



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XX - N° 618

Bogotá, D. C., jueves, 25 de agosto de 2011

EDICIÓN DE 12 PÁGINAS

DIRECTORES:

EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
 SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
 www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
 SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
 www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 DE 2011 CÁMARA

*por medio de la cual se deroga el artículo 8°
 de la Ley 1361 de 2009.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Deróguese el artículo 8° de la Ley 1361 de 2009.

Artículo 2°. La presente ley rige a partir de de promulgación.

Germán Varón Cotrino,
 Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Desde hace ya varios años se viene insistiendo en todo el mundo por una “procreación responsable” como un punto de partida fundamental para muchos tópicos de la vida humana. Desde las perspectivas ambientalistas, pasando por los enfoques de supervivencia y convivencia, hasta llegar a aspectos más internos de cada país relativos a su sostenibilidad fiscal, el énfasis es el mismo en cuanto al anuncio de los peligros que entraña la denominada explosión demográfica.

El creador del concepto de “desarrollo sostenible” Lester Brown decía que “cada día se sientan a la mesa 219 mil personas nuevas y llegará el momento en que no habrá recursos, que no son infinitos”. Con Brown coinciden otros estudiosos como Paul y Anne Ehrlich en afirmar que el número ideal de habitantes en el planeta no debe ser superior a los seis mil millones y que con el ritmo actual de crecimiento poblacional el planeta se hará inviable más temprano que tarde. Según estos últimos, cada hora nacen más de once mil personas y así el planeta tendrá más de diez mil millones de pobladores en menos de cien años.

Son cifras que a nadie pasan desapercibidas por su trascendencia y que nos imponen al menos una reflexión profunda sobre el tema a todos y cada uno de los habitantes de nuestro planeta. Pero sin ir tan lejos y ya de frente a nuestra propia cotidiana realidad también advertimos que esa constante demográfica se aprecia

con mayor fuerza en los estamentos más necesitados de nuestra sociedad lo que genera, además, un mayor número de niños en desarrollo inadecuado y, en muchos casos, en desamparo total.

Estas afirmaciones son palpables a simple vista y nos releva de soportarlas con estadísticas. Es un hecho notorio que no requiere de prueba.

De ahí que también nos unimos al coro mundial que promueve e impulsa el concepto de “procreación responsable” del que incluso participa la iglesia con sus propias particularidades y consideramos que es un deber primordial del Estado el utilizar toda su institucionalidad para reforzar e inculcar en la sociedad dicho concepto.

Y en la línea de esa convicción insuperable vemos como innecesaria e inconveniente la disposición que se incluyó en la denominada Ley de la Protección de la Familia, 1361 de 2009, en su artículo octavo, que le impone la obligación al Gobierno Nacional para establecer acciones y estrategias que favorezcan a las familias numerosas, entendiendo por estas a aquella conformadas con cuatro o más hijos.

Dicha ley está impulsada por muy nobles y justos propósitos y en su momento la respaldamos integralmente, respaldo que reiteramos ahora con la salvedad expresada alrededor de su artículo 8°, el cual bajo una mirada desprevenida pareciera una disposición muy útil para la finalidad de la ley, pero ya en el contexto demarcado al comienzo la encontramos innecesaria e inconveniente, como que apareja un trato desigual desfavorable a las familias con menos de cuatro hijos y porque comporta un elemento exógeno que puede incidir en la determinación de las parejas y afectarles en sus criterios de procreación responsable.

Obviamente el Estado no puede soslayar sus obligaciones para con la comunidad y con mayor razón para con aquella de mayores necesidades y deberá siempre estar en la búsqueda de soluciones para con la población más desprotegida, especialmente con la franja que comprende a la tercera edad y a la infancia. Pero eso no se logra con acciones que favorezcan a las familias

numerosas sino con acciones que propendan al beneficio de las individualidades necesitadas. Salvaguardar al niño desamparado o mejorar las condiciones de crecimiento del niño que no tiene los recursos para ello, implica el diseño de estrategias que tengan como destinataria esa franja poblacional afectada y no acciones dirigidas a las familias numerosas per se. Esto hace que la disposición contenida en el artículo 8° de la Ley 1361 de 2009 sea innecesaria. En cambio tal disposición podría convertirse en un estímulo para la procreación que irremediablemente va en contravía del concepto vital de la procreación responsable. Eso la hace inconveniente.

Por tal razón es que proponemos al honorable Congreso de la República la derogatoria del artículo 8° de la Ley 1361 de 2009.

Germán Varón Cotrino,
Representante a la Cámara.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 069 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Germán Varón Cotrino*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 070 DE 2011
CÁMARA

por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las Entidades Territoriales.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Vigencias futuras excepcionales para entidades territoriales.* En las entidades territoriales, las asambleas o concejos respectivos, a iniciativa del gobierno local, podrán autorizar la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos:

a) Las vigencias futuras excepcionales solo podrán ser autorizadas para proyectos de infraestructura, energía, comunicaciones, y gasto público social en los sectores de educación, salud, agua potable y saneamiento básico.

b) El monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones de las mismas deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo de que trata el artículo 5° de la Ley 819 de 2003.

c) Se cuente con aprobación previa del Confis territorial o el órgano que haga sus veces.

d) Cuando se trate de proyectos que conlleven inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.

La corporación de elección popular se abstendrá de otorgar la autorización, si los proyectos objeto de la vigencia futura no están consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y si sumados todos los compromisos que se pretendan adquirir por esta modalidad y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, excede la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

La autorización por parte de la asamblea o concejo respectivo, para comprometer presupuesto con cargo a vigencias futuras no podrá superar el respectivo período de Gobierno. Se exceptúan los proyectos de gastos de inversión en aquellos casos en que el Consejo de Gobierno previamente los declare de importancia estratégica.

Parágrafo 1°. En las entidades territoriales, queda prohibida la aprobación de cualquier vigencia futura, en el último año de Gobierno del respectivo gobernador o alcalde; se exceptúan los proyectos de inversión que cuenten con financiación total o parcial por parte de entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión.

Parágrafo 2°. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma.

Artículo 2°. *Derogatoria y vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Dispone la Constitución Política en sus artículos 151 y 352, que las normas sobre preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, son adoptadas mediante leyes orgánicas expedidas por el Congreso de la República. En cumplimiento de las mencionadas disposiciones han sido expedidas, entre otras, las Leyes 179 de 1994 y 225 de 1995, las cuales fueron compiladas en el Decreto 111 de 1996, junto con la Ley 38 de 1989, expedida en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 210 de la Constitución Política de 1886.

En lo concerniente con autorizaciones para la asunción de obligaciones que afecten posteriores vigencias fiscales – vigencias futuras, la Ley 819 de 2003 “*por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones*”, estableció las disposiciones sobre las cuales dicha figura opera tanto en el nivel nacional como en el nivel territorial. En dicho contexto, el Congreso de la República es competente para la expedición de disposiciones a través de las cuales se regulen las autorizaciones de vigencias futuras.

Las vigencias futuras en Colombia.

En el marco del régimen presupuestal colombiano esbozado en la Constitución Política de 1991, las vigencias futuras han sido el mecanismo a través del cual se ha adelantado la ejecución de importantes iniciativas para el desarrollo nacional, sin que las mismas se restringieran a la disponibilidad de recursos durante una única vigencia fiscal. En tal sentido, el artículo 9¹ de la Ley 17 de 1992 constituye la primera de las disposiciones a través de las cuales se hizo mención al mecanismo de vigencias futuras. Posteriormente, el artículo

¹ “Para la aprobación de compromisos con cargo a vigencias futuras por parte del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, o su delegado, las certificaciones que expida el Departamento Nacional de Planeación en los casos extraordinarios de su competencia podrán cubrir el número de vigencias necesarias dependiendo de la duración del respectivo proyecto.

76² de la Ley 21 de 1992 adelantó también mención a dicha figura, disposición sobre la cual la honorable Corte Constitucional adelantó pronunciamiento de Constitucionalidad a través de la Sentencia C-337 de 1993, señalando en su oportunidad:

“Artículo 76

Para ese Despacho el cargo contra esta norma tampoco debe prosperar so pena de desconocer el artículo 339 de la C. P., referente a la planificación, ya que el Estado no podría emprender proyectos de gran envergadura (megaproyectos) sino que se le obligaría a planear microproyectos onerosos por estar su ejecución restringida a una vigencia fiscal, lo que causaría un manejo indelicado de las finanzas públicas como el retraso del desarrollo económico del país.”

De las anteriores disposiciones, es pertinente resaltar que las mismas correspondían a leyes aprobatorias del Presupuesto General de la Nación, restringiéndose así su aplicación a la respectiva vigencia fiscal en la cual eran aprobadas. De esta forma, la Ley 88 de 1993 replicó lo dispuesto por la Ley 21 de 1992 en el aparte transcrito anteriormente a pié de página, con lo cual fue objeto de demanda objetando su constitucionalidad, generándose la reiteración de la honorable Corte Constitucional de lo referenciado en la Sentencia C-337 de 1993 y agregando:

“En síntesis: en nada viola la Constitución el que se contraigan compromisos que cubran varias vigencias fiscales, y que en cada presupuesto anual se hagan las apropiaciones correspondientes. Así lo declarará la Corte”³.

Ante la necesidad de contar con una disposición permanente que regulara las autorizaciones para la asunción de obligaciones con cargo a posteriores vigencias fiscales, el Gobierno Nacional propuso al Con-

greso en el mes de octubre de 1993 un Proyecto de Ley Orgánica de Presupuesto modificatoria de la Ley 38 de 1989, el cual se tramitó y dio origen a la Ley 179 de 1994⁴. Esta ley abrió paso a las denominadas vigencias futuras ordinarias y designó a la Dirección General del Presupuesto Nacional (dependencia del Ministerio de Hacienda y Crédito Público) su aprobación, de conformidad con lo establecido en esta ley y en la delegación que para tal propósito le hiciera el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis.

Posteriormente, y en reconocimiento de que las vigencias futuras ordinarias requerían contar con una apropiación presupuestal en la vigencia fiscal inicial para su aprobación, en 1994 se presentó un nuevo proyecto de ley modificatorio de la Ley 38 de 1989, en el cual se proponía un nuevo ajuste al esquema de vigencias futuras. En este marco, el Congreso aprobó la Ley 225 de 1995⁵, modificatoria de la Ley Orgánica de Presupuesto, la cual permitió introducir una nueva modalidad de vigencias futuras que se denominarían excepcionales. Tras esta modificación, los lineamientos básicos que permitían contar con mecanismos reglamentados para financiar iniciativas que superaran el año fiscal, ya estaban disponibles y se mantuvieron hasta la aprobación de la Ley de Responsabilidad Fiscal (Ley 819 de 2003), en la cual se introdujeron algunas modificaciones a la norma orgánica de presupuesto y, de manera concreta, al régimen de vigencias futuras que hoy en día se encuentra vigente.

Por lo señalado, constituyen el marco regulatorio de la programación, presentación, aprobación, liquidación, ejecución y seguimiento del Presupuesto General de la Nación – PGN, las disposiciones de la Constitución Política, el Estatuto Orgánico del Presupuesto – EOP compilado a través del Decreto 111 de 1996 y las leyes orgánicas expedidas con posterioridad a la compilación adelantada a través del mencionado Decreto, dentro de las cuales se destaca la Ley 819 de 2003.

Con todo lo anterior, las vigencias futuras tanto ordinarias como excepcionales han continuado siendo objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional, destacándose, entre otros, los siguientes apartes jurisprudenciales:

“Invocando, erróneamente, el artículo 345 de la Constitución se dice que es inexecutable la norma que permite la autorización de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Se olvida que la administración puede asumir compromisos que, por su magnitud o por su costo, deban cumplirse durante varios años, es decir, bajo la vigencia de diversos presupuestos sucesivos. Por ello, el artículo acusado establece una serie de previsiones, como estas: la auto-

² *“Cuando los organismos y entidades requieran celebrar compromisos que cubran varias vigencias fiscales deberán cumplir con los requisitos exigidos en la reglamentación expedida por el Consejo Superior de Política Fiscal, Confis”.*

³ *Sentencia C-357 de 1994. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.*

⁴ *“Artículo 9º. La Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público podrá autorizar la asunción de obligaciones, que afecten presupuestos de vigencias futuras, cuando su ejecución se inicie con presupuesto de la vigencia en curso y el objeto del compromiso se lleve a cabo en cada una de ellas. Cuando se trate de proyectos de inversión nacional deberá obtenerse el concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación.*

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Dirección General de Presupuesto Nacional, incluirá en los proyectos de presupuesto las asignaciones necesarias para darle cumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Las entidades territoriales podrán adquirir esta clase de compromisos con la autorización previa del Concejo Municipal, Asamblea Departamental y los Consejos Territoriales Indígenas, o quien haga sus veces, siempre que estén consignados en el Plan de Desarrollo respectivo y que sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir por esta modalidad, no excedan su capacidad de endeudamiento.

Esta disposición se aplicará a las Empresas Industriales y Comerciales del Estado y Sociedades de Economía Mixta con el régimen de aquellas. El Gobierno reglamentará la materia.

El Gobierno presentará en el Proyecto de Presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras”.

⁵ *“Artículo 3º. El Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, en casos excepcionales para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, aeronáutica, defensa y seguridad, así como para las garantías a las concesiones, podrá autorizar que se asuman obligaciones que afecten el presupuesto de vigencias futuras sin apropiación en el presupuesto del año en que se concede la autorización. La Secretaría Ejecutiva enviará a las Comisiones económicas del Congreso una relación de las autorizaciones aprobadas por el Consejo, para estos casos.*

Los contratos de empréstito y las contrapartidas que en estos se estipulen no requerirán de la autorización del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, para la asunción de obligaciones que afecten presupuestos de vigencias futuras. Estos contratos se regirán por las normas que regulan las operaciones de crédito público”.

rización de la Dirección General del Presupuesto Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público; la inclusión, por parte de este Ministerio, en el proyecto de presupuesto, de las asignaciones necesarias; la autorización de los Concejos, las Asambleas, etc., en lo que les compete; la obligación de presentar, en el proyecto de presupuesto anual, un articulado sobre la asunción de compromisos para vigencias futuras.

El principio de la anualidad del presupuesto, como ya lo definió la Corte Constitucional, no implica el que la administración pública no pueda programar obras que se ejecuten en vigencias sucesivas, pues tal limitación sería absurda. Así lo definió la Corte en la Sentencia C-357 del 11 de agosto de 1994, Magistrado ponente Jorge Arango Mejía.

En consecuencia, se declarará exequible el artículo 9º de la Ley 179 de 1994”⁶.

“En relación con el artículo 40, recuerda que en la Sentencia C-337 de 1993, la Corte declaró exequible la celebración de compromisos que cubrieran varias vigencias fiscales, hecho que en sí mismo, no desconoce el principio de la anualidad que el demandante estima vulnerado, pues lo que se busca es aplicar un sistema presupuestal planificado, donde se prevean los recursos necesarios para llevar a cabo determinado compromiso sin afectar los posteriores. Por demás, la norma es necesaria en la ley anual por su relación con la ejecución del presupuesto”⁷.

“La Constitución, en su artículo 352, defirió en el Congreso de la República, bajo reserva de Ley Orgánica, la regulación de la fase de ejecución del presupuesto. De conformidad con los artículos 23 y 24 del Estatuto Orgánico del Presupuesto, corresponde al Consejo Superior de Política Fiscal, Confis, y la Dirección General del Presupuesto Nacional autorizar los gastos que planeen realizar las entidades del Estado con cargo a vigencias futuras. Para tales eventos se requiere que el recaudo de los recursos que sirven de base para la ejecución anticipada sea previsible y que el cálculo de los mismos sea incluido en el presupuesto de rentas de las respectivas vigencias fiscales”⁸.

Las Vigencias Futuras en las Entidades Territoriales.

Las vigencias futuras constituyen la figura presupuestal que permite planificar y financiar proyectos bajo una óptica de largo y mediano plazo y superar la limitación natural que representa la anualidad del presupuesto público. De este modo, las vigencias futuras se suelen utilizar para la realización de grandes proyectos de infraestructura, u otros proyectos económicos y sociales que resultan estratégicos para el país, cuyo horizonte excede una vigencia. En este sentido, las autorizaciones de vigencias futuras brindan seguridad financiera a proyectos que están llamados a representar políticas de Estado, en contraste con políticas de Gobierno, para evitar que su desarrollo se vea afectado por situaciones ajenas a las que demandan su propio desarrollo.

En las entidades territoriales las vigencias futuras excepcionales constituyen un instrumento de gestión de gasto público necesario para desarrollar proyectos

de gran impacto regional y local que por su dimensión no son susceptibles de ejecutarse en una vigencia fiscal y en algunas ocasiones en un lapso concordante con el periodo de Gobierno de la administración local, tal es el caso de los proyectos asociados a los sistemas de transporte masivo, los planes departamentales de agua, proyectos de infraestructura vial departamental, entre otros.

También reviste de gran importancia para las entidades territoriales contar con esta figura de gestión presupuestal, para poder desarrollar proyectos de interés nacional que cuentan con el apoyo de recursos del Presupuesto General de la Nación y que, dentro de un esquema de concurrencia, requieren de la participación de las entidades territoriales en un horizonte de tiempo igual al propuesto por la nación a fin de lograr el cumplimiento de las metas en cada uno de los proyectos por desarrollar.

No disponer de esta figura por parte de las entidades territoriales afecta de manera sustancial el desarrollo e implementación de las políticas, planes, programas y proyectos económicos y sociales y dificulta la articulación de acciones que debe existir entre el Gobierno Nacional y los gobiernos territoriales.

Planificación fiscal y las vigencias futuras en las entidades territoriales

Sobre este aspecto es preciso anotar que la autorización de la asunción de compromisos con cargo a cupos de vigencias futuras está regulado por las normas presupuestales y no es una facultad discrecionalmente abierta; el monto máximo de vigencias futuras, el plazo y las condiciones para su autorización, deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo (Ley 819 de 2003), lo cual implica que las decisiones que se toman con respecto a la aprobación de vigencias futuras no son ajenas a la programación macroeconómica y fiscal que desarrolla el país. Adicionalmente, por regla general solo se deben autorizar vigencias futuras en el marco del periodo de Gobierno y, en casos especiales, más allá del mismo sí cuentan con una declaratoria de importancia estratégica por parte del Consejo de Gobierno.

Puesto que las vigencias futuras pueden comprometer los presupuestos entre diferentes Gobiernos, es de la mayor importancia que este instrumento se utilice moderadamente y bajo un esquema de planeación de mediano plazo. Por esto, la autorización de vigencias futuras deben consultar las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo - MFMP. De hecho, las declaratorias de importancia estratégica se determinan teniendo en cuenta, además del impacto de los proyectos sobre la economía, su magnitud en la senda fiscal de mediano plazo. Lo anterior, con objeto de racionalizar su uso y enfocarlo a las iniciativas para las cuales estas vigencias futuras existen.

En este sentido, la consulta de consistencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo – MFMP, herramienta a través de la cual se determina la meta de sostenibilidad de la deuda, debe adelantarse revisando que el monto y la tendencia del gasto solicitado, respecto del gasto posible, cuente con el espacio fiscal respectivo que asegure su cumplimiento y no afecte las metas de déficit que garanticen la senda de sostenibilidad de la deuda pública.

Marco internacional

La figura de las Vigencias Futuras no es un instrumento utilizado en Colombia exclusivamente. En otros

⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-023 de 1996. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-357 de 1994. M. P. Doctor Jorge Arango Mejía.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-947 de 2002. M. P. Doctor Rodrigo Escobar Gil.

países esta figura es conocida como los “advanced appropriations” y es utilizada en Estados Unidos, Australia y Canadá para ofrecer una garantía sobre la capacidad del Estado de honrar compromisos que sobrepasan la anualidad presupuestal y, al igual que Colombia, deben hacer parte de un plan fiscal de mediano plazo. Estas medidas sirven para que las obligaciones o compromisos contractuales del Estado, cuya duración es de más de un año (o que incluso sobrepasa el período de Gobierno), esté contemplada en la programación de presupuestos futuros. Varios países como Brasil, Nueva Zelanda y Reino Unido cuentan con figuras similares; a través de un presupuesto plurianual vinculante es posible realizar operaciones similares a la que representan las vigencias futuras, sin perder el horizonte de restricción presupuestal o dar espacio para atar las manos de próximos Gobiernos. En resumidas cuentas, la restricción natural que representa la anualidad presupuestal para la planificación de mediano y largo plazo ha sido sorteada de varias maneras alrededor del mundo, y la tendencia internacional sugiere que esto dará lugar a presupuestos plurianuales cada vez más vinculantes.

La Ley Orgánica y la autonomía de las entidades territoriales

Además de lo dispuesto por los artículos 151 y 352 de la Constitución Política, y del alcance otorgado a estos sobre lo cual se enfatizó en la parte inicial de la presente exposición de motivos, el artículo 353 Constitucional señala, en concordancia con estos, lo siguiente:

“Los principios y las disposiciones establecidos en este título se aplicarán, en lo que fuere pertinente, a las entidades territoriales, para la elaboración, aprobación y ejecución de su presupuesto”.

En el marco de lo dispuesto por los artículos 151, 352 y 353, la Constitución Política dispuso en el numeral 5 del artículo 300 y el numeral 5 del artículo 313, la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles.

La articulación de las disposiciones anteriormente referenciadas fue referida a través de las Leyes Orgánicas del Presupuesto, para lo cual, el EOP dispuso:

“Artículo 104. A más tardar el 31 de diciembre de 1996, las entidades territoriales ajustarán las normas sobre programación, elaboración, aprobación y ejecución de sus presupuestos a las normas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto (Ley 225 de 1995, artículo 32)”.

“Artículo 109. Las entidades territoriales al expedir las normas orgánicas de presupuesto deberán seguir las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto, adaptándolas a la organización, normas constitucionales y condiciones de cada entidad territorial. Mientras se expiden estas normas, se aplicará la Ley Orgánica del Presupuesto en lo que fuere pertinente.”

Si el alcalde objeto por ilegal o inconstitucional el proyecto de presupuesto aprobado por el concejo, deberá enviarlo al tribunal administrativo dentro de los cinco días siguientes al recibo, para su sanción. El tribunal administrativo deberá pronunciarse durante los veinte días hábiles siguientes. Mientras el Tribunal decide regirá el proyecto de presupuesto presentado oportunamente por el alcalde, bajo su directa

responsabilidad (Ley 38/89, artículo 94. Ley 179/94, artículo 52)”.

Acorde con la normatividad previamente citada y con el fin de dilucidar las contradicciones evidenciadas entre estas y la autonomía que la misma Constitución pregona de las Entidades Territoriales, la Corte Constitucional ha adelantado múltiples pronunciamientos, sobre la forma como deben ser aplicadas, tanto las disposiciones constitucionales, como las Leyes Orgánicas del Presupuesto en la materia. Sobre el particular, uno de los fallos judiciales proferidos por ese Alto Tribunal en los cuales se recoge en forma más completa la posición de la Corte sobre el asunto, ha sido la Sentencia C-1072 de 2002, con ponencia del honorable Magistrado Dr. Eduardo Montealegre Lynett, definiéndose:

“6. Desde sus primeras sentencias esta Corporación ha explicado el sentido de la autonomía territorial frente al manejo presupuestal, así como también ha delimitado el alcance de la Ley Orgánica que regula la materia. Así, en la Sentencia C-478 de 1992⁹, la Corte precisó que por voluntad del Constituyente la LOP se convirtió en el eje del sistema presupuestal colombiano, no sólo por tratarse de una norma de rango cuasi constitucional, sino, además, por regular aspectos de altísima importancia económica y administrativa, que se ven reflejados en su amplio potencial unificador en los diferentes niveles de la organización territorial. Al respecto la Corte señaló lo siguiente:

“Estas características de la Ley Orgánica de Presupuesto hacen de ella un elemento unificador poderoso, pues todas las leyes anuales de presupuesto tendrán forzosamente un parámetro común en lo sustantivo y en lo formal. Igualmente, por disposición expresa del art. 352 de la nueva Constitución, ese poder homologador de la Ley Orgánica se extiende a los demás presupuestos, sean los que elaboren los entes descentralizados por servicios como los que adopten las entidades autónomas territoriales. Es una pauta general, de cobertura nacional, de enorme poder centralizador y racionalizador.

(...)

La Constitución de 1991 fue más allá de la utilización tradicional de la ley orgánica de presupuesto como receptáculo de los principios de esa disciplina. El artículo 352 la convirtió en instrumento matriz del sistema presupuestal colombiano al disponer que se someterán a ella todos los presupuestos: el Nacional, los de las entidades territoriales y los que elaboran los entes descentralizados de cualquier nivel. La ley orgánica regulará las diferentes fases del proceso presupuestal (programación, aprobación, modificación y ejecución)”. (Subrayado fuera de texto).

La anterior postura ha sido reafirmada en Sentencias posteriores, constituyéndose en una sólida línea jurisprudencial que se reitera en esta ocasión¹⁰.

⁹ M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En aquella oportunidad la Corte estudió la demanda formulada contra el artículo 94 de la Ley 38 de 1989, relacionada con la aplicación analógica de los principios de la LOP para las normas presupuestales de las entidades territoriales. Esa disposición corresponde en su esencia a la norma compilada en el artículo 109 del Decreto 111 de 1996, anteriormente referida.

¹⁰ Cfr: entre muchas otras, las Sentencias C-337/93 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, C-490/94 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, C-538/95 M. P. Fabio Morón Díaz, C-1379/00 M. P. José Gregorio Hernández Galindo, C-540/01 M. P. Jaime Córdoba Triviño y C-579/01 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

7. No obstante, tampoco puede perderse de vista que la propia Carta reconoció la facultad de las asambleas departamentales y de los concejos municipales para expedir normas orgánicas de presupuesto en sus respectivos niveles (C. P., artículos 300-5 y 313-5). Para armonizar estas posturas es necesario hacer una lectura sistemática de las diversas disposiciones que regulan la materia, con el fin de definir cuáles son los aspectos de la Constitución y de la LOP que condicionan la actividad de las entidades territoriales, es decir, aquellos criterios a los cuales está sujeta su actividad normativa.

Así, de conformidad con los planteamientos señalados en la Sentencia C-478 de 1992 (Fundamento Jurídico N° 7), la Sala considera que las entidades territoriales deben observar los siguientes parámetros:

i) Las reglas señaladas en el título XII de la Constitución, que son aplicables en cuanto sean pertinentes (C. P. artículo 353);

ii) Los principios de la ley orgánica del presupuesto (C. P. artículo 352 y LOP, artículos 104 y 109), esencialmente relacionados con pautas de procedimiento; por último;

iii) Aquellos principios que las asambleas o concejos estimen convenientes, siempre y cuando no contravengan mandatos constitucionales o legales.

En este orden de ideas, la pregunta concreta es entonces si la determinación que hace la LOP sobre los componentes del presupuesto en su primera fase (ingresos), rige también en el ámbito territorial. Y para la Corte no cabe duda que esa clasificación técnica realizada en la LOP debe ser tenida en cuenta para la elaboración de los presupuestos de las entidades territoriales, lo cual se explica por las siguientes razones:

a) En primer lugar, porque ese aspecto constituye un componente de la preparación, elaboración y programación del presupuesto, que por expreso mandato constitucional debe estar regulado en la LOP (C. P. artículo 352).

b) En segundo lugar, porque así lo demanda el principio de jerarquía normativa según el cual, "a un ente territorial determinado se le aplicará la Constitución en primer término y lo que disponga la respectiva ley orgánica"¹¹, siendo esta última quien establece su aplicación extensiva para el caso de las entidades territoriales.

c) Finalmente, porque dicho aspecto resulta pertinente en esta fase del presupuesto, en tanto constituye un parámetro común que a pesar de concebirse como de carácter formal, tiene profundas repercusiones sustantivas (relacionadas con el límite de ciertos gastos) en las etapas subsiguientes, según se explicará en detalle más adelante. Es preciso advertir que la pertinencia en la aplicación de las normas constitucionales y de la LOP no está circunscrita únicamente a los principios, sino que incluye también los lineamientos técnicos que por sus características sean susceptibles de ser trasladados sistemáticamente por las entidades territoriales, no como un acto de mera liberalidad sino en cumplimiento de un imperativo constitucional".

Con todo, en lo relacionado con las vigencias futuras ordinarias, las entidades territoriales se encuentran sujetas, hasta la expedición de la Ley 819 de 2003, a lo dispuesto por el artículo 9° de la 179 de 1994 a través

de la cual se regulaba en forma particular dicha figura presupuestal para los departamentos, distritos y municipios. De otra parte, en lo relacionado con las vigencias futuras excepcionales, la aplicación de las mismas se supedita a la adaptación de estas al estatuto territorial expedido por la Asamblea o el respectivo Concejo, acorde con las autoridades que fuesen designadas para otorgar dichas autorizaciones.

Así, el Congreso de la República está plenamente facultado para la discusión y aprobación del presente proyecto de ley, con lo cual, se regulará en forma específica y particular, para las Entidades Territoriales, la aplicación de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales.

Objeto del proyecto de ley

A través del proyecto de ley puesto a consideración del honorable Congreso de la República se busca regular directamente, con disposiciones de rango de Ley Orgánica, la asunción de obligaciones que afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales, sin que en la anualidad en la cual es autorizada esta, se cuente con apropiación a comprometerse en esa vigencia fiscal, estas operaciones son denominadas vigencias futuras excepcionales.

Para efectos de la regulación de vigencias futuras excepcionales de entidades territoriales, la autorización de las mismas se encuentra sujeta, entre otros, a los siguientes requisitos:

1. Proceden en forma exclusiva para las obras de infraestructura, energía, comunicaciones, agua potable y saneamiento básico, así como para las garantías a las concesiones.

2. En los montos máximos en que se afectan presupuestos de posteriores vigencias fiscales debe consultarse el plazo y las condiciones de los mismos con las metas plurianuales del Marco Fiscal de Mediano Plazo.

3. Deben contar con aprobación previa del Confin territorial, o el órgano que haga sus veces, y la iniciativa de las mismas corresponde al gobierno local.

4. Los proyectos que conllevan inversión nacional deben obtener concepto previo y favorable del Departamento Nacional de Planeación, en el cual se garantice que el órgano del nivel nacional que financiará total o parcialmente la iniciativa cuenta con la respectiva autorización de vigencias futuras, cuando sea pertinente.

5. La vigencia futura excepcional debe estar respaldada en un proyecto de inversión incorporado en el Plan de Desarrollo respectivo.

6. Sumados todos los compromisos que se pretenden adquirir con cargo a vigencias futuras excepcionales y sus costos futuros de mantenimiento y/o administración, no pueden exceder la capacidad de endeudamiento de la entidad territorial.

7. Sólo los proyectos de inversión declarados previamente como de importancia estratégica por el Consejo de Gobierno son sujetos de autorizaciones de vigencias futuras excepcionales que excedan el respectivo periodo de gobierno.

8. Sólo cuando se trate de proyectos de inversión financiados total o parcialmente por parte de las entidades del nivel nacional o se trate de proyectos financiados con recursos del Sistema General de Participaciones de forzosa inversión, será procedente la aprobación de vigencias futuras ordinarias o excepcionales en el último año de gobierno del respectivo gobernador o alcalde.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia C-478/92 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9. El plazo de ejecución de cualquier vigencia futura aprobada debe ser igual al plazo de ejecución del proyecto o gasto objeto de la misma, evitando que las mismas puedan ser utilizadas para la provisión anticipada de bienes y servicios con su pago diferido en el tiempo que constituyen operaciones de crédito o asimiladas a estas.

De los honorables Congresistas,

Juan Carlos Echeverry Garzón,

Ministro de Hacienda y Crédito Público.

CÁMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Hacienda y Crédito Público, doctor *Juan Carlos Echeverry*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 071 DE 2011
CÁMARA

por la cual se adopta el régimen de contratación: selección abreviada a las organizaciones de acción comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002.

“El Congreso de Colombia,
DECRETA:”

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer normas para la contratación entre las entidades estatales señaladas en el artículo 2° de la Ley 80 de 1993 y las organizaciones de acción comunal reguladas por la Ley 743 de 2002, con el fin de impulsar actividades y programas de interés público o comunitario, acordes con el Plan Nacional de Desarrollo o los planes territoriales de desarrollo y los proyectos inscritos en los respectivos bancos de proyectos.

Artículo 2°. *Requisitos para la contratación.* La Nación y las entidades territoriales podrán contratar con los organismos de acción comunal con sujeción a los procesos de selección abreviada previstos en la Ley 1150 de 2007.

La propuesta de contrato de la organización de acción comunal deberá ser aprobada por su asamblea general. Copia del acta se anexará a la propuesta.

Artículo 3°. *Publicación.* Los contratos y convenios que celebren las entidades estatales con las organizaciones de acción comunal deberán ser publicados en el *Diario Oficial* o en la *Gaceta* de la respectiva entidad estatal.

También deberán ser publicadas las adiciones, modificaciones, suspensiones, actas de liquidación de mutuo acuerdo, actas de liquidación unilateral y la información sobre las sanciones ejecutoriadas que se profieran en el curso de la ejecución contractual o con posterioridad a esta.

No obstante, la entidad estatal podrá determinar otros mecanismos de publicidad en consideración a la naturaleza del contrato o a su cuantía, lo que hará constar en acto administrativo.

Artículo 4°. *Garantía.* La organización comunal contratista constituirá garantía única de cumplimiento de las obligaciones del contrato y de buen manejo del anticipo, cuando a ello hubiere lugar.

Sin embargo, la entidad estatal podrá determinar, en cada caso, que no habrá lugar a exigir la garantía, atendiendo a la naturaleza del contrato, la cuantía y la forma de pago, lo que hará constar en acto administrativo.

Artículo 5°. *Manejo de los recursos del contrato.* Los recursos públicos que reciban los organismos de acción comunal para la ejecución de los contratos y convenios regulados por la presente ley no ingresarán a su patrimonio y serán manejados en una cuenta especial a nombre del proyecto. Esta cuenta especial será manejada por tres (3) personas designadas por la Asamblea General de la Organización Comunal.

Los rendimientos que generen los dineros de la cuenta especial deberán ser reinvertidos en proyectos comunitarios, con observancia de los principios establecidos en la Ley 743 de 2002.

Artículo 6°. *Idoneidad del contratista.* Además de las condiciones técnicas y financieras establecidas por la entidad estatal, los miembros de la junta directiva de la organización comunal deberán acreditar en la propuesta haber recibido capacitación en contratación pública de parte de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Las organizaciones comunales interesadas en presentar propuestas de contratos a las entidades estatales no estarán obligadas a inscribirse en el Registro Único de Proponentes del Registro Único Empresarial de la Cámara de Comercio.

La existencia y representación legal de la organización de acción comunal se acreditará con certificación expedida por la respectiva entidad de control del Estado.

Las organizaciones comunales que celebren contratos con entidades estatales deberán haber sido constituidas por lo menos dos (2) años antes de la presentación de la propuesta.

El representante legal de la organización comunal declarará bajo juramento, que se entiende prestado con la firma de la propuesta y del contrato, que no está incurso en ningún tipo de inhabilidad.

Artículo 7°. *Interventoría.* La interventoría de la ejecución y cumplimiento del contrato será ejercido por un Comité de Seguimiento conformado por un funcionario de la entidad estatal y un representante de la comunidad beneficiaria del contrato, designado por esta. Así se hará constar en el contrato.

Artículo 8°. *Ejecución del contrato.* Para la ejecución de los contratos a que se refiere esta ley se requiere la aprobación de la garantía, cuando a ello hubiere lugar, y la certificación de la disponibilidad presupuestal correspondiente, salvo que se trate de contratos con recursos de vigencias futuras, de conformidad con lo dispuesto en la ley orgánica de presupuesto.

Artículo 9°. *Exclusión de relaciones laborales.* Los contratos celebrados entre las entidades públicas y las organizaciones comunales no generan relación laboral entre las primeras y las personas que vincule la organización comunal para la ejecución del contrato.

Artículo 10. *Licencias.* Cuando las actividades u obras objeto del contrato requieran licencia oficial, esta deberá estar vigente en la fecha de su celebración.

Artículo 11. *Vigilancia y control.* Además de la veeduría comunitaria que se ejerza a través de la respectiva organización y de las demás que existan, el contrato estará sujeto al control fiscal de la respectiva contraloría.

Artículo 12. *Terminación unilateral del contrato.* La entidad estatal podrá dar por terminado unilateralmente el contrato y exigir el pago de la cláusula penal pecuniaria y las demás indemnizaciones a que hubiese lugar, con observancia del debido proceso, por incumplimiento de las obligaciones del contratista.

Artículo 13. *Aplicación de otras leyes.* En los aspectos no regulados en la presente ley se aplicarán las demás disposiciones legales sobre contratación estatal.

Artículo 14. *Vigencia y derogatoria.* Esta ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente:

Jorge Gómez Villamizar,
Representante a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Un objetivo fundamental del Estado Social de Derecho, es estimular los esfuerzos y las iniciativas de la comunidad para que en una indisoluble relación permanente Estado-Sociedad se logre la solución de las necesidades y aspiraciones de la población, en cumplimiento de los principios de la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. En concordancia los recursos públicos, económicos e institucionales serán más eficientes aportando un impacto social cuando se complementa con la iniciativa y el esfuerzo de las comunidades organizadas, iniciativas que a su vez deben reflejar el querer colectivo. Esta verdad es mucho más válida para los países subdesarrollados como el nuestro, puesto le da solución en gran parte a las necesidades básicas vitales de la población que dependen en alto porcentaje de las políticas y acciones del Estado.

Sucesivamente se podría convocar a muchos gobernantes locales que demuestran con creces los buenos resultados cuando complementan sus políticas de Gobierno con las propuestas y el trabajo de las comunidades.

Desarrollo temático

Sin embargo, en Colombia a partir de la Constitución Política de 1991 que privilegió la ejecución de los recursos y de muchas funciones estatales con particulares y en especial de la vigencia de la Ley 1150 del 2007, Régimen de Contratación Pública con el sector privado, las comunidades y en general las organizaciones comunitarias, en especial las Juntas de Acción Comunal fueron marginadas del acceso a la ejecución de los recursos públicos por varias razones:

Porque el Decreto 300 vigente durante este período hasta el 5 de junio de 2002, sobre organizaciones de acción comunal, las definía como entidades de derecho privado y el artículo 355 de la Constitución prohibió invertir recursos públicos en entidades de derecho privado. La verdad es que por razones culturales o políticas, la mayoría de gobiernos locales a partir de la vigencia de estas normas se amparan en este impedimento para no ejecutar recursos públicos a través de las organizaciones comunales, así fuera por la vía de contratación o convenio.

Si bien a partir del artículo 355 de la Constitución se expidió el Decreto 777 de 1992 y otras normas complementarias sobre contratación con entidades sin ánimo de lucro, estas normas antes que facilitar, priorizar o dar prerrogativas a estas organizaciones, estableció impedimentos.

La contratación pública con el sector privado amparada en la Ley 80, ante la eliminación de muchas entidades públicas, se convirtió en la columna vertebral de la corrupción, lo que condujo a que la mayoría de administraciones ignoraran o soslayaran la posibilidad de hacer más eficientes sus recursos en su ejecución con organizaciones sin ánimo de lucro como las de acción comunal, privilegiando la contratación con particulares.

Las evaluaciones sobre la eficiencia de la inversión pública en Colombia a partir de la vigencia de la Ley 80 no son satisfactorias y por el contrario se demuestra que es la etapa en que más ha proliferado la corrupción.

Ahora bien, en el marco del derecho de igualdad que establece el artículo 13 de la Carta, no es justo que a desiguales se trate como iguales. Esta afirmación procede por cuanto a una organización de la comunidad, cuya especialización no es la contratación, sino el servicio social, se le exigen los mismos y a veces más requisitos para acceder a un contrato o convenio con el Estado que a un contratista privado cuya principal motivación es la ganancia privada o particular.

Por eso, teniendo en cuenta:

Que por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico, se define a los organismos comunales como entidades de naturaleza solidaria, artículos 6° y 8° de la Ley 743 del 5 de junio de 2002, o Ley Comunal.

Que el artículo 55 de la misma ley establece que ¿Los contratos o convenios que celebren los organismos comunales se regularán por el régimen vigente de contratación para organizaciones solidarias?

Que legalmente este régimen de contratación solidaria no existe por lo que las posibilidades de contratación con las organizaciones comunales queda en el vacío jurídico, lo que es violatorio del derecho a la igualdad.

Por estas razones, y siempre con la intención de ampliar la participación de la comunidad en los diferentes escenarios que los involucre a ellos, presento ante mis colegas, esta iniciativa, la cual espero pueda transitar con más ayudas que obstáculos las diferentes etapas del trámite legislativo.

Bogotá, D. C., agosto 18 de 2011

Doctor

JORGE GÓMEZ VILLAMIZAR

Representante a la Cámara

E. S. D.

Cordial saludo.

En sus orígenes entre 1958 y 1975 en lo fundamental las obras de vías, educación y salud se construyeron con trabajo comunal. Luego vino la época de los auxilios que debilitó esta práctica. Hoy todas las estadísticas en Colombia muestran que allí en donde el recurso público se ejecuta o complementa con el trabajo comunitario se logran los mayores resultados.

Nadie en Colombia ha hecho rendir tanto el recurso público ni con mayor transparencia como cuando se ejecuta con las comunidades. De allí la importancia del proyecto de Ley adjunto, aprobado en varios eventos comunales, en especial en los Congresos Nacionales Comunales de Montería y recientemente en el de Popayán en diciembre del año 2010.

Este proyecto fue presentado en el año 2008 al Congreso con el número 047 de Senado, pasó a Comisión y en plenaria tuvo ponencia favorable pero no se sometió a votación por lo que se archivó.

Nuevamente acudimos a Usted y al Congreso de la República para que se le dé trámite ágil y aprobación a esta vieja ilusión y necesidad comunitaria como es la contratación o convenios solidarios con nuestras organizaciones comunales, cuya esencia está en que el recurso público, económico e institucional se pueda complementar con el trabajo comunitario.

Cordialmente



Guillermo A. Cardona Moreno,
Dignatario Confederación Nacional Comunal,
Autor del proyecto.

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 23 de agosto del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante, *Jorge Gómez Villamizar*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 072 DE 2011
CÁMARA

por la cual se crea la emisión de la estampilla
Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Créase la estampilla Prodesarrollo Universidad de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD.

Artículo 2°. Autorízase a las Asambleas de los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, San Andrés, Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas, Caquetá, Huila, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Quindío y Casanare al igual los Concejos Municipales, para que determinen las características, tarifas, hechos, actos administrativos u objetos del gravamen, excepciones y todos los demás asuntos referentes al uso y pago obligatorio de la estampilla, en las actividades y operaciones que se deban realizar y ejecutar en los departamentos anteriormente mencionados y sus respectivos municipios.

La Ordenanza que expidan las Asambleas departamentales y los acuerdos de los concejos municipales, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, será dada a conocer al Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Educación Nacional.

Artículo 3°. *Distribución.* Lo recaudado por la emisión de lo establecido en el artículo 1° de la presente ley se distribuirá y destinará así: el 30% para la cualificación del talento humano; 40% se invertirá en mantenimiento o ampliaciones de la infraestructura física y el 30% a inversión tecnológica.

Artículo 4°. *Cuantía de la emisión.* La emisión de la estampilla Pro Universidad de la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, cuya creación se autoriza, será hasta por la suma de trescientos cincuenta mil millones de pesos (\$350.000.000.000.00). El monto total recaudado se establece a precios constantes de 2008.

Artículo 5°. Facúltese a los Concejos Municipales de los departamentos anteriormente mencionados, para que hagan obligatorio el uso de la estampilla que autoriza la presente ley.

Artículo 6°. Autorízase a los departamentos de La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, San Andrés, Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas, Caquetá, Huila, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Quindío y Casanare, para recaudar los valores producidos por el uso de la estampilla -Prodesarrollo Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, en las actividades que se deban realizar en los departamentos anteriormente mencionados y en sus municipios, en las entidades descentralizadas y en las entidades del orden nacional que funcionen en estos departamentos.

Parágrafo. El traslado de los recursos provenientes de la estampilla a la Universidad UNAD, en ningún caso superará los treinta (30) días siguientes al recaudo respectivo.

Artículo 7°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere la presente ley, quedará a cargo de los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional con asiento en cada uno de los departamentos anteriormente mencionados, que intervengan en los hechos, actos administrativos u objetos del gravamen. El incumplimiento de esta obligación generará las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes.

Parágrafo. Establecerse como obligatorio el uso de la estampilla en los institutos descentralizados y entidades del orden nacional que funcionen en los departamentos La Guajira, Magdalena, Cesar, Bolívar, Sucre, Córdoba, Atlántico, San Andrés, Antioquia, Chocó, Risaralda, Caldas, Tolima, Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas, Caquetá, Huila, Santander, Norte de Santander, Boyacá, Cundinamarca, Meta, Arauca, Vichada, Guaviare, Guainía, Vaupés, Quindío y Casanare.

Artículo 8°. El recaudo total de la estampilla se destinará según lo establecido en el artículo 1° y 3° de la presente ley. El recaudo y pago de la estampilla tendrá una contabilidad única especial y separada.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,

Carlos R. Ferro Solanilla, Efraín Torrado García,
Plinio Edilberto Olano Becerra, Senadores de la República;
Alfredo Molina Triana, José Bermúdez Sánchez,
José Caicedo Sastoque, Representantes a la Cámara.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. RESEÑA HISTÓRICA

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, es un Proyecto Educativo que nació con el nombre de Unidad Universitaria del Sur de Bogotá, Unisur, mediante la Ley 52 de 1981, como un estableci-

miento público del orden nacional adscrito al Ministerio de Educación Nacional, y que fue transformada por el Congreso de la República mediante la Ley 396 del 5 de agosto de 1997 en Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD. El objeto fue diseñar e implementar programas académicos con la estrategia pedagógica de la educación a distancia pertinente con las necesidades locales, regionales, nacionales e internacionales, acordes con los retos y las demandas de una sociedad democrática, participativa y dinámica, con los modelos científicos, sociales y culturales que contextualizan al siglo XXI.

Desde su puesta en marcha en abril de 1982, la Universidad se ha caracterizado por su compromiso con las comunidades y las poblaciones que no han tenido acceso a una capacitación técnica y socio humanístico y comunitario. Promoviendo la recuperación de los tejidos sociales, la generación de espacios laborales y la formación para la decisión y la participación ciudadana.

Desde sus inicios, la UNAD, ha tenido como principio de actuación, la formación continuada y la Educación Permanente, consideradas como Educación para Todos, aplicados a los diferentes niveles de formación, lo cual le ha permitido adquirir el carácter de Universidad como ente autónomo.

El 22 de diciembre del año 2005, mediante la Resolución 6215 del Ministerio de Educación Nacional, la UNAD fue reconocida legalmente con el carácter académico de Universidad, previo cumplimiento de las condiciones establecidas normativamente.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, mediante Decreto 2770 de 2006, por el cual se transforma la UNAD en un ente Universitario Autónomo de orden nacional, con régimen especial en los términos de la Ley 30 de 1992, personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y capacidad para gobernarse, vinculada al Ministerio de Educación Nacional, conservando la misma denominación.

La Universidad, tiene cobertura nacional a través de 8 zonas, 59 Centros Regionales de Educación a Distancia CEAD y su representación en los Estados Unidos a través de la UNAD Florida; como espacios académicos de la Institución a través de los cuales se ofrecen: programas académicos del ciclo Técnico, Tecnológico, Profesional y posgradual en las Escuelas de Ciencias Agrarias, Pecuarias y del Medio Ambiente, Escuela de Ciencias Administrativas, Contables, Económicas y de Negocios, Escuela de Ciencias Básicas, Tecnología e Ingeniería, Escuela de Ciencias de la Educación, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades; así, como los programas de educación básica y media, alfabetización y formación para el trabajo y el desarrollo humano.

Desde el punto de vista de su función social, la UNAD diseña y desarrolla programas de formación académica pertinentes con las necesidades locales, regionales y nacionales; lidera procesos de apertura y democratización mediante la estrategia a distancia con metodología innovadoras acordes con las demandas y retos de la sociedad colombiana del presente y abierta al nuevo milenio.

Actualmente la UNAD, es la única institución pública de educación superior que ofrece todos sus programas de formación profesional con la metodología de educación a distancia, lo cual le ha permitido formu-

lar y desarrollar procesos académicos y administrativos adecuados a esta estrategia.

Con su estrategia pedagógica, la UNAD contribuye a la creación de condiciones que fomenten el arraigo y la permanencia de sus estudiantes y egresados en sus lugares de origen. De esta manera, la UNAD coadyuva a disminuir el fenómeno de la migración hacia las ciudades de mayor desarrollo y a fomentar, desde sus currículos, la formación del espíritu empresarial y creativo para la búsqueda de soluciones pertinentes a las necesidades de las regiones en las cuales hace presencia.

En el marco de la Educación a Distancia, la UNAD privilegia los siguientes aspectos:

1. Propone nuevos roles a docentes y alumnos. El docente asume el papel de mediador del proceso. El alumno es el protagonista de su proceso de apropiación del saber, aprender a hacer, aprender a aprender y aprender haciendo.

2. Facilita la interacción pedagógica a través del empleo de diversos medios y mediaciones pedagógicas.

3. Permite al estudiante avanzar en su aprendizaje de acuerdo con la situación particular de factores internos tales como: variables de estructura cognoscitiva, capacidad intelectual, motivación, actitudes y personalidad.

4. Promueve la comunicación multidireccional permanente entre los diferentes actores del proceso formativo.

5. Brinda la oportunidad al estudiante de elegir fuentes de información alternativas y actividades opcionales para satisfacer las necesidades de aprendizaje.

6. Facilita la creación de diversos escenarios pedagógicos para el aprendizaje tales como: el estudio individual, el trabajo en pequeños grupos, participación en seminarios investigativos, espacios de acompañamiento y asesoría personal y la vivencia de la autoevaluación, de la coevaluación y de la heteroevaluación como oportunidades de aprendizaje.

7. Lidera el proceso de aprendizaje de las limitantes de espacio y tiempo.

8. Integra al proceso de aprendizaje el entorno habitual del estudiante.

Para garantizar la oferta de sus programas académicos en las diferentes entidades territoriales, entre otras estrategias, ha fomentado la suscripción de convenios de cooperación interinstitucional, tendientes a apoyar los centros regionales de educación a distancia-CEAD, y los Centros Regionales de Educación Superior CERES.

Los CEAD son espacios de carácter universitario en los cuales se establecen relaciones de índole académica, pedagógica y administrativa, con el fin de brindar oportunidades de socialización, formación profesional, generación de conocimientos e interacción de estudiantes, docentes y comunidad mediante el uso de diversos medios y mediaciones pedagógicas.

La UNAD, con el apoyo de una política educativa estatal que favorece las necesidades de inversión en infraestructura física y tecnológica, contribuye, más ampliamente, al cumplimiento del mandato constitucional de garantizar el adecuado cubrimiento del servicio educativo universitario en igualdad de oportunidades, para promover y fomentar el acceso al conocimiento, a la ciencia, a los demás bienes de la cultura y al proceso de

creación de los valores de identidad nacional (artículo 70 Constitución Política).

II. GENERALIDADES

Este proyecto pretende que mediante la creación de una estampilla que deberán adoptar las asambleas departamentales, se convierta en un soporte económico hasta por 350.000 millones de pesos, recursos que la Universidad destinará a la cualificación del talento humano, mantenimiento y/o ampliación de la infraestructura física y la inversión tecnológica.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, se ha convertido en la institución más grande del país con más de 50.000 estudiantes a la fecha y cuyas 55 sedes se encuentran diseminadas en toda la geografía nacional. De esta manera ha contribuido con el 19% del total de cupos nuevos para la vigencia 2010.

Desde su compromiso social ha beneficiado principalmente a personas de estratos 1 y 2 en todas las regiones del país, siendo dentro de su población total más de 95% pertenecientes a estos estratos, y en donde la participación femenina es del 68%.

La Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, dentro de su Plan de Desarrollo 2011-2015, denominado “Educación para todos con calidad global” se ha incluido la realización de inversiones para seguir consolidando los Centros Comunitarios de Atención Virtual con el desarrollo de infraestructura física y tecnológica acorde con la modalidad de educación a distancia, proyecto que supera los \$100.000.000.000 y dadas las condiciones financieras de la UNAD, pues al tenerle menor aporte per cápita de recursos de la Nación, ya que su cifra es cercana a los \$400.000 por estudiantes, frente a los promedios de todo el SUE, los cuales están por encima de los \$3.000.000 por estudiante.

No obstante, la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, en los últimos siete años no ha parado su crecimiento y con la utilización de recursos propios ha generado crecimiento en cobertura, programas y sedes contribuyendo efectivamente a las políticas de cobertura, calidad y regionalización del Gobierno Nacional y comprometiéndose con el Desarrollo de nuestro país.

De igual forma la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, ha hecho esfuerzos en la investigación y desarrollo de medios y mediaciones pedagógicos que permitan la inclusión social de personas con dificultades de aprendizaje permitiendo que colombianos con esta situación sigan su proceso de desarrollo por medio de los programas. Así también esta universidad ha sido incluyente con las minorías étnicas, pues el 14% de sus estudiantes pertenecen a estas.

Este proyecto de ley dispone de la creación de una estampilla predesarrollo de la Universidad Abierta y a Distancia, UNAD, y se establece como hecho gravable con su correspondiente tarifa, algunos actos, servicios o productos. De igual manera autoriza a las asambleas departamentales y Concejos Municipales de unos departamentos para determinar sus características, tarifa y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio, recaudo, distribución y la cuantía de la distribución, de aplicación por institutos descentralizados de orden municipal, departamental y nacional que funcionen en los mismos municipios y departamentos.

Los servidores públicos del orden departamental, municipal y nacional de cada uno de los departamentos involucrados y que intervengan en el gravamen están en la obligación de adherir o anular la estampilla, su recaudo y pago tendrán una contabilidad especial y separada.

III. DE LOS OBJETIVOS Y PROPOSITOS DEL PROYECTO

Con los recursos provenientes, de la estampilla Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, se pretende aumentar la cobertura con calidad y congruencia para fortalecer institucionalmente a un establecimiento que además cuenta con cuatro facultades, entendidas como unidades organizacionales que tiene como objeto promover la gestión del conocimiento, mediante procesos de generación, apropiación, aplicación y circulación del saber académico plasmado en diseños curriculares en planes y programas de proyección a la comunidad en el área particular del saber, como son: de Ciencias Agrarias, Administrativas, Básicas e Ingeniería y Ciencias Sociales, Humanas y Educativas; con 11 programas de educación superior en los niveles técnico y profesional, además de, 6 programas de postgrado, 10 Programas Tecnológicos, y el Bachillerato a Distancia, en el marco de la educación abierta y a distancia.

Para garantizar la cobertura con calidad, la equidad y el acceso democrático a la educación, la UNAD está organizada en 7 seccionales:

1. Seccional Atlántico.
2. Seccional Centro Oriente.
3. Seccional Centro.
4. Seccional Centro Sur.
5. Seccional Sur.
6. Seccional Occidente.
7. Seccional Amazonia y Orinoquia.

En los dos últimos años, la UNAD ha orientado la creación de trece (13) Centros Regionales de Educación Superior, CERES, dentro del marco de la revolución educativa y se ha propuesto fortalecer los programas en las regiones geográfica, política, económica y culturalmente marginadas, para ofrecer una educación con eficacia y calidad, que permite aunar esfuerzos y ofrecer programas acordes con la demanda regional y local.

Orientada a contribuir con aspectos para promover un cambio cultural, convertir el conocimiento en potencial formativo para el logro progresivo de mejores niveles de calidad de vida en la formación de un liderazgo cívico social, transformativo e innovador, comprometido.

Incorporar, diseñar, realizar y desarrollar nuevas tecnologías pedagógicas con conciencia crítica y capacidad creativa frente a los procesos de globalización de la cultura, la comunicación y la información.

Con el lema “Por la calidad educativa y la equidad social”, la UNAD avanza para constituirse, en el mediano plazo, en la primera mega universidad de Colombia y Latinoamérica, con la meta de llegar a una cobertura de 300.000 estudiantes en el año 2019, en el segundo bicentenario de nuestra República.

IV. FUNDAMENTO LEGAL Y CONSTITUCIONAL

La Constitución Política otorga al Congreso de la República la facultad para presentar, interpretar, re-

formar y derogar las leyes, es decir que concierne a este la posibilidad de sugerir la direccionalidad de la economía a través de la facultad conferida por la Carta Magna.

En esta medida, es preciso observar que dicha estampilla de carácter tributario pretende validar su aprobación soportándose, además, en lo establecido en el artículo 287, inciso 3° y el artículo 338 de la Constitución.

Bajo este entendido, tal y como lo ha dilucidado de forma clara la jurisprudencia constitucional (Sentencia 538 de 2002), la creación de tributos a nivel territorial, autorizados por los artículos 300, inciso 4° y 313, inciso 4°, requiere tanto de la intervención del legislativo como de las autoridades administrativas de orden territorial, entiéndase Concejo Municipal o Distrital o Asambleas Departamentales, en tanto la autorización del legislativo en materia impositiva deben someterse los cuerpos colegidos descentralizados.

Por lo tanto, resulta que a partir del mandato de autorización prefijado por la ley, a los Concejos y Asambleas, corresponde, en ejercicio de su autonomía, establecer los elementos específicos de los tributos, sin trasgredir límite del marco general establecido legalmente.

V. DEL DESTINO DEL RECAUDO

Con el fin y la urgencia que tiene la Universidad Nacional Abierta y a Distancia de conseguir recursos con los que pueda cumplir con su misión de participar en el servicio productivo para contribuir a la educación para todos a través de la modalidad abierta y a distancia, mediante la investigación, la acción pedagógica, la proyección social y las innovaciones metodológicas y didácticas, con la utilización de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, para fomentar y acompañar el aprendizaje autónomo, generador de cultura y espíritu emprendedor que en el marco de la sociedad global y del conocimiento propicie el desarrollo económico, social y humano sostenible de las comunidades locales, regionales y globales con calidad, eficiencia y equidad social.

Por consiguiente, todos los recursos provenientes del presente proyecto de ley serán destinados en su totalidad a la cualificación del talento humano, mantenimiento o ampliaciones de la infraestructura física y a inversión tecnológica en que está empeñada la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD, y como está plasmado en su Plan de Desarrollo 2011-2015.

Este Proyecto de Ley se convierte en la continuidad real de ascenso social de los estratos 1, 2 y 3 a la Educación Superior y en la posibilidad de alcanzar la excelencia académica.

Con lo anterior lograremos fortalecer la capacidad institucional para ofrecer educación post-secundaria y capacitación, aumentando la cobertura y la calidad de la Educación Superior con la creación de los Centros Comunitarios de Atención Virtual -CCAV- para facilitar el acceso, sostenibilidad y culminación exitosa de los procesos formativos con el uso intensivo de tecnologías digitales e informática, tales como: Servicios de conectividad, servicios de canales internacionales por cable con publicidad colombiana a través de los proveedores de Internet, medios de comunicación masiva por Internet; y de liderar la presencia educativa del Estado colombiano en el exterior.

VI. CONCLUSIONES

El presente proyecto de ley busca exhortar al Congreso para la expedición de una ley que señale los parámetros generales, para la emisión de esta estampilla por parte de las entidades territoriales antes mencionadas, que permitan un manejo macroeconómico coherente del tema tributario y de esta forma aliviar en parte la crítica situación financiera y disminución de aportes de la nación.

Dentro de las consideraciones económicas, se conoce que por falta de recursos el sistema universitario atraviesa por una situación precaria y de atraso para su modernización y sostenimiento de conformidad con lo señalado en el ordenamiento constitucional y con las exigencias de investigación científica que se requiere para capacitación. Situación que obliga a buscar recursos a través de la emisión de estampilla habida cuenta del déficit existente para cubrir las necesidades y mejorar las estructuras de la Universidad.

En cuanto a la emisión de estampillas, este proyecto la define como un mecanismo utilizado por el legislador, tendiente a poner en marcha viabilizar una serie de recursos con destinación especial percibidos y administrados por una entidad señalada por la ley y ocasionado por la transmisión de actos documentados o transmisión de derechos. Caracterizado por unos porcentajes recaudados por cuotas anuales cuyo valor no podrá ser superior al fijado por el legislador.

Atentamente,

Carlos R. Ferro Solanilla, Efraín Torrado García, Plinio Edilberto Olano Becerra, Senadores de la República; Alfredo Molina Triana, José Bermúdez Sánchez, José Caicedo Sastoque, Representantes a la Cámara.

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 23 de agosto del año 2011 ha sido presentado en este despacho el Proyecto de ley número 072 de 2011 Cámara, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Senador, *Carlos Ferro Solanilla*.

El Secretario General,

Jesús Alfonso Rodríguez Camargo.

CONTENIDO

Gaceta número 618 - Jueves, 25 de agosto de 2011
CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
PROYECTO DE LEY	
Proyecto de ley número 069 de 2011 Cámara, por medio de la cual se deroga el artículo 8° de la Ley 1361 de 2009	1
Proyecto de ley número 070 de 2011 Cámara, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal para las Entidades Territoriales	2
Proyecto de ley número 071 de 2011 Cámara, por la cual se adopta el régimen de contratación: selección abreviada a las organizaciones de acción comunal, en desarrollo del artículo 55 de la Ley 743 de 2002	7
Proyecto de ley número 072 de 2011 Cámara, por la cual se crea la emisión de la estampilla Universidad Nacional Abierta y a Distancia, UNAD	9