que anotar que el presupuesto de inversión, no se podrá disminuir en relación con el año anterior respecto del gasto total de la correspondiente ley de apropiaciones.

Proposición

Dese primer debate al Proyecto Acto Legislativo número 01 de 2003 Senado, *por el cual se establece la mayoría de edad a los 16 años y se disminuyen los requisitos de edad para ingresar a las corporaciones públicas,* acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo número 03 de 2003 Senado, *por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política,* con el siguiente pliego de modificaciones.

Del señor Presidente,

Juan Fernando Cristo Bustos, Senador de la República, Coordinador de Ponentes; *Carlos Holguín Sardi, Rafael Pardo Rueda, José Renán Trujillo* (no firmó); *Antonio Navarro Wolff* (no firmó), Senadores de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 01 DE 2003 SENADO ACUMULADO CON EL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 03 DE 2003 SENADO

por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política.

Artículo 1º. *El artículo 125 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 125. Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley.

Los funcionarios cuyo sistema de nombramiento no haya sido determinado por la Constitución o la ley, serán nombrados por concurso público.

El ingreso a los cargos de carrera y el ascenso en los mismos, se hará previo cumplimiento de los requisitos y condiciones que fije la ley para determinar los méritos y calidades de los aspirantes, a través de concursos.

El retiro de los empleados será flexible atendiendo razones de buen servicio, en las condiciones que señale la ley.

El desempeño de los jueces deberá ser evaluado en la forma que establezca la ley y de los resultados de tal evaluación dependerá su permanencia y ascensos en la carrera judicial.

En ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción.

Artículo 2º. *El artículo 130 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 130. La administración de la carrera administrativa será ejercida por las correspondientes autoridades nominadoras, en los términos que establezca la ley.

La vigilancia de su aplicación será de competencia a la Procuraduría General de la Nación.

Artículo 3°. *Deróguese el artículo 76 de la Constitución Política.*

Artículo 4º. *El artículo 77 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 77. La política estatal en materia de televisión será determinada por la ley. La Dirección estará a cargo de un organismo autónomo.

Dicho organismo garantizará el pluralismo informativo y regulará el servicio de televisión en materia de contenidos. A dicho organismo se aplicarán los mismos límites que en materia de costos y gastos establezca la ley para las entidades de la rama ejecutiva del poder público y sólo administrará los recursos estrictamente necesarios para su funcionamiento.

La ley reglamentara esta materia.

Parágrafo 1º transitorio. La Comisión Nacional de Televisión continuará ejerciendo sus funciones legales hasta por el término de un (1) año a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo.

Parágrafo 2º transitorio. La ley a la que se hace referencia en el último inciso del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente Acto Legislativo. Pasado dicho término, el Gobierno Nacional expedirá dicha Reglamentación.

Artículo 5º. *El numeral 7 del artículo 150 de la Constitución Política quedará así:*

Determinar la estructura de la administración nacional y crear, suprimir o fusionar ministerios, departamentos administrativos, superintendencias, establecimientos públicos y otras entidades del orden nacional, señalando sus objetivos y estructura orgánica; reglamentar la creación de las Corporaciones Regionales como entidades administrativas nacionales; así mismo, crear o autorizar la constitución de empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta.

Artículo 6º. *Deróguese el inciso final del artículo 150 de la Constitución Política y adiciónese un literal al numeral 19 del artículo 150 de la Constitución Política así:*

h) Dictar las normas generales de contratación pública.

Artículo 7º. *El artículo 172 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 172. Para ser elegido Senador se requiere ser colombiano de nacimiento, ciudadano en ejercicio y tener más de veintidós (25) años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 8º. *El artículo 177 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 177. Para ser elegido Representante se requiere ser ciudadano en ejercicio y tener más de veintidós (22) años de edad en la fecha de la elección.

Artículo 9°. *El artículo 286 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 286. *Entidades territoriales.* Son entidades territoriales las regiones, los departamentos, los distritos, los municipios, las provincias y las entidades territoriales indígenas.

Artículo 10. *El artículo 306 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 306. *Regiones*. Dos o más departamentos podrán constituirse en región como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objetivo principal será la eficiencia de la administración y el desarrollo económico y social del respectivo territorio.

La región asumirá las competencias de los departamentos que la conforman, su patrimonio, rentas y tributos o la que autorice la ley. Tendrá un solo gobernador que será jefe de la administración regional y que asumirá las funciones de los gobernadores de cada departamento que la constituye. Contará también con una asamblea regional que ejercerá en su territorio las funciones de las asambleas departamentales. Dicha asamblea regional será conformada por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los departamentos que la integran.

Los departamentos que se transformen en región mantendrán su participación o representación en el Congreso de la República con la misma circunscripción.

La ley establecerá las condiciones para la creación de la región y definirá las atribuciones, los órganos de administración, los recursos y otras rentas.

Las regiones serán creadas, a iniciativa de los respectivos gobernadores, por Ordenanza de las Asambleas de los departamentos interesados y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los mismos.

El Distrito Capital de Bogotá, el Departamento de Cundinamarca y los departamentos contiguos a este podrán asociarse en una región administrativa y de planificación especial con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio cuyo objeto principal será el desarrollo económico y social de la respectiva región.

Las citadas entidades territoriales conservarán su identidad política y territorial.

Parágrafo transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso cuarto del presente artículo deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Pasado dicho término, el Gobierno Nacional deberá expedir dicha reglamentación."

Artículo 11. *Deróguese el artículo 307 de la Constitución Política.*

Artículo 12. Adiciónese el inciso 2° del artículo 312 de la Constitución Política modificado por el Acto Legislativo 02 de 2002:

Los municipios circunvecinos a través de su asociación podrán fusionar sus respectivos concejos municipales en un solo concejo territorial que asumirá y ejercerá las atribuciones previstas en el artículo 313 de la C.N. Estas asociaciones podrán también unificar sus órganos de control.

Artículo 13. *El artículo 321 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 321. *Provincias*. Dos o más municipios circunvecinos pertenecientes a un mismo departamento o región podrán constituir una provincia como entidad territorial que contará con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será la eficacia de la administración y el desarrollo económico y social.

La provincia asumirá las competencias de los municipios que la conformen, su patrimonio, rentas y tributos o la que autorice la ley. Contará con un solo alcalde que será jefe de la administración provincial y que asumirá las funciones de los alcaldes municipales que la constituyen. Tendrá un concejo provincial que ejercerá en su territorio las funciones de los concejos municipales. Dicho concejo provincial será conformado por elección popular con una representación equitativa por población para cada uno de los municipios que la integran.

La ley establecerá las condiciones para la creación de la provincia y definirá sus atribuciones, órganos de administración, recursos y otras rentas.

Las provincias serán creadas, a iniciativa del gobernador y de los respectivos alcaldes, por Ordenanza de la asamblea departamental y refrendada por consulta popular de los ciudadanos de los municipios interesados.

Parágrafo transitorio. La ley a la que se hace referencia en el inciso tercero del presente artículo, deberá ser expedida dentro del término de un (1) año a partir de la vigencia del presente acto legislativo. Pasado dicho término, el Gobierno Nacional deberá expedir dicha reglamentación.

Artículo 14. *Artículo nuevo. Inclúyase el siguiente artículo en la Constitución Política:*

Artículo 321 Bis. *Delegaciones*. Las regiones o los departamentos y las provincias o los municipios de manera asociativa o individual podrán ser delegatarios de competencias nacionales, previa transferencia que la nación realice de los recursos para asumirlos.

Artículo 15. *Modifíquese el artículo 288 de la Constitución Política.*

Artículo 288. La distribución de competencias en los niveles de la organización del Estado deberá ajustarse a estos criterios:

a) La Nación tendrá a su cargo todas las funciones relacionadas con el ejercicio y defensa de la soberanía nacional, las Relaciones Internacionales, la Defensa, la Seguridad, la Justicia, la dirección de la economía, la alta infraestructura en vías, telecomunicaciones energía y puertos cuyo desarrollo podrá ser delegado o concesionado en terceros y normalizará y regulará la prestación de los servicios a cargo de departamentos y municipios;

b) Los departamentos tendrán a su cargo las funciones relacionadas con la utilización y cuidado del medio ambiente y el desarrollo de obras de interés general como acueducto distritos de riego y supervisarán y controlarán la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios;

c) Los municipios prestarán los servicios básicos de educación, salud, vivienda, saneamiento ambiental, seguridad y tránsito local y la infraestructura básica local.

En todo caso la competencia residual corresponderá a la Nación.

Además de los recursos del sistema general de transferencias, todos los que en la actualidad destina el Gobierno Nacional a cofinanciar entidades territoriales le seguirá siendo transferidos a ellos en pesos constantes durante el plazo que determine la ley y hasta cuando las entidades territoriales generen con rentas propias recursos para sustituir la cofinanciación.

Las asambleas departamentales podrán establecer dentro de su territorio sobretasas a los impuestos nacionales o departamentales en los términos y hasta los límites que determine la ley.

Artículo 16. *Los incisos primero y segundo del artículo 273 de la Constitución Política, quedarán así:*

A solicitud de cualquiera de los proponentes el Contralor General de la República y demás autoridades de control fiscal competentes, ordenarán que el acto de adjudicación de una licitación o concurso tenga lugar en audiencia pública.

Sin perjuicio de lo anterior, la ley también podrá establecer los casos en que procede la adjudicación de las licitaciones o concursos en audiencia pública.

Artículo 17. *Deróguese el artículo 274 de la Constitución Política.*

Artículo 18. *El primer inciso del artículo 346 de la Constitución Política quedará así:*

El Gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaciones y lo presentará al Congreso, dentro de los primeros diez (10) días de cada legislatura. Este deberá garantizar la estabilidad macroeconómica y la solvencia fiscal de la Nación y corresponder al Plan Nacional de Desarrollo, para ello, en la misma ley se podrán modificar y/o reorientar rentas asignadas y modificar leyes que decreten gasto público.

Artículo 19. *El artículo 359 de la Constitución Política quedará así:*

Artículo 359. *No habrá rentas nacionales de destinación específica.* Se exceptúan aquellas producto de una emergencia económica, social o ecológica y las participaciones previstas en la Constitución a favor de los departamentos, distritos y municipios. El Gobierno Nacional podrá suspender el pago de las participaciones a las entidades territoriales, o intervenir su manejo, en caso de mal uso o aplicación ineficiente de estas.

También podrán destinarse rentas nacionales a educación, seguridad social, saneamiento ambiental y agua potable cuando así lo indiquen razones de conveniencia nacional. Estas destinaciones deberán ser revisadas por el Congreso de la República a los cinco (5) años siguientes a su vigencia, quien podrá prorrogarlas máximo por un período igual.

Parágrafo transitorio. Las actuales destinaciones específicas sobre rentas nacionales tendrán una vigencia de cinco (5) años contados a partir de la promulgación del presente Acto Legislativo. A partir de esa fecha el Gobierno Nacional hará unidad de caja del producto de tales rentas.

Artículo 20. *Deróguese el artículo 331 de la Constitución Nacional.*

Artículo 21. *El presente acto legislativo rige a partir de su publicación.*

Juan Fernando Cristo Bustos, Senador de la República, Coordinador de Ponentes; *Carlos Holguín Sardi, Rafael Pardo Rueda, José Renán Trujillo García* (no firmó); *Antonio Navarro Wolff* (no firmó), Senadores de la República.

Bogotá, D. C., 22 de octubre de 2003

Constancia

El suscrito Senador, miembro de la Comisión de Ponentes para el Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2003 acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2003, deja constancia de que en referencia a los puntos 1 y 6.2 de la ponencia que se está presentando, el Senador Pardo Rueda sí está de acuerdo con el texto original de los proyectos, y que por lo tanto presentará la proposición concordante con esa posición.

Se presenta esta constancia anexa a la ponencia y al pliego de modificaciones del Proyecto de Acto Legislativo 01 de 2003 acumulado con el Proyecto de Acto Legislativo 03 de 2003.

Rafael Pardo Rueda,

Senador de la República.

C O N T E N I D O

Gaceta número 547-Miércoles 22 de octubre de 2003

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate Texto modificado y Texto original al Proyecto de ley número 60 de 2003 Senado, por la cual se crea la tarjeta profesional del Magisterio y se adopta un régimen de estímulos para los docentes. 1

Ponencia para primer debate y Pliego de modificaciones al Proyecto de Acto legislativo número 01 de 2003 Senado, por el cual se establece la mayoría de edad a los 16 años y se disminuyen los requisitos de edad para ingresar a las corporaciones públicas. Acumulado con el Proyecto de Acto legislativo número 03 de 2003 Senado, por el cual se adoptan unas reformas estructurales a la Constitución Política 3

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2003