



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1946)

DIRECTORES:  
CRISPIN VILLAZON DE ARMAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
LUIS LORDUY LORDUY  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Bogotá, miércoles 28 de octubre de 1987

AÑO XXX - No. 112  
EDICION DE 16 PAGINAS  
EDITADOS POR: IMPRENTA NACIONAL

## SENADO DE LA REPUBLICA

### ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 28 de octubre de 1987 a las 10:00 a. m.

I  
Llamada a lista.

II  
Lectura y aprobación del Acta número 18, correspondiente a la sesión ordinaria del día martes 27 de octubre del presente año publicada en Anales número... de 1987.

III  
Negocios sustanciados por la Presidencia.

IV  
Ascensos Militares.

A Brigadier General, del señor Coronel Carlos Arturo Farfán Quiroga.

A Contralmirante, del señor Capitán de Navío Jorge Enrique Cadena Mutis.

V  
Proyectos de ley para segundo debate.

Acto legislativo número 2 de 1986 Senado (Cámara 112 de 1986), "por el cual se reforma la Constitución Política". Ponente para segundo debate honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría. Proyecto publicado en Anales número 50 de 1986. Ponencia para primer debate publicada en Anales número 79 de 1987. Ponencia para segundo debate publicada en Anales número 107 de 1987. Autor del proyecto honorable Senador Víctor Renán Barco (Originario del honorable Senado de la República).

VI  
CITACION

A los señores Ministros del Despacho y altos funcionarios del Estado.

Señores Ministros de Agricultura, Minas y Energía y Desarrollo Económico, Luis Guillermo Parra Dussán, doctor Luis Guillermo Perry Rubio, doctor Fuad Char Abdala.

Promotor: honorable Senador Horacio Serpa Uribe.

Proposición número 40

Cítese a los señores Ministros de Agricultura, de Minas y Energía y de Desarrollo, para que el día 13 de octubre a primera hora contesten el siguiente cuestionario:

Ministro de Agricultura.

a) ¿Cuál es la posición del Gobierno frente a la situación económica de la Empresa Fertilizantes Colombianos, de la cual la Caja Agraria es propietaria del 49% de las acciones? ¿Existe un criterio del que pueda deducirse que continuará funcionando y proporcionando al país sus importantes y necesarios productos?

¿El personal a su servicio, directivos, empleados y obreros, pueden tener la certeza de que seguirán en el desempeño de sus funciones, porque la empresa no será liquidada?

b) ¿Considera el Gobierno que es necesario para el país la producción de fertilizantes para el desarrollo agrícola? ¿Existe algún proyecto al respecto? ¿Tendría

el Estado interés en financiar o fomentar la ejecución de un proyecto de esta naturaleza? ¿De qué proporciones? ¿En dónde?

Ministro de Minas y Energía.

a) Siendo que Ecopetrol es propietaria del 27% de las acciones y la circunstancia de que Ferticol proporciona más de 400 empleos directos y otros beneficios sociales fundamentales en Barrancabermeja y el Magdalena Medio, ¿la Empresa Colombiana de Petróleos está en disposición y voluntad de prorrogar el contrato de compra de energía a Ferticol, en las condiciones vigentes? ¿Estaría dispuesta Ecopetrol a proporcionar a Ferticol S. A., gas a precios subsidiados para facilitar su funcionamiento y producción?

¿Ecopetrol ha examinado la posibilidad de brindar otras colaboraciones que eviten la liquidación de la Empresa?

b) ¿Tiene interés Ecopetrol en la construcción de unas plantas productoras de Polietileno Lineal y Polipropileno, sobre las cuales se ha hecho difusión nacional? ¿De qué características? ¿En dónde? ¿Los proyectos serían desarrollados directamente por el Estado? ¿Serían construidos por iniciativa y con capital particular? ¿Ecopetrol ha manifestado interés de participar en la inversión? ¿Bajo qué condiciones?

Ministro de Desarrollo.

a) ¿Qué opinión tiene el Ministro de Desarrollo sobre la necesidad e importancia de la construcción en Colombia de las Plantas productoras de Polietileno Lineal y Polipropileno? ¿En qué situación se encuentran estos proyectos? ¿Tiene el Estado interés de participar en su ejecución? ¿Existen estudios del Estado sobre el particular? ¿En qué condiciones participará el Estado? ¿En dónde resulta más conveniente para los interesados nacionales su desarrollo?

b) ¿Considera el Estado necesaria la producción de fertilizantes en Colombia para el desarrollo de la Agricultura? ¿Existe algún proyecto sobre el particular? ¿Cuál? ¿En qué condiciones? ¿Dónde resultaría más conveniente su ejecución?

Presentada por el Senador,

Horacio Serpa Uribe.

Proposición número 47

Trasládase para el 15 de octubre la citación a los señores Ministros de Agricultura, Minas y Energía y Desarrollo Económico, aprobada en la sesión anterior para el 13 del mismo mes.

Horacio Serpa Uribe  
Senador de la República.

Septiembre 29 de 1987.

Proposición número 56

Trasládase la citación a los señores Ministros de Minas y Energía, Desarrollo Económico y Agricultura, hecha por medio de la proposición número 40 (cuarenta) y modificada por la proposición número 47 (cuarenta y siete) para el día 28 de octubre a primera hora.

Lo anterior, porque el señor Ministro de Desarrollo no puede estar presente en el día de hoy.

Horacio Serpa Uribe, Tito Rueda Guarín y Alfonso Valdívieso Sarmiento.

VII

Lo que propongan los honorables Senadores y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

PEDRO MARTIN LEYES HERNANDEZ

El Primer Vicepresidente,

RAIMUNDO EMILIANI ROMAN

El segundo Vicepresidente,

HORACIO SERPA URIBE

El Secretario General,

Crispín Villazón de Armas.

## Ponencias e Informes

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al proyecto de ley número 166 de 1986 del Senado, "por la cual se faculta al Gobierno para la creación del Instituto Tecnológico del Putumayo".

Honrables Senadores:

Cumplo con la honrosa tarea de rendir ponencia para segundo debate al proyecto de ley de la referencia, el cual fue estudiado en primer debate por la Comisión, el día 22 de septiembre y aprobado el texto original con las modificaciones de adición al artículo

1º con el término de seis (6) meses para las facultades y la supresión en el artículo 11 de la última parte que hacía mención del numeral 20 del artículo 76 de la Constitución que trata de materia diferente a la referida en ese artículo.

Analizado el proyecto en su aspecto legal, éste se ajusta a lo dispuesto en el Decreto 080 de 1980, que organizó el Sistema de Educación Superior.

Consciente de la importancia de la iniciativa, me permito proponer al honorable Senado de la República:

Dése segundo debate al proyecto de ley "por la cual se faculta al Gobierno para la creación del Instituto Tecnológico del Putumayo".

Félix Tovar Zambrano,  
Ponente.

Se autoriza el presente informe.

El Presidente,

Jaime Niño Díez.

El Vicepresidente,

Napoléon Peralta Barrera.

El Secretario General,

Rodrigo Perdomo Tovar.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

sobre el Proyecto de ley número 46/87, "por la cual se establecen sanciones a los defraudadores a las rentas de bebidas alcohólicas y alcoholes."

Doctor.

LUIS GUILLERMO GIRALDO HURTADO  
Presidente Comisión Primera Constitucional  
Honorable Senado de la República  
Ciudad.

Cumplo con el grato encargo de rendir ante ustedes ponencia sobre el Proyecto de ley número 46 de 1987, iniciativa presentada por el honorable Senador Edgar M. Orozco A. en la sesión plenaria del día 4 de agosto del año en curso. Empiezo por decir que del estudio hecho al articulado del proyecto se concluye que su finalidad u objetivo es el de establecer mecanismos idóneos para la investigación, juzgamiento y sanción del fraude a las rentas de licores, renta que se causa por el monopolio de la producción, introducción y venta de licores o, por el gravamen que se imponga a esta industria si no conviene el monopolio.

Sabido es que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, pero en el proyecto de ley sometido a nuestra consideración y de cuyo análisis hoy nos ocupamos, es preciso advertir que los temas definidos por los artículos 1º, 3º y 7º corresponde reglamentarlos a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Intendenciales y Comisariales por expresa y amplia delegación de facultades conferidas por el legislador, en la Ley 14 de 1983, que en el Capítulo V, bajo el título "Impuesto al Consumo de Licores" en su artículo 65, inciso 2º estatuye:

"Las Asambleas Departamentales y los Consejos Intendenciales y Comisariales expedirán las normas pertinentes para reglamentar los aspectos administrativos del recaudo del gravamen de consumo y aquellas que sean necesarias para asegurar su pago, impedir su evasión y eliminar el contrabando de los productos de que trata esta Ley".

Además, no se observan razones válidas que ameriten la conveniencia de modificar la referida Ley 14 de 1983, despojando injustamente a las citadas Corporaciones Administrativas de esta atribución reglamentaria que las faculta para adoptar sus códigos de rentas y establecer las medidas conducentes para asegurar el recaudo, impedir la evasión y eliminar el contrabando.

Apoyado en lo expuesto puedo afirmar sin vacilación alguna que es procedente suprimir los citados artículos 1º, 3º y 7º del proyecto de ley en mención, ya que por autorización legal y sin ninguna limitación, como ya se indicó, corresponde a las Corporaciones Administrativas de nivel departamental, intencional y comisarial, crear los mecanismos requeridos para recaudar, asegurar el pago, impedir la evasión y eliminar el contrabando de los licores, sustituyendo al legislador en el ejercicio de esta atribución constitucional.

Basta observar las estadísticas del Ministerio de Salud para constatar que el uso del alcohol está vinculado estrechamente a la cultura y a las costumbres sociales de los pueblos, y que Colombia persiste en su alto consumo, lo cual conlleva a la imperiosa necesidad de establecer medidas coercitivas que contribuyan a erradicar la falsificación de los licores destilados, pues está demostrado científicamente que las bebidas adulteradas afectan gravemente la salud del ser humano, llegando en ocasiones a producir la muerte.

Como bien puede observarse tan importante iniciativa constituye un novedoso instrumento legal indispensable para proteger la salud de la comunidad y lograr la reactivación económica de las rentas departamentales, intendenciales y comisariales.

Por lo anterior, respetuosamente solicito al señor Presidente someter a consideración de los miembros de la Comisión Primera la siguiente proposición: "Darle primer debate al Proyecto de ley número 46 de 1987, con las supresiones indicadas en la parte rubricada de esta ponencia".

Vuestra Comisión,

Zamir Eduardo Silva Amín  
Senador ponente.

## PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

sobre el Proyecto de acto legislativo número 38/87, "por el cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional".

Doctor

LUIS GUILLERMO GIRALDO H.  
Presidente  
Comisión Primera Constitucional  
Honorable Senado de la República  
E. S. D.

Por designación de la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional del Honorable Senado de la

República, me ha correspondido rendir ponencia para primer debate sobre el Proyecto de acto legislativo número 38 de 1987, "por el cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional" y del cual es autor el honorable Senador Jorge Tadeo Lozano.

La iniciativa de enmienda constitucional que el destacado colega pone a la consideración de esta Corporación es de innegable trascendencia, como quiera que pretende "constitucionalizar" el denominado "Estado Social de Derecho" que reemplazará al individualista y decimonónico "Estado de Derecho".

En efecto, mientras que los presupuestos del "Estado Social de Derecho", conformados por un haz de nuevos derechos y garantías de tipo socio-económico, tales como el derecho de asociación sindical, el derecho de contratación colectiva, la jornada laboral de ocho horas, el salario mínimo, el derecho de jubilación, la seguridad social, etc., eran introducidos entre nosotros a través de la legislación ordinaria, nuestra Constitución, en su Título III, ha permanecido prácticamente inalterada, manteniendo su rancio individualismo racionalista con la consagración de los "clásicos" derechos subjetivos.

Tan sólo la reforma de 1936, de manera incompleta e inacabada, buscó allanar el camino a la nueva concepción del papel y las funciones del Estado que en ese momento comenzaba a predominar en los países capitalistas desarrollados, a partir sobre todo de la Constitución del Weimar de 1919, antecedida por la mexicana de 1917.

El hecho de que el conjunto de derechos nuevos, de contenido económico-social, que conforman el "Estado Social de Derecho", haya sido introducido parcialmente entre nosotros por la vía de la legislación ordinaria y no mediante su consagración en la Carta Política, como ocurriría en la mayoría de las democracias contemporáneas, ha traído consecuencias francamente negativas para el ideal de alcanzar una democracia económica, sobre la cual se asienta necesariamente la democracia política.

En efecto, la no constitucionalización de los derechos socio-económicos, ha conducido a su desconocimiento en la práctica a través muchas veces de una errática interpretación jurisprudencial.

Para evitar que tal situación siga ocurriendo, con desmedro para las condiciones de vida, trabajo y desarrollo de las clases laboriosas y populares, el proyecto del honorable Senador Jorge Tadeo Lozano resulta plenamente justificado en las actuales condiciones del país, cuando para la mayoría de la opinión ciudadana, resulta claro que sin una verdadera justicia social y distributiva no podrá alcanzarse el ideal de la paz.

De otra parte, Colombia no puede ser indiferente a las nuevas realidades sociales y jurídicas que en el campo del Derecho del Trabajo se han producido en los últimos años. Tal atraso, injustificable, es tanto más grave, cuando se recuerda, como ha tenido ocasión de hacerlo el profesor de la Universidad de Turín Georgio Lombardi, que nuestro Libertador Simón Bolívar, fue el precursor de la tesis de la necesidad de consagrar en la Constitución preceptos de justicia e igualdad sociales, anticipándose en más de un siglo al contemporáneo "Estado Social de Derecho".

Bastan las anteriores consideraciones para justificar plenamente la necesidad y conveniencia de la reforma a la Carta, propugnada por el Senador Tadeo Lozano en el proyecto de acto legislativo sometido a nuestro estudio.

Resta tan sólo explicar algunas modificaciones que creemos convenientes al texto original, las cuales, en pliego separado, acompañan la presente ponencia.

Acordé con la filosofía global del proyecto y en particular con su concepción de la "seguridad social", que complementa y amplía la vieja noción de la "asistencia pública" se impone una redacción modificatoria al actual artículo 19 del Estatuto Político que prevea la extensión de los servicios médico-hospitalarios y asistenciales a todos los sectores de la población, como en la práctica ha venido ocurriendo en los últimos tiempos, lo mismo que al establecimiento del "subsidio estatal de desempleo", definiendo a la ley su correspondiente reglamentación. Esta institución que entendemos es de difícil implementación entre nosotros en razón de los ingentes recursos fiscales y presupuestales que demandaría, abre de todas maneras una puerta para que en un futuro el pueblo colombiano y cuando las circunstancias lo permitan pueda obtener esta garantía social de los modernos Estados de Derecho.

Entendiendo que el derecho de asociación sindical (claramente definido en el proyecto de reforma evita

el circunloquio civilista a través del cual hasta hoy se ha amparado dicho derecho), se integra y conforma un todo con los derechos de contratación colectiva y de huelga, es necesario introducir un inciso al artículo segundo del proyecto, mediante el cual se modifica el artículo 18 actual, con el fin de ligar el derecho de asociación laboral con el de convenir y acordar a través de la agrupación sindical, con los patronos y empresarios, es decir, lo que el derecho del trabajo denomina la "contratación colectiva".

De otra parte, la extensión del derecho de huelga a todas las actividades laborales, rebasando la noción restrictiva de "servicios públicos" impuesta en la reforma de 1936, tal como lo propone el proyecto reformatorio, con la única excepción de los "servicios esenciales", obedece no sólo al propósito de erradicar un expediente a través del cual se ha pretendido hacer nugatorio dicho derecho, mediante la calificación como "servicio público" de cualquier actividad y la correspondiente declaración de ilegalidad de una huelga como consecuencia de dicha denominación. Además, esta reforma responde a un claro sentido de conformar la norma jurídica a la realidad, como quiera que no obstante hablarse de servicios públicos en determinadas áreas de la economía o de la actividad pública o privada, ello no impide la realización del cese de actividades por parte de los trabajadores cuando las condiciones en que desarrollan sus labores o la injusta remuneración que perciben, los impelen a adoptar dicha medida extrema.

No obstante lo anterior, la prohibición de ejercer el derecho de huelga en los "servicios públicos esenciales", debe ser precisada legalmente a efectos de evitar que por su vaguedad se convierta igualmente en herramienta de nulificación del derecho, como ha venido ocurriendo con la noción de "servicio público" vigente.

En consecuencia, propongo que la determinación de los servicios públicos esenciales para los cuales estaría exceptuado el derecho de huelga, sean los de la "defensa nacional", "auxilio en catástrofes públicas" y "urgencias hospitalarias en instituciones del Estado" y otras actividades que a juicio de la Comisión puedan igualmente incluirse en la noción de "servicios públicos esenciales".

En atención a las anteriores consideraciones, propongo a la honorable Comisión Primera Constitucional del honorable Senado: Désele primer debate al Proyecto de acto legislativo número 38 de 1987, "por el cual se modifican los artículos 17 y 18 de la Constitución Nacional", con las modificaciones que en pliego separado se le introducen.

De vuestra Comisión,

Zamir Eduardo Silva Amín  
Senador de la República.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

Artículo 2º.

"1. ...

2. Los trabajadores o empleados, a través de las asociaciones sindicales a las cuales se encuentren afiliados, tienen derecho a convenir de manera colectiva las condiciones de remuneración y de trabajo con los empresarios o patronos. La ley no podrá autorizar procedimientos que invaliden o hagan ineficaz este derecho.

3. Los trabajadores o empleados agrupados en asociaciones sindicales tienen derecho a la huelga o cesación de labores, salvo en los servicios esenciales de la defensa nacional, el auxilio en catástrofe y urgencias hospitalarias en establecimientos del Estado, de acuerdo con los objetivos, causas, definiciones, clasificaciones, procedimientos y régimen de sanciones establecidos en la ley".

Artículo 3º El artículo 19 de la Constitución Nacional quedará así:

"La asistencia pública y la seguridad social son obligaciones a cargo del Estado.

Se deberá prestar asistencia a quienes carecen de medios de subsistencia y de derecho para exigirlos de otras personas, estén físicamente incapacitadas para trabajar.

Todo desempleado tendrá derecho al pago de un subsidio estatal".

Artículo 4º El presente Acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Zamir Eduardo Silva Amín  
Senador de la República.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy miércoles 28 de octubre de 1987 a las 10:00 a. m.

### I

Llamada a lista de los honorables Representantes.

### II

Consideración del Acta de la sesión anterior.

### III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

### IV

Proyectos de ley para segundo debate.

**Proyecto de ley número 28 Cámara de 1987**, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir un Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados y para dictar otras disposiciones de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional". Ponente para segundo debate el honorable Representante Mario Uribe Escobar. Ponencia para primer debate Anales número 59 de 1987. Ponencia para segundo debate Anales número 112 de 1987. El proyecto está publicado en Anales número 109 de 1987. Autor del proyecto el señor Ministro de Minas y Energía doctor Guillermo Pezry Rubio.

**Proyecto de ley número 18 Cámara de 1987**. (Proyectos números 34 y 39 Senado, acumulado), "por la cual se modifica y adiciona la Ley 78 de 1986, se dictan otras disposiciones y se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias". Ponente para segundo debate el honorable Representante Jairo Ortega Ramírez. Ponencia para primer debate Anales número 52 de 1987. Ponencia para segundo debate Anales número 111 de 1987. El proyecto está publicado en Anales número 111 de 1987. Autor del proyecto el señor Ministro de Gobierno, doctor César Gaviria Trujillo.

### V

Citaciones concretas para la fecha.

Proposiciones números 111 y 127

A los señores Ministros de Salud, doctor José Granada Rodríguez y de Trabajo y Seguridad Social, doctor Diego Younes Moreno. Promotor: el honorable Representante José Aníbal Cuervo Vallejo.

#### Cuestionario:

Al señor Ministro de Salud:

1. ¿Considera que sean suficientes las normas vigentes sobre la Ética Médica?

2. ¿Qué opinión tiene del estado cantinero y por qué no se le ha dado cumplimiento a la Ley 30 del 86 en sus artículos 16 y 17?
3. ¿Qué labores específicas cumple la Superintendencia de Seguros de la Salud?
4. ¿Por qué cíclicamente desaparecen del mercado drogas indispensables para la salud?
5. ¿Se controla debidamente que las drogas contengan los principios activos en las cantidades que aparecen en los remedios?
6. ¿Qué tipo de integración realizan el Ministerio de Salud y el I.S.S. y por qué no lo hacen con los servicios de Cajanal?
7. ¿Por qué siempre hay déficit en los hospitales del país?
8. ¿Hay escasa cobertura, ineficiencia e ineficacia en el saneamiento básico rural?

Al Ministro de Trabajo:

1. ¿Qué ha hecho su Ministerio para darle cumplimiento a la Ley 30 de 1986, en su artículo 15?
2. ¿Qué criterios se tuvieron en cuenta para extender a los Municipios de Guasca y La Calera (en Cundinamarca) los servicios del I.S.S.?
3. Si hay superávit en el I.S.S. y está despejado el campo económico en el 87 y 88, según lo declaró en Medellín el Viceministro José Noé Ríos; ¿por qué no se pagan oportunamente las incapacidades y hay carencia de drogas y elementos básicos en las seccionales del I.S.S. en el país?
4. Si el 30 por ciento de las consultas son innecesarias en Medellín, según lo afirmó el Director General en esa ciudad, ¿qué se ha hecho para que esto no siga sucediendo?
5. ¿Qué hace el I.S.S. para evitar los abusos de drogas que las venden y las cambian por cosméticos, según lo afirmó el mismo director en Medellín?
6. Si en Medellín el 50% de las internaciones no son necesarias, ¿qué medidas administrativas se han tomado para corregir este adefesio?

Bogotá, septiembre 29 de 1987.

José Aníbal Cuervo Vallejo  
Representante a la Cámara.

#### Proposición número 153

La citación a los señores Ministros de Salud y Trabajo, aprobada por la Proposición 111, para el día 29 de octubre, se traslada para el miércoles 28 de este mes, con el mismo cuestionario y a primera hora.

Bogotá, octubre 21 de 1987.

José Aníbal Cuervo.

### VI

Lo que propongan los honorables Representantes y los señores Ministros del Despacho.

El Presidente,

CÉSAR PEREZ GARCÍA

El Primer Vicepresidente,

LEOVIGILDO GUTIERREZ PUENTES

El Segundo Vicepresidente,

FRANCISCO JOSE JATTIN ZAFFAR

El Secretario General,

Luis Lorduy Lorduy.

## Proyectos de Ley

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 205 DE 1987

Por la cual se expide el Código de Ética del Odontólogo colombiano.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Disposiciones generales.

#### CAPITULO I

Declaración de principios.

#### Artículo 1º:

a) Se entiende por ejercicio de la Odontología, la utilización de medios y conocimientos para el examen, diagnóstico, pronóstico con criterios de prevención, tratamiento de las enfermedades, malformaciones, traumatismos, las secuelas de los mismos a nivel de los dientes, maxilares y demás tejidos que constituyen el sistema estomatognático.

b) El profesional odontólogo es un servidor de la Sociedad y, por consiguiente, debe someterse a las exigencias que se derivan de la naturaleza y dignidad humanas. De acuerdo a lo anterior, la atención al público exige como obligación primaria, dar servicios profesionales de calidad y en forma oportuna.

c) Los conocimientos, capacidades y experiencias con el odontólogo sirven a sus pacientes y a la sociedad, constituyen la base de su profesión. Por lo tanto, tiene

la obligación de mantener actualizados sus conocimientos, cifrándose a una intachable honestidad en el ejercicio profesional, para contribuir en esta forma, a mantener y aumentar el prestigio de su profesión.

d) El odontólogo respetará y hará respetar su profesión procediendo en todo momento con prudencia y probidad. Sus conocimientos no podrá emplearlos ilegal o inmoralmemente. En ningún caso utilizará procedimientos que menoscaben el bienestar de sus pacientes.

e) Debido a la función social que implica el ejercicio de su profesión, el odontólogo está obligado a mantener una conducta pública y privada ceñida a los más elevados preceptos de la moral universal.

f) Es deber del odontólogo colaborar en la preparación de futuras generaciones en instituciones docentes aprobadas por el Estado, estimulando el amor a la ciencia y a la profesión, difundiendo sin restricciones el resultado de sus experiencias y apoyando a los que se inicien en su carrera.

En caso de que sea llamado a dirigir instituciones para la enseñanza de la odontología o a regentar cátedra en las mismas, se someterá a las normas legales y reglamentarias sobre la materia, así como a los dictados de la ciencia, a los principios pedagógicos y a la ética profesional.

g) La vinculación del odontólogo a las actividades docentes implica una responsabilidad mayor ante la sociedad y la profesión. La observancia metódica de los principios éticos que rigen su vida privada y profesional y sus relaciones con otros odontólogos; pro-

fesores y estudiantes deben servir de modelo y estímulo a las nuevas promociones universitarias.

h) El odontólogo podrá ser auxiliar de la justicia en los casos que señala la ley, ora como funcionario público, ora como perito expresamente designado para ello y cumplirá su deber teniendo en cuenta la importancia de la tarea que se le encomienda como experto.

i) El odontólogo, como profesional perteneciente a las áreas de la salud tiene la responsabilidad de aplicar sus conocimientos en el diagnóstico precoz de las enfermedades de la boca y de las enfermedades generales que presenten manifestaciones orales, valiéndose de todos los medios de diagnóstico que tenga a su alcance.

j) La presente ley comprende el conjunto de normas sobre ética a que debe ceñirse el ejercicio de la odontología en la República de Colombia.

#### PRACTICA PROFESIONAL

#### CAPITULO II

De las relaciones del odontólogo con el paciente.

Artículo 2º El odontólogo dispensará los beneficios de su profesión y rehusará la prestación de sus servicios para actos que sean contrarios a la moral y cuando existan condiciones que interfieran su libre y correcto ejercicio.

Artículo 3º Los servicios odontológicos se fundamentan en la libre elección del odontólogo por parte del paciente. En el trabajo institucional se respetará, en lo posible este derecho.

Artículo 4º El odontólogo respetará la libertad del paciente para prescindir de sus servicios.

Artículo 5º El odontólogo debe informar al paciente de los riesgos, incertidumbres y demás circunstancias

que puedan comprometer el buen resultado del tratamiento.

Artículo 6º La actitud del odontólogo ante el paciente será siempre de apoyo. Evitará todo comentario que despierte injustificada preocupación y no hará pronósticos de la enfermedad sin las suficientes bases científicas.

Artículo 7º El odontólogo mantendrá su consultorio con el decoro y la responsabilidad que requiere el ejercicio profesional.

Artículo 8º El odontólogo dedicará a sus pacientes el tiempo necesario para hacer una evaluación adecuada de su salud bucal. Igualmente indicará los exámenes indispensables para establecer el diagnóstico y prescribir el tratamiento correspondiente.

Artículo 9º Siendo la retribución económica de los servicios profesionales un derecho, el odontólogo fijará sus honorarios de conformidad con la importancia y circunstancias del tratamiento que debe efectuar, teniendo en cuenta la situación económica del paciente, y previo acuerdo con éste o sus responsables.

Artículo 10. El odontólogo no debe exagerar el valor de sus honorarios profesionales ni antepondrá la obligación de prestar un servicio social a intereses puramente comerciales.

Artículo 11. El odontólogo está obligado a atender a cualquier persona que solicite sus servicios con carácter de urgencia, si el caso corresponde a su especialidad. De no ser así, ayudará al paciente a encontrar un profesional que lo atienda adecuadamente, quien luego lo remitirá a su propio odontólogo informándole del tratamiento ejecutado.

Artículo 12. En casos de urgencia, la prestación del servicio no se condicionará al pago anticipado de honorarios profesionales.

Artículo 13. Cuando quiera que se presenten diferencias entre el odontólogo y el paciente con respecto a los honorarios, tales diferencias podrán ser conocidas y resueltas por el Tribunal Seccional Etico Profesional de la respectiva Seccional de la Federación Odontológica Colombiana.

Artículo 14. El odontólogo está obligado a guardar el secreto profesional en todo lo que, por razón del ejercicio de su profesión haya visto, oído y comprendido, salvo en los casos en que sea eximido de él, por disposiciones legales. Así mismo, está obligado a instruir a su personal auxiliar sobre la guarda del secreto profesional.

Artículo 15. El odontólogo no exigirá al paciente exámenes innecesarios ni lo someterá a tratamientos que no se justifiquen.

Artículo 16. El odontólogo no debe comprometerse a efectuar tratamientos para los cuales no esté plenamente capacitado.

Artículo 17. El odontólogo no debe prescribir, suministrar o promover el uso de drogas, aparatos u otros agentes sobre los cuales no exista una seria investigación científica.

Artículo 18. El odontólogo no debe ofrecer o conservar como exclusivo ningún elemento, agente, método o técnica.

Artículo 19. Es contrario a la ética emplear materiales diferentes a los convenidos con el paciente, o ejecutar tratamientos contraindicados.

Artículo 20. El odontólogo no podrá atender ningún paciente que por su estado de salud, peligro su vida, salvo previa autorización escrita de sus familiares o del médico tratante.

### CAPITULO III

#### De las relaciones del odontólogo con sus colegas.

Artículo 21. Es deber del odontólogo procurar el respeto mutuo, camaradería y solidaridad entre los colegas, factores indispensables para el prestigio de la profesión.

Así mismo no debe censurar los tratamientos efectuados o expresar dudas sobre los sistemas de trabajo o la capacidad de sus colegas.

Artículo 22. Constituye falta grave difamar, calumniar o injuriar a un colega, o tratar de perjudicarlo en su ejercicio profesional.

Artículo 23. El odontólogo se concretará exclusivamente a la atención de su especialidad cuando se trate de un paciente referido. No hará tratamientos distintos aun cuando lo solicite el paciente. Sólo podrá hacerlo previo conocimiento y aceptación del colega remitente.

Artículo 24. El odontólogo no fijará honorarios que establezcan competencia con sus colegas, ni aceptará o dará comisiones por remisión de pacientes.

Artículo 25. El odontólogo no debe intervenir, en un tratamiento ya iniciado sin previa comprobación de que el paciente ha informado de la sustitución al anterior odontólogo o de que el colega que estaba haciendo el tratamiento ha renunciado a continuarlo o se encuentra en imposibilidad de hacerlo.

Artículo 26. El odontólogo tiene la obligación de solicitar la colaboración de un colega, que por sus capacidades, conocimiento y experiencia, pueda contribuir a mantener o mejorar la salud del paciente.

Artículo 27. El odontólogo no debe impartir enseñanza organizada de post-grado en consultorios particulares, por ser función privativa de las Facultades de Odontología y demás entidades científicas autorizadas por el Estado con respaldo académico de aquellas.

Artículo 28. Todo disenso profesional entre odontólogos, será dirimido por la Federación Odontológica Colombiana de conformidad con las normas de la presente ley.

Artículo 29. Es deber de todo odontólogo informar, por escrito, al Tribunal Seccional Etico Profesional de cualquier acto que vaya contra la moral y la ética profesional, cometido por algún colega.

Parágrafo. La Federación Odontológica Colombiana señalará el mecanismo mediante el cual los Tribunales Eticos Seccionales se ocuparán de la atención de las solicitudes que se presenten en desarrollo de este artículo.

### CAPITULO IV

#### De las relaciones del odontólogo con el personal auxiliar.

Artículo 30. El odontólogo tiene la obligación de proteger la salud del paciente sin delegar en personas menos calificadas cualquier tratamiento que requiera de su competencia profesional. Debe también prescribir y supervisar el trabajo del personal auxiliar con el interés de procurar al paciente el mejor servicio posible.

Parágrafo. El odontólogo no debe permitir la intervención directa en el paciente del mecánico del laboratorio de prótesis dental.

Artículo 31. El odontólogo no debe aceptar como colaboradores a personas que practiquen ilegalmente la profesión. Es su obligación denunciarlas.

### CAPITULO V

#### De las relaciones del odontólogo con las instituciones.

Artículo 32. Las entidades públicas o privadas pueden utilizar los servicios del odontólogo para distintas funciones. La búsqueda o aceptación de cargos estará sujeta a las reglas profesionales, destinadas a salvaguardar la dignidad e independencia del odontólogo, así como también los intereses gremiales o sociales.

Artículo 33. El odontólogo cumplirá a cabalidad sus deberes profesionales y administrativos, así como el horario de trabajo y demás compromisos a que esté obligado en la institución donde preste sus servicios.

Artículo 34. El odontólogo que labore por cuenta de una entidad pública o privada no podrá percibir honorarios de los pacientes que atienda dentro de esas instituciones.

Artículo 35. Es contrario a la ética suministrar informes falsos o cargar honorarios irreales a cualquier tipo de entidad (Gobierno, Compañías de Seguros, Embajadas, Cajas de Compensación, etc.).

Artículo 36. El odontólogo no aprovechará su vinculación con una institución para inducir al paciente a que utilice sus servicios en el ejercicio privado de su profesión.

Artículo 37. Ningún odontólogo permitirá que sus servicios profesionales, su nombre o su silencio faciliten o hagan posible la práctica ilegal de la odontología.

### CAPITULO VI

#### De las relaciones del odontólogo con la comunidad.

Artículo 38. El odontólogo deberá fomentar las medidas que beneficien la salud general y bucal de la comunidad.

Artículo 39. El odontólogo deberá participar en la motivación y educación sanitaria, promoviendo los procedimientos generales aceptados para mejorar la salud bucodentaria tanto del individuo como de la comunidad.

### CAPITULO VII

#### Publicidad y propiedad intelectual.

Artículo 40. Para efectos de anuncios profesionales, el odontólogo sólo puede acompañar a su nombre el de la Universidad que le otorgó el título, y la especialidad cuando sea el caso, estipulando: Especialista en ... (especialidad) o práctica limitada a ... (especialidad). El uso de caracteres desproporcionados o iluminados, o cualquier otro sistema similar, es violatorio del presente artículo. La mención de título académico, honoríficos, científicos, o de cargos desempeñados, solamente podrá hacerse en publicaciones de carácter científico.

Artículo 41. No debe servirse de medios publicitarios para atraer pacientes o aparecer superior a los demás colegas.

Sólo le será permitido comentar o informar sobre temas profesionales si lo hace en publicaciones o conferencias científicas.

Artículo 42. La formación decorosa de clientela debe cimentarse en la capacidad profesional y en la honorabilidad.

La propaganda se manifiesta en contra del odontólogo que la emplea y disminuye el aprecio público hacia la profesión. Este tiene la obligación de elevar su reputación, gracias a su cumplimiento, juicio y capacidades y todo ello sólo por medio del servicio prestado a sus pacientes y a la Sociedad. El uso de propaganda de cualquier clase que ella sea, es incompatible con este precepto.

Artículo 43. La difusión de los trabajos odontológicos científicos e investigativos podrá hacerse por conducto de las publicaciones científicas correspondientes. Es contrario a la ética profesional hacer su divulgación en forma directa y anticipada por medio de personas no especializadas, radiotelefonía, televisión, prensa o cualquier otro medio de información masiva.

Artículo 44. El odontólogo no auspiciará en ninguna forma la publicación de artículos que no se ajusten

estrictamente a hechos científicos debidamente comprobados, o los que se presenten en forma que induzca a error, bien sea por el contenido o por el título de los mismos, o que implique una propaganda personal.

Artículo 45. El odontólogo tiene la obligación de participar los resultados de sus investigaciones. La patente y derechos de impresión pueden ser adquiridos por un odontólogo siempre y cuando éstos y la remuneración que se obtenga con ellos no se use para restringir la investigación, la práctica o el progreso profesional que se derive del material patentado o impreso.

### CAPITULO VIII

#### Consultas y testimonios.

Artículo 46. Es contrario a la ética absolver consultas y testimoniar públicamente a título personal, bajo cualquier pretexto, haya o no remuneración, sobre asuntos relacionados con la odontología y sus ramas auxiliares, salvo que lo requieran las autoridades competentes.

### CAPITULO IX

#### Alcance y cumplimiento del Código y sus sanciones.

Artículo 47. Las normas del presente código rigen el ejercicio ético de la odontología. La Federación Odontológica Colombiana, las Facultades de Odontología y las Asociaciones Profesionales velarán por su cumplimiento. Ninguna circunstancia eximirá de su aplicación.

Artículo 48. Las faltas contra lo preceptuado en este código serán sancionadas de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Por tanto, se considera obligatoria la enseñanza de la ética odontológica en las Facultades de Odontología.

### CAPITULO X

#### Organo de control y régimen disciplinario.

Artículo 49. Reconócese a la Federación Odontológica Colombiana como institución asesora y consultiva del Gobierno Nacional.

Artículo 50. Créase el Tribunal Nacional de Ética Odontológica con sede en la capital de la República, con autoridad para conocer de los procesos disciplinarios Etico-Profesionales que se presenten por razón del ejercicio de la odontología en Colombia.

Artículo 51. El Tribunal Nacional de Ética Odontológica estará integrado por cinco profesionales de la odontología elegidos por el Ministerio de Salud de una lista de diez (10) candidatos, de los cuales cinco (5) serán propuestos por la Federación Odontológica Colombiana y cinco (5) por la Asociación Colombiana de Facultades de Odontología (ACFO).

Artículo 52. Para ser Miembro del Tribunal Nacional de Ética Odontológica se requiere:

- Gozar de reconocida solvencia moral e idoneidad profesional.
- Haber ejercido la odontología por espacio no inferior a quince años, o haber desempeñado la cátedra universitaria en Facultades de Odontología legalmente reconocidas por el Estado por lo menos durante diez años.

Artículo 53. Los Miembros del Tribunal Nacional de Ética Odontológica serán nombrados para un período de dos años, pudiendo ser reelegidos y tomarán posesión de sus cargos ante el Ministerio de Salud.

Artículo 54. En cada Departamento, Intendencia o Comisaría se constituirá un Tribunal Seccional de Ética Odontológica.

Artículo 55. El Tribunal Seccional de Ética Odontológica estará integrado por cinco profesionales de la odontología elegidos por el Tribunal Nacional de Ética Odontológica de conformidad con lo establecido en el artículo 55, escogidos de listas presentadas por las Seccionales correspondientes, cuyo número en cada caso no podrá ser inferior a diez profesionales, salvo cuando en el respectivo territorio no existiere este número con el lleno de las calidades que más adelante se señalan.

Artículo 56. Para ser Miembro del Tribunal Seccional de Ética Odontológica se requiere:

- Gozar de reconocida solvencia moral e idoneidad profesional.
- Haber ejercido la odontología por espacio no inferior a diez años, o haber desempeñado la cátedra universitaria en Facultades de Odontología legalmente reconocidas por el Estado, por lo menos por cinco años.

Artículo 57. Los miembros de los Tribunales Seccionales de Ética Odontológica serán nombrados para un período de dos años pudiendo ser reelegidos y tomarán posesión de sus cargos ante la primera autoridad de Salud del lugar.

Artículo 58. Los miembros de los Tribunales Etico-Profesionales Nacional y Seccionales deberán pertenecer si fuere posible, a diferentes especialidades odontológicas.

Artículo 59. El Tribunal Nacional de Ética Odontológica enviará en las oportunidades en que elija Tribunales, los nombres de sus integrantes al Ministerio de Salud para que, si lo considera conveniente, manifieste su oposición al nombramiento de cualquiera de los miembros del Tribunal sometido a su considera-

ción. El nombramiento se entenderá perfeccionado y considerado en firme si pasados treinta días hábiles, contados a partir de la fecha de recibo de la consulta por parte del Ministerio, éste no se hubiere pronunciado sobre el particular.

Artículo 60. Los Tribunales Ético-Profesionales, en ejercicio de las atribuciones que se les confieren mediante la presente ley, cumplen una función pública, pero sus integrantes por el solo hecho de serlo no adquieren el carácter de funcionarios públicos.

CAPITULO XI

Del proceso disciplinario Ético-Profesional.

Artículo 61. El proceso disciplinario Ético-Profesional será instaurado:

De oficio, cuando por conocimiento de cualesquiera de los Miembros del Tribunal se consideren violadas las normas de la presente ley.

Por la solicitud de una entidad pública o privada o de cualquier persona.

En todo caso deberá presentarse, por lo menos, una prueba sumaria del acto que se considere reñido con la Ética Odontológica.

Artículo 62. Una vez aceptada la denuncia, el Presidente del Tribunal designará a uno de sus miembros para que se instruya el proceso disciplinario y presente sus conclusiones dentro de un término no superior a quince días hábiles.

Artículo 63. Si en concepto del Presidente del Tribunal o del profesional instructor, el contenido de la denuncia permite establecer la presunción de violación de normas de carácter penal, civil o administrativo, simultáneamente con la instrucción del proceso disciplinario, los hechos se pondrán en conocimiento de la autoridad competente.

Artículo 64. En todos los casos en que el profesional instructor o el profesional acusado lo consideren indispensable o conveniente, podrán asesorarse de abogados titulados.

Artículo 65. Cuando la naturaleza del asunto así lo exija, el instructor podrá solicitar al Tribunal la ampliación del término señalado para presentar el informe de conclusiones. En tales casos la prórroga que se conceda no podrá exceder de quince días hábiles.

Artículo 66. Presentado el informe de conclusiones, el Tribunal en pleno se ocupará de su conocimiento dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de presentación y podrá si lo considera conveniente, solicitar la ampliación del informativo señalando término para los efectos, el cual en ningún caso podrá ser superior a quince días.

Artículo 67. Estudiado y evaluado por el Tribunal el informe de conclusiones se tomará cualquiera de las siguientes decisiones:

- a) Declarar que no existe mérito para formular cargos por violación de la Ética Odontológica, en contra del profesional acusado.
- b) Declarar que existe mérito para formular cargos por violación de la Ética Odontológica, caso en el cual, por escrito se le hará saber así al profesional inculpado, señalando claramente los actos que se le imputan y fijando fecha y hora para que el Tribunal en pleno lo escuche en diligencia de descargos.

Parágrafo. La diligencia de descargos no podrá adelantarse antes de los diez días hábiles, ni después de los veinte, contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación en la cual se señalan los cargos, salvo en los casos de fuerza mayor.

Artículo 68. Practicada la diligencia de descargos, el Tribunal podrá solicitar la ampliación del informativo, fijando para ello un término no superior a quince días hábiles, o pronunciarse de fondo dentro del mismo término, en sesión distinta a la realizada para escuchar los descargos.

Parágrafo. En los casos de ampliación del informativo como consecuencia de la diligencia de descargos, la decisión de fondo deberá tomarse dentro de los quince días hábiles siguientes al plazo concedido para la práctica de dicha diligencia.

Artículo 69. En lo no previsto en la presente ley, se aplicarán las normas pertinentes del Código de Procedimiento Penal.

CAPITULO XII

De las sanciones.

Artículo 70. A juicio del Tribunal Ético-Profesional, contra las faltas a la Ética Odontológica, de acuerdo con su gravedad o con la reincidencia en ellas, proceden las siguientes sanciones:

- a) Amonestación privada.
- b) Censura, que podrá ser:
  - 1. Escrita, pero privada.
  - 2. Escrita y pública.
  - 3. Verbal y pública.
- c) Suspensión en el ejercicio de la odontología hasta por seis meses.
- d) Suspensión en el ejercicio de la Odontología, hasta por cinco años.

Artículo 71. El Tribunal Seccional Ético Profesional es competente para aplicar las sanciones a que se refieren los literales a), b) y c) del artículo 69 de la presente ley.

Cuando a su juicio haya mérito para aplicar la suspensión de que trata el literal d) del artículo 69 dará traslado, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha del pronunciamiento de fondo al Tribunal Nacional para que decida.

Artículo 72. Cuando la sanción consistente en la suspensión de que trata el literal d) del artículo 70 sea enviada por el Tribunal Seccional al Nacional para que decida y este último considere que no hay lugar a su aplicación devolverá al primero el informativo con el pronunciamiento en que fundamentó su decisión, a fin de que éste proceda a tomar la determinación de su competencia.

Artículo 73. De cada una de las sesiones del Tribunal se dejará, por parte de la Secretaría, constancia en actas que se incorporarán al informativo y que serán suscritas por el Presidente del Tribunal, el Secretario y el declarante, si fuere el caso.

Artículo 74. Contra de las sanciones consistentes en amonestación privada o censura, únicamente es procedente el recurso de reposición ante el respectivo Tribunal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación.

Artículo 75. La sanción consistente en la suspensión en el ejercicio de la odontología es susceptible del recurso de reposición ante el Tribunal que la impuso, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de su notificación, o del de apelación ante el Tribunal Nacional de Ética Odontológica dentro del mismo término.

Artículo 76. La sanción consistente en la suspensión de que trata el literal d) del artículo 70 sólo podrá ser impuesta por el Tribunal Nacional Ético-Profesional y en su contra son procedentes los recursos de reposición para ante el mismo Tribunal, dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la sanción, o el subsidiario de apelación para ante el Ministerio de Salud, dentro del mismo término.

Artículo 77. Los recursos de reposición y apelación que se interpongan contra cualesquiera de las providencias a que se refiere la presente ley estarán destinados a que aquellas se aclaren, modifiquen o revoken.

Artículo 78. El Ministerio de Salud, oído el concepto de la Federación Odontológica Colombiana, señalará la remuneración que corresponde a los miembros de los Tribunales Ético Profesionales y demás personal auxiliar.

Artículo 79. El Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto de gastos correspondiente a cada vigencia, las partidas indispensables para sufragar los que demande el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 80. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales indispensables para dar cumplimiento a la presente ley.

Artículo 81. Esta ley regirá desde su sanción.

José Granada Rodríguez      Antonio Yepes  
Ministro de Salud              Ministro de Educación.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

Es particularmente grato para el Gobierno presentar a ustedes el Proyecto de Código de Ética del Odontólogo, con la siguiente Exposición de Motivos:

El Gobierno ha tenido interés en actualizar las normas que rigen en materia de Ética Odontológica; dado el avance de los conocimientos que en el campo de esta ciencia se han venido presentando y la necesidad de salvaguardar en toda sociedad la dignidad y los fueros de la persona humana, manteniendo las más sobresalientes virtudes del ejercicio de esta profesión, adoptándolas a las cambiantes realidades científicas y sociales de nuestro país.

Así como el cuerpo médico sintió la necesidad de reglamentar sus relaciones profesionales entre sí, con la comunidad y con las instituciones, la profesión del Odontólogo, igualmente por ofrecer un servicio invaluable a la comunidad como es la atención de la salud oral, siente esta misma necesidad y es esta la finalidad del proyecto de ley que hoy me permito presentar como resultado de un cuidadoso estudio que obedece a las más apremiantes necesidades que en materia de ética odontológica requiere el país.

El proyecto de ley está dividido en capítulos, así: El primero de ellos se titula Disposiciones Generales y contiene la Declaración de Principios que se caracteriza por su sentido universal y exalta como objetivo primordial de la profesión del Odontólogo; el cuidado de la salud oral del hombre, la prevención de las enfermedades, el perfeccionamiento de la especie humana y el mejoramiento de los patrones de la vida de la colectividad.

El Capítulo II y siguientes hasta el VI, regula los aspectos éticos de la práctica profesional de la Odontología, se establecen las relaciones del médico con el paciente, con sus colegas, con el personal auxiliar, con las instituciones y con la comunidad respectivamente.

En el Capítulo VII se establecen las formas en que se puede hacer la publicidad de una manera ética, para ofrecer los servicios profesionales, amparando la seriedad que debe conllevar el ejercicio de la ciencia odontológica, reduciendo en esta forma en beneficio de la sociedad. De igual manera se trata lo relacionado con la propiedad intelectual en virtud de trabajos, investigaciones y otros documentos que reflejen el pensamiento científico de los profesionales de la odontología, buscando de esta manera salvaguardar los intereses de los asociados y proteger a los profes-

sionales de la odontología en su patrimonio intelectual fruto de trabajos de investigación científica.

El Capítulo IX y siguientes tratan del alcance y cumplimiento del Código y sus Sanciones; de los Organos de Control y del Régimen Disciplinario.

El derecho sin un poder coercitivo que obligue a su cumplimiento nos lleva al campo de las obligaciones morales. En muchas ocasiones la falta de sanciones o la carencia de procedimientos para imponerlas conducen a la inoperancia de la ley.

Se establece la creación de un Tribunal de Ética Odontológica que a nivel nacional vigile el cumplimiento de las normas que contiene el proyecto y se crean además los Tribunales Seccionales de Ética Odontológica integrados por los odontólogos de la más alta respetabilidad y honestidad profesional, competentes en un preciso ámbito geográfico para adelantar ciertas investigaciones e imponer algunas de las sanciones que esta misma ley dispone, previo el cumplimiento del procedimiento a seguir para la imposición de las mismas, garantizando la seriedad del proceso y permitiendo al odontólogo gozar de todas las garantías para su propia defensa de que trata el artículo 26 de la Constitución Política.

De los honorables Representantes,

José Granada Rodríguez  
Ministro de Salud.

Cámara de Representantes,  
Secretaría General.

El día 23 de octubre de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 205 de 1987 con su correspondiente exposición de motivos, por los doctores José Granada Rodríguez, Ministro de Salud; y Antonio Yepes Parra, Ministro de Educación. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

Luis Lorduy Lorduy, Secretario General.

PROYECTO DE LEY NUMERO 207 DE 1987  
CÁMARA

por medio de la cual se concede autorización al Gobierno Nacional para que asuma la nacionalización y pavimentación de una carretera en el Departamento del Valle del Cauca.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Autorízase al Gobierno Nacional para que asuma la nacionalización y pavimentación de la carretera que comunica a la cabecera municipal de Tuluá, con el Corregimiento de La Marina y que tiene (13) kilómetros de extensión.

Artículo 2º El Ministerio de Obras Públicas, por intermedio de la División Nacional de Vías y el Distrito de Carreteras número 18 con sede en la ciudad de Palmira, adoptará las medidas tendientes a fin de que a lo preceptuado en el artículo 1º de la presente ley, se le dé cumplimiento.

Artículo 3º La presente ley rige a partir de su sanción y publicación.

Propuesto a la Cámara de Representantes, hoy veintisiete (27) de octubre de mil novecientos ochenta y siete (1987), por el infrascripto Representante por el Departamento del Valle del Cauca.

Orlando Duque Satizábal.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Representantes:

El artículo 76 de la Constitución Nacional, en sus encisos números 11 y 20, faculta al Congreso de la República para conceder autorización al Gobierno a fin de fomentar y ejecutar obras de servicio a la comunidad; en tal virtud me he propuesto presentar a consideración del Congreso el proyecto de ley "por medio de la cual se concede autorización al Gobierno Nacional para que asuma la nacionalización y pavimentación de una carretera en el Departamento del Valle del Cauca", la cual une a la cabecera municipal de Tuluá, con el Corregimiento de la Marina y que como reza en el artículo primero de la ley, tiene una extensión de trece (13) kilómetros.

La población de la Marina y sus regiones adyacentes, como son los Corregimientos de La Iberia, La Moralia, Venus, La Diadema, Monteloro y San Lorenzo, todos con un número aproximado de veinticinco (25) veredas aportan a la economía nacional gran cantidad de productos agropecuarios; siendo su mayor renglón el café, ya que todas las zonas se encuentran a los niveles climatológicos aptos para esta clase de cultivo, situación que hace ocupar sitio de preeminencia entre las regiones cafeteras del Departamento del Valle, a esta producción se suman los demás artículos agrícolas y la ganadería, con una población tan importante, que obligó a los ganaderos a realizar su respectiva feria mensualmente.

Por la cercanía de la cabecera municipal, por lo extenso de su zona de influencia, por su producción agropecuaria y por el clamor general que se ha manifestado desde hace muchos años, es necesario que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Obras Públicas, asuma no sólo el mantenimiento de

la vía, sino que se estudie la posibilidad de la pavimentación, para así darle solución al problema que se vive continuamente por el mal estado en que permanece la carretera, situación que se presenta por la insuficiencia de maquinaria existente en la Secretaría de Obras Públicas del Departamento, que hace, que no sólo esta importante vía, sino otras muchas permanezcan en muy mal estado de conservación, dificultando el transporte de todos a los productos a los centros de consumo, causando un gravísimo problema a todos sus habitantes.

Para ilustración vuestra, les informo que la Secretaría de Obras Públicas del Valle, tiene en la actualidad, según datos suministrados por el propio Secretario, el cincuenta por ciento (50%) de su equipo fuera de servicio y su reposición cuesta la no despreciable suma de seis mil (6.000) millones de pesos, cantidad imposible de conseguir por parte del Departamento, al menos en los próximos diez o quince años. En cuanto se refiere al Municipio de Tuluá, le es todavía mucho más difícil acometer obras de esta naturaleza, porque el equipo con que cuenta, no es ni siquiera suficiente para atender los programas urbanos y aunque la Ley 12 del 86 le da a los municipios importantes aportes por concepto del impuesto al valor agregado (IVA), también en un futuro cercano no podrá proveerse de la maquinaria suficiente que le permite realizar obras indispensables para su desarrollo.

Honorables Representantes, la vía en la cual me encuentro interesado y que es un clamor general, llena los requisitos técnicos que se exigen para esta clase de programas, razón ésta que sumada a las anteriores, considero son de suficiente importancia, para que ustedes con su sabiduría y solidaridad demostrada suficientemente, den su aprobación al presente proyecto de ley.

De los honorables Representantes,

**Orlando Duque Satizábal.**

Cámara de Representantes. Secretaría General.

El día 27-X de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 207 de 1987, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Orlando Duque Satizábal. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

**Luis Loréuy Loréuy**  
Secretario General.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 203 DE 1987

por medio de la cual se modifica parcialmente la Ley 10 de enero de 1982 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Ampliarse los linderos de los sectores de la ciudad de Cartagena contemplados en el "Segundo Proyecto de Desarrollo Urbano de Colombia", a que se refieren el contrato número 1694 CO de agosto 31 de 1979, suscrito entre el gobierno colombiano y el Banco Mundial y el artículo 1º de la Ley 10 de enero de 1982, respecto de los cuales se ordena la recuperación, adecuación y saneamiento.

Dentro de los nuevos linderos deberán incluirse los terrenos ubicados entre el barrio Fredonia y el barrio El Pozón. La descripción de los linderos de tales terrenos deberá hacerse mediante plano elaborado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para estos fines, comprendiendo los sectores Ucopin, Nuevo Paraíso, Las Américas y El Pozón.

Artículo 2º Por razones de "utilidad pública e interés social", autorizase al Instituto de Crédito Territorial, Regional Bolívar, para que transfiera a título gratuito los derechos de propiedad que el Instituto tiene sobre los terrenos cuyos linderos señala el artículo primero (1º) de la Ley 10 de enero de 1982, que estén ocupados por beneficiarios del Proyecto de Renovación Urbana de la Zona Sur-Oriental de Cartagena, de conformidad con el censo que para tal efecto deberá elaborarse.

Parágrafo. La Junta Administrativa de la Zona Sur-Oriental de Cartagena (JAZSOC), conjuntamente con los miembros de las Juntas Administradoras Locales de las Comunas creadas por el Acuerdo número 18 de 1987 del Concejo Municipal de Cartagena, cuyas jurisdicciones estén comprendidas dentro de los terrenos anteriormente señalados elaborarán el censo completo de las familias carentes de títulos de propiedad y los respectivos lotes poseídos, bajo la asesoría técnica del Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 3º Los terrenos dentro de los linderos de la Zona Sur-Oriental determinados como se dijo en el artículo 1º de la Ley 10 de enero de 1982 que no se encuentren ocupados, serán considerados de utilidad pública. Estos sólo podrán destinarse y utilizarse para zonas comunales, canchas deportivas, parques, centros de salud, escuelas, o para la construcción de predios utilizados en la prestación de los servicios públicos. También podrán utilizarse para desarrollar programas de autoconstrucción de vivienda para habitantes de la Zona Sur-Oriental, carentes de ella. En todo caso, mientras no haya concluido la ejecución de proyecto de Renovación Urbana de la Zona Sur-Orien-

tal, tales terrenos no podrán ser utilizados ni transferidos con fines de especulación.

Artículo 4º El Instituto de Crédito Territorial, Regional Bolívar, una vez entre en vigencia esta ley, otorgará en una Notaría del Circulo de Cartagena las correspondientes escrituras públicas de cesión de derechos a favor de los respectivos poseedores, con base en el censo elaborado de conformidad con lo dispuesto por el parágrafo único del artículo 2º de esta ley.

Artículo 5º Las acciones legales que la Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena y el Instituto de Crédito Territorial deben promover para recuperar los derechos de la Nación en la Zona Sur-Oriental de que habla el artículo 7º de la Ley 10 de 1982, se ejercerán contra las entidades oficiales o contra particulares no incluidos dentro del censo que se elaborará como lo dispone el parágrafo único del artículo 2º de esta ley.

Artículo 6º La Junta Administradora del Proyecto de Renovación Urbana de la Zona Sur-Oriental de Cartagena (JAZSOC), creada en virtud del Decreto 105 de 1976, deberá reiniciar sus actividades en plazo máximo de tres (3) meses, procediendo en primer término a efectuar una evaluación general de dicho proyecto principalmente referida a los siguientes aspectos básicos:

- Obras realizadas y su costo.
- Obras por ejecutar y su costo.
- La legalidad o ilegalidad, las posibles irregularidades y el cumplimiento o no de los contratos de obras ejecutadas.
- Totalidad de recursos invertidos.

Artículo 7º La Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena estará integrada además de las personas a que se refiere el artículo 1º del Decreto 105 de enero de 1976, y el Decreto 221 de febrero de 1976, por tres (3) representantes de la comunidad. Los representantes de la comunidad serán designados por las Juntas Administradoras Locales de las Comunas señaladas en el parágrafo único del artículo 2º de esta ley, mediante elección directa y por cuociente electoral. Dicha elección se hará en presencia del Secretario de la Alcaldía de Cartagena, quien deberá certificar sobre el resultado de la misma al Gerente del Instituto de Crédito Territorial, Regional Bolívar, para efectos de adquirir la calidad de miembro de la Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena a partir de la elección y por un término de dos (2) años.

Artículo 8º La Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena se reunirá en forma ordinaria, cada dos (2) meses y extraordinariamente cuando la mayoría de sus miembros lo solicite.

Artículo 9º El Instituto de Crédito Territorial, Regional Bolívar, como entidad ejecutora del Proyecto de Renovación Urbana de la Zona Sur-Oriental de Cartagena, no podrá celebrar contratos, ejecutar obras, establecer o variar políticas o metas encaminadas a dar cumplimiento a lo contemplado en el Proyecto, sin la previa y expresa autorización de la Junta Administradora de ésta.

Los actos ejecutados desconociendo aquí lo dispuesto, carecerán de validez legal y los funcionarios autores de ellos responderán con la totalidad de su patrimonio por los perjuicios que para la nación o sus entidades puedan derivarse. Además, serán sancionados con la destitución del cargo que ocupen y quedarán inhabilitados para ejercer cargos públicos durante cinco (5) años. Todo ello sin perjuicio de las acciones legales que puedan derivarse.

Artículo 10. Los actos que como entidad ejecutora del Proyecto corresponda realizar al Instituto de Crédito Territorial y que requieran para su validez de la aprobación de la Junta Administradora de éste, deberán ir acompañados de la respectiva autorización.

Artículo 11. El Instituto de Crédito Territorial Regional Bolívar, anualmente presentará a la Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena un informe detallado sobre el estado del Proyecto, su grado de cumplimiento o incumplimiento, en tal evento causas del incumplimiento, medidas correctivas y la disponibilidad de recursos existentes. Con base en esta información, la Junta Administradora establecerá las metas, las obras a realizar y las políticas que el Instituto de Crédito Territorial Regional Bolívar deberá ejecutar en el año siguiente, así como los recursos que se destinarán para tal fin.

Artículo 12. La Junta Administradora de la Zona Sur-Oriental de Cartagena, luego de hacer la evaluación general que dispone el artículo 6º de esta ley, deberá proceder a rediseñar el Proyecto de Renovación Urbana de la Zona Sur-Oriental de Cartagena, encuadrándolo dentro de los principios que inspiran y los objetivos que persigue el "Plan de Lucha contra la pobreza absoluta", adoptado por el Gobierno Nacional. Se considerarán prioritarias las siguientes metas:

- a) Construcción de la vía perimetral.
- b) Construcción de colector de aguas negras del caño Chaplundun.
- c) Canalización.
- d) Construcción del cuarto Centro de Desarrollo Vecinal contemplado en el proyecto original.
- e) Dotación para toda la Zona Sur-Oriental de los servicios de acueducto, alcantarillado y luz eléctrica.
- d) Adopción y ejecución de planes de generación de empleo, sobre la base de la participación directa de

la comunidad y la organización de empresas asociativas y microempresas.

Artículo 13. Esta ley rige desde su promulgación.

**Carlos Espinosa Facio Lince**

Circunscripción Electoral Departamento de Bolívar.

**Manuel Antonio Agámez**

Circunscripción Electoral Departamento de Bolívar.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorables Congressistas:

El proyecto de ley que nos pertimos someter a vuestra consideración tiene como propósito fundamental el impedir, por disposición legal, que injustamente se desconozcan los derechos que asisten a miles de familias, poseedoras por lapsos de 40, 30 y 20 años de terrenos originariamente de baja mar ubicados alrededor de la Ciénaga de la Virgen, en la parte Sur-Oriental de la ciudad de Cartagena, recuperados mediante rellenos adelantados por sus propios esfuerzos, sin asistencia de ninguna naturaleza y en medio de las peores condiciones de miseria y de marginalidad. Ahora, luego de ese largo y penoso proceso, el Instituto de Crédito Territorial, Regional Bolívar, pretende cobrar por la regularización de la tenencia de los mismos, como si se tratara de una venta que la entidad le hace a los poseedores y no de la legalización de una situación irregular, pero generadora de derechos suficientes para que éstos sean reconocidos como sus legítimos propietarios.

Procederemos a examinar el proyecto de Renovación Urbana de la zona Sur-Oriental de Cartagena, sus antecedentes, la concepción que lo inspira, los objetivos que persigue, así como las características físicas y ambientales del área objeto de la acción del mencionado proceso de Renovación Urbana. Todo ello con el propósito de demostrar los fundamentos de hecho y de derecho con base en los cuales plantamos la presente iniciativa.

#### Características de la Zona Sur-Oriental de Cartagena.

Los asentamientos humanos existentes en la zona Sur-Oriental de Cartagena surgen como resultado del proceso de recuperación y ocupación de aproximadamente 350 hectáreas de terrenos de baja mar localizados a lo largo de la Ciénaga de la Virgen, ocurrido en los últimos 45 años mediante rellenos realizados por cada interesado utilizando material de la misma Ciénaga, escombros y desechos de todo tipo sobre los cuales levantaron "mejoras" consistentes generalmente en viviendas precarias, carentes de lo más elemental. Tales asentamientos han sido adelantados por parte de miles de personas provenientes de áreas rurales periféricas, como el Canal del Dique y por núcleos de población previamente asentados en la zona de Chambacú, de donde fueron erradicados.

Fundamentalmente padecen dos graves problemas:

—Económico: Se considera que en un 40% determina las condiciones de vida de quienes allí habitan. Los residentes en la zona Sur-Oriental perciben el equivalente del 63% del ingreso promedio existente en Cartagena y sólo la tercera parte (1/3) de ingreso promedio que obtienen los trabajadores en el resto de las ciudades del país. La población económicamente activa de la zona Sur-Oriental alcanza un 56% del total de la misma, de los cuales sólo el 15.64% trabaja, aportando el 35% de lo que en realidad consumen.

La realidad económica nos señala que sus habitantes obtienen niveles de ingresos mínimos e inestables, razón por la cual no están en condiciones de adquirir deudas, tener obligaciones a corto, mediano o largo plazo, sin que los invada el temor de incumplir y eventualmente perder la tenencia que en la actualidad poseen.

—Educativa (mental): Es el problema más agudo que afecta a los habitantes de la zona Sur-Oriental de Cartagena. Se estima que incide en un 60% en las condiciones de vida que padecen sus moradores. Generalmente presentan resistencia a lo extramural, expresado en actitudes de agresividad y de hostilidad o de pasividad e indiferencia. Entre ellos es permanente la sensación de temor y rechazo a la erradicación. Sus condiciones de vida, generalmente están signadas por:

—Insalubridad.

—El núcleo familiar generalmente desecho, caracterizado por padre ausente y madre que tiene que trabajar el día o la noche fuera del hogar.

—Fuerte sentido de solidaridad frente a lo que beneficie o perjudique la vida tuguerial.

—Conformismo, acompañado como dijimos por actitudes hostiles y agresivas, o por el contrario, apáticas e indiferentes.

—Escepticismo y rechazo frente a las entidades y funcionarios públicos.

—Comunidades proclives a ser influenciadas por rumores y expectativas que generalmente se traducen en deformaciones graduales de sus juicios, conceptos y opiniones.

Por ello en tales núcleos de población se considera psicológicamente fundamental que las acciones gubernamentales se adecúen a la relación existente entre el tipo de necesidades sentidas, las soluciones planteadas y las acciones correspondientes encaminadas a satisfacerlas en un tiempo que parezca razonable desde

el punto de vista de la comunidad específicamente considerada.

#### El proyecto.

Es parte de un Programa de Gobierno nacional para el desarrollo económico y social del Municipio de Cartagena, de acuerdo con el Plan de Acción aprobado por la Junta Administradora inicialmente creada para el efecto en virtud del Decreto 106 de 1976, el cual debería llevarse a cabo durante el período comprendido entre 1979 y 1983.

Se considera que el proyecto de Rehabilitación de la zona Sur-Oriental de Cartagena, es posiblemente el más grande esfuerzo de este tipo en toda Latinoamérica.

Se trata de un área urbana marginal, tugurial, que por sus condiciones habitacionales, ambientales y de servicios sociales fue incluida dentro del "Plan de Desarrollo Municipal de Cartagena", como "Primera Prioridad de Servicios".

#### Antecedentes.

Entre 1966 y 1970, durante el Gobierno de Carlos Lleras Restrepo, se adelantaron diligencias a través del Instituto Geográfico Agustín Codazzi para dentro del Plan Piloto de Cartagena, diseñar un proyecto que buscara soluciones a amplios sectores de población ubicados en extensos barrios no controlados, irregulares, asentados en la periferia de la ciudad, por fuera de los límites sanitarios contemplados dentro del Plan Maestro de las Empresas Públicas Municipales. Posteriormente se realizaron diferentes estudios de factibilidad física y socio-económica con tal propósito.

Entre 1972 y 1973 se adelantaron conversaciones, como resultado de las cuales se diseñó un plan originalmente llamado "Programa de Integración de servicios de zonas marginadas" (hoy conocido como "Integración y participación comunitaria"), que pretendía el mejoramiento de la situación de deterioro social a través de 3 tipos de acciones:

a) Protección familiar, mediante la atención preferencial a la infancia y a la juventud (salud, nutrición, servicios escolares, promoción cultural, recreación y deportes);

b) Incremento del ingreso familiar a través de la creación de empleo, la capacitación y la organización de empresas comunitarias e individuales;

c) Mejoramiento de las condiciones físicas e higiénicas de la vivienda, a través de un fondo de mejoramiento habitacional para suministrar créditos a los habitantes de los tugurios;

Simultáneamente se deberían emprender acciones para dotar de servicios públicos mínimos a tales áreas, específicamente agua potable y alcantarillado. Para lograr tales metas se propuso la creación de:

—Centro de Desarrollo Vecinal, CDV: Unidades operativas de prestación de servicios para la niñez, la familia y a la comunidad en general, en forma integral y coordinada.

—Bancos de Trabajo: Es el principal mecanismo de generación de empleo a través de los Centros de Desarrollo Vecinal, CDV, se pretendía mediante una organización sencilla y práctica proporcionar herramientas, equipos, materiales y asesoría técnica para desarrollar actividades en las cuales se capacitaría la fuerza de trabajo.

Para efectos de seleccionar las ciudades y las áreas posibles para desarrollar el proyecto, era indispensable considerar condiciones tales como:

- La marginalidad.
- Su capacidad de generar empleo.
- Su población (ciudades intermedias entre 50.000 y 400.000 habitantes).
- La situación de las ciudades como polo de atracción de población.
- Su potencial económico.
- Su equipamiento.

Por diversas razones, el programa estuvo paralizado durante los años 1973 y 1974.

En 1975, la Oficina de Rehabilitación de Tugurios de la Gobernación de Bolívar reconsideró el tema y sobre las mismas líneas generales del proyecto formuló recomendaciones acordes con la realidad de la zona Suroriental. Ello culminó finalmente en un acuerdo con el Departamento de Planeación Nacional que sirvió para desencadenar un proceso de "acciones inmediatas":

- Acciones generadoras de desarrollo.
- Acciones de apoyo.

Las soluciones perseguidas debían ser de bajo costo y con alto grado de participación comunitaria. (se habló de tiendas comunales, empresas comunitarias de confecciones, empresas comunitarias para la limpieza y encañada de los caños de aguas negras y lluvias; para la recolección de basuras, la arborización, de asociaciones de lavanderas, hogares infantiles, organizaciones juveniles, etc).

La motivación fundamental era la rehabilitación psicológica, social y humana del habitante del tugurio mediante la colaboración institucional y la participación comunitaria que permitiera generar un proceso de autodesarrollo, partiendo del reconocimiento y el apoyo de las iniciativas y esfuerzos de las propias personas o grupos humanos que se encontraban en tales condiciones. El reto fundamental era el de la

participación comunitaria directa o indirecta de los afectados o involucrados en el problema, encaminada a generar soluciones provenientes de la iniciativa ciudadana.

Durante la administración López Michelsen, luego de evaluar numerosos estudios y propuestas de diferentes entidades, referidos a las deficiencias de servicios y a las condiciones de miseria en que vivían los habitantes de la zona Suroriental y Pasacaballos, en 1975 se convino en desarrollar un programa de mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios subnormales de Cartagena.

En el Plan de Desarrollo "para cerrar la brecha" se contemplan las obras de rehabilitación social y física de los barrios de la zona Sur oriental de Cartagena y se da inicio al proyecto con todas las especificaciones y programas.

Para tal efecto, mediante Decreto 105 del 23 de enero de 1976, se creó la Junta Administradora de la Zona Suroriental de Cartagena, con facultades específicas y autonomía para decidir sobre el plan y se designó al Instituto de Crédito Territorial como entidad ejecutora de las obras de mejoramiento físico y ambiental del proyecto, cuyo objetivo fundamental era "la rehabilitación del hombre", lo más importante era la comunidad.

#### Objetivos del proyecto.

Este pretendía:

1. Resolver un problema urbano para mejorar las condiciones de sus habitantes.
2. Dotar de servicios públicos a la zona Suroriental de Cartagena para integrar su comunidad al contexto urbano, haciéndola capaz de utilizar y aprovechar tales servicios.
3. Que la comunidad logre desarrollar al máximo sus valores y asuma la responsabilidad en el trabajo que realiza.

Como dijimos, al Instituto de Crédito Territorial se le asignó la responsabilidad de la ejecución del proyecto, debiendo en forma concertada suscribir convenios con las demás entidades vinculadas al mencionado proyecto, en virtud de los cuales cada una de ellas se comprometería a efectuar una serie de programas específicos a través de los Centros de Desarrollo Vecinal.

Para lograr tales objetivos, debía partirse de la evaluación previa de las condiciones económicas de los habitantes de la zona Suroriental de Cartagena para con base en los datos sobre los niveles de ingreso y consumo, establecer qué proporción del ingreso se podía destinar a la vivienda, su mejoramiento y cuál porcentaje al pago de servicios públicos.

El proyecto consistiría en el mejoramiento físico, el suministro de servicios públicos y el apoyo a programas sociales para ser realizados en la zona Suroriental de Cartagena y Pasacaballos, entre 1978 y 1983. Con el mejoramiento de los servicios sociales —incluida la construcción de los Centros de Desarrollo Vecinal, CDV, con sus respectivas instalaciones—, se pretendía elevar los índices de productividad y empleo, mediante el adiestramiento en aptitudes básicas relacionadas con las actividades que pudieran desarrollarse en la Zona Franca y en las ciudades turísticas y, sobre todo adiestrando mano de obra y fomentando actividades relacionadas con la producción, la asesoría y el crédito a pequeños empresarios individuales o a cooperativas y empresas asociativas.

Ese mismo año el Gobierno Nacional solicitó al Banco Mundial asistencia técnica y financiera para llevar a cabo el Primer Proyecto de Desarrollo Urbano para Colombia, encaminado a mejorar la calidad de los servicios suministrados a los residentes de 27 zonas subnormales de 23 ciudades intermedias, dentro de las que inicialmente estaba incluida Cartagena.

El Banco Mundial, luego de evaluar el proyecto presentado por Planeación Nacional que hacía parte del Plan Nacional de Desarrollo "para cerrar la brecha" —1975-1978—, decidió excluir a Cartagena de las 23 ciudades que contemplaba el "Primer Proyecto de Desarrollo Urbano de Colombia", el cual fue ejecutado con recursos suministrados por el mismo Banco Mundial, mediante contrato número 1558 CO.

Posteriormente, dadas las características especiales del área del Proyecto, las condiciones ambientales, sociales, psicológicas y económicas de los habitantes de la Zona Sur-Oriental, el Banco las consideró como aspecto central de un proyecto distinto y autónomo para ser ejecutado especialmente en Cartagena, en la Zona Sur-Oriental y Pasacaballos, dentro de los lineamientos y objetivos del "Primer Proyecto de Desarrollo Urbano de Colombia", pero acordes con el singular medio ambiente físico y social del área, el cual constituyó el "Segundo Proyecto de Desarrollo Urbano de Colombia", aprobado mediante contrato número 1694 CO, suscrito en agosto 31 de 1979, entre el Gobierno Nacional y el Banco Mundial.

El 18 de abril de 1980 el Instituto de Crédito Territorial como entidad ejecutora del Proyecto firma los contratos o convenios con los ministerios y entidades especializadas del Estado participantes en el Proyecto:

- Ministerio de Educación.
- Ministerio de Salud.
- Instituto Geográfico "Agustín Codazzi".
- SENA.
- Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- Ectribol.
- Empresas Públicas Municipales.

Convenios estos que pretendían definir responsabilidades, funciones y procedimientos administrativos de cada institución en relación con los servicios sociales y las obras de mejoramiento físico que ejecutaría directamente el Instituto de Crédito Territorial.

El Proyecto partió del reconocimiento de la necesidad de lograr incrementos equilibrados en la distribución de la riqueza y el ingreso, como medio principal para el mejoramiento de las familias urbanas pobres. Se pretendía estimular a las familias de bajos ingresos para mejorar sus viviendas y promover su integración en mercados de créditos y a través de redes de servicios urbanos. Se buscó generar posibilidades o alternativas viables para mejorar las viviendas precarias y para lograr el reasentamiento de familias en la periferia extrema de Cartagena.

El programa se concibió buscando que no se presentaran situaciones en las que el incremento del valor de la tierra y la vivienda, producto de las obras que en el área se ejecutaran, fueran a generar cargas u obligaciones superiores a la capacidad de pago de los beneficiarios del proyecto, dado su bajo nivel de ingresos. Con ello desde un principio se pretendió evitar situaciones que obligaran a cualquier habitante de la Zona Sur-Oriental a tener que liquidar a bajo precio su predio por no poder hacer regularmente pagos mensuales superiores a sus niveles de ingreso.

El criterio básico del Proyecto fue siempre el de dirigir mayor proporción de los beneficios del desarrollo urbano hacia los sectores más pobres y deprimidos.

En el aspecto social, el programa se encaminó a lograr el desarrollo integral de toda la zona. Transformar las condiciones de existencia de sus moradores para a su vez modificar las formas y situaciones físicas de lo urbano en ese escenario, caracterizadas por:

- Marginalidad.
- Desempleo.
- Personalidades desadaptadas del ritmo de vida normal.
- Excepcionismo y rechazo a las entidades oficiales.
- Miseria.
- Insalubridad.
- Conformismo.
- Agresividad y violencia o apatía e indiferencia.
- Núcleo familiar generalmente desecho.

El mismo estudio presentado por el Instituto de Crédito Territorial para el seminario institucional promovido por UNICEF, así lo considera:

—Rehabilitar al hombre mediante la modificación de sus condiciones de vida, dentro de una situación cuya realidad tangible y que se sobrepone a todos los demás aspectos de ésta, es la pobreza, la presencia de numerosas familias carentes de todo recurso. Por ello, como respuesta se planteó el Fomento y Organización de Grupos Asociativos de Producción.

El Proyecto contemplaba:

—Mejorar las condiciones físicas y ambientales de la Zona Sur-Oriental de Cartagena y Pasacaballos, mediante el relleno de terrenos, adecuación de vías, construcción de canales recolectores de aguas lluvias, asesoría técnica y financiera a las familias para la titulación de las tierras y el mejoramiento de las viviendas.

—Instalación y mejoramiento de los servicios básicos de salud, educación, acueducto, alcantarillado, energía, actividades culturales y deportivas.

—Promover la participación activa, organizada y consciente de la comunidad para que esté en capacidad de gestionar sus propios asuntos.

—Propiciar el desarrollo económico y social mediante la capacitación y organización de empresas comunitarias asesoradas técnica y financieramente.

Su cobertura fue diseñada para integrar al desarrollo urbano a más de 150.000 habitantes residentes en los barrios que conforman la Zona Sur-Oriental de Cartagena y Pasacaballos.

Como vemos, al examinar los antecedentes, la evolución y los objetivos asignados al proyecto de rehabilitación de la Zona Sur-Oriental de Cartagena necesariamente tenemos que concluir que se trata de un programa de carácter social cuyo criterio fundamental fue el de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de un núcleo de población de la ciudad de Cartagena (habitantes de la Zona Sur-Oriental) a través de la redistribución de la riqueza y el ingreso. Es decir, se pretendió la rehabilitación económica, social, psicológica y ambiental de los moradores de la Zona Sur-Oriental dedicando mayor proporción de los recursos generados por el desarrollo urbano hacia las áreas más deprimidas y marginadas de dicho contexto.

Las inversiones ejecutadas por el Gobierno Nacional en la Zona Sur-Oriental, fueron una contribución a Cartagena para solucionar un grave problema urbano de un área periférica ocupada por unos 150.000 habitantes. Frente a tales inversiones no es posible aplicar el criterio de la recuperabilidad de éstas. Si en alguna medida fue considerada dentro del proyecto de recuperabilidad de algunas de tales inversiones, fue sobre la base de la capacidad económica de los beneficiarios del mismo. En ninguno de los estudios, documentos y decisiones tomadas respecto de la Zona Sur-Oriental previos al contrato celebrado con el Banco Mundial, ni en dicho contrato se habló jamás de la posibilidad de que tales terrenos fueran a ser vendidos a sus poseedores, siempre se habló de "legalización" o "regularización" de la tenencia o posesión de los mismos. Mal podría hablarse de venta de terrenos que como tales no existían, no eran susceptibles de apropiación

antes de que sus poseedores a través de los años fueran recuperándolos y habilitándolos por la acción de riego lento y progresivo ejecutado por éstos.

En el trabajo presentado por el Instituto de Crédito Territorial para el taller interinstitucional organizado por UNICEF celebrado en México del 21 al 25 de abril de 1980 al hablar de "regulación de tenencia" se expresa que "el procedimiento legal para normalizar la situación de la tierra será por prescripción". En documentos oficiales el mismo Instituto de Crédito Territorial se refiere a la prescripción trazando criterios para reconocerla de conformidad con la antigüedad de la posesión.

Así mismo, en el contrato celebrado entre el Gobierno Nacional y el Banco Mundial en agosto 31 de 1979, número 1694 CO se establece que el Instituto de Crédito Territorial debía elaborar para agosto 12 de 1979 un programa satisfactorio para transferir los terrenos del área del proyecto a los residentes en él, con el propósito de iniciar para el 1º de enero de 1981 la implementación y transferencia de los mismos sujetos a dicho programa.

Desafortunadamente desconociendo todo ello, sin razones que lo justifiquen, últimamente el Instituto había hablado de los documentos que pueden acreditar la propiedad de éstos, y en consecuencia estableció que quienes no puedan acreditarlos deberán, indiscriminadamente, pagar el valor del lote que posean.

Como dijimos, si en alguna medida se contempló dentro del Proyecto la recuperabilidad de algunas de las inversiones ejecutadas por el Gobierno, fue sobre la base de la capacidad económica de sus beneficiarios, buscando siempre que no se presentaran situaciones en las que como resultado del incremento del valor de la tierra y la vivienda que trajeran consigo las obras de rehabilitación, se fueran a generar cargas y obligaciones que desbordaran la capacidad de pago de sus ocupantes. Con tal previsión se pretendió evitar que muchos de los habitantes de la Zona Sur-Oriental pudieran perder sus predios liquidándolos a bajo precio al no poder cumplir regularmente con pagos mensuales superiores a sus niveles de ingreso.

Es claro que el Gobierno nunca pretendió adelantarse el proyecto, cobrar por el valor de unos terrenos recuperados y habilitados por sus propios ocupantes. Además tenemos que jurídicamente se configuran a plenitud las circunstancias o hechos en virtud de los cuales la ley reconoce el derecho de adquirir la propiedad de un predio por prescripción: la posesión pacífica e ininterrumpida con ánimo de señor y dueño por el lapso de tiempo que la misma ley determina. Tales hechos —la posesión y el tiempo de ésta— habilitarían legalmente a los habitantes de la Zona Sur-Oriental para oponerse al pago del precio de venta que pretende exigir el Instituto de Crédito Territorial y a adalantar los respectivos juicios de pertenencia. Por carecer éstos de la familiaridad y contacto con los procesos judiciales y sobre todo por carecer de recursos económicos para lograr asistencia legal y, por ser injusto pretender cobrarles un precio de venta de unos lotes de terreno a quienes por 30 o más años los han poseído en medio de condiciones ambientales y económicas deplorables hasta finalmente habilitarlos para vivienda, se nos impone a las distintas Ramas del Poder Público la obligación de crear mecanismos legales que nos permitan transferirlos gratuitamente.

Además de las razones expuestas, existe también la imposibilidad insuperable, por lo menos en el inmediato futuro, de pagar un precio de venta por los lotes poseídos, lisa y llanamente por carencia de medios económicos, para poder pagar.

Como antes anotamos, del total de la población de la zona Suroriental, el 56% de ésta, constituye la franja económica activa de la cual sólo el 15.64% trabaja y aporta el 35% del consumo familiar. El 84% de las familias residentes en la zona perciben ingresos inferiores a los niveles mínimos de pobreza relativa. Sus ingresos equivalen al 60% del ingreso promedio existente en Cartagena y sólo a la tercera parte del ingreso promedio existente en las distintas ciudades del país. Para agravar el asunto, tenemos que los ingresos de este vasto sector de población son esencialmente inestables, obtenidos dentro de las actividades de la llamada economía informal, es decir, del rebusque de cada día.

Se trata de gentes que por lo general viven en condiciones de pobreza extrema, que en el mejor de los casos, cuando logran trabajar obtienen ingresos de subsistencia.

Nos preguntamos, en el evento de no transferirlas gratuitamente los títulos a los poseedores y si éstos se niegan a pagar los lotes ¿qué va a hacer el Instituto de Crédito Territorial?, ¿iniciará acciones reivindicatorias contra miles de familias para desalojar a unas 150.000 personas?

Así mismo nos preguntamos, si los objetivos que perseguía el Gobierno con el proyecto, esto es, la rehabilitación económica y social de los habitantes de la zona Suroriental de Cartagena no han sido logrados y las condiciones de miseria y marginalidad permanecen en esencia inalteradas, en gran medida por el incumplimiento del Estado. ¿Cómo van a pretender los funcionarios del Instituto de Crédito Territorial imponer cargas económicas a quienes están imposibilitados para satisfacerlas por carencia absoluta de recursos?

Razones de equidad, de utilidad pública e interés social, demandan la intervención del Estado para regu-

larizar la tenencia de los moradores de la zona Suroriental de Cartagena y para suministrar los servicios sociales mínimos que permitan integrarlos al contexto urbano del resto de la ciudad de Cartagena.

Insistimos en que, además de legalizar o regularizar la tenencia, se deben concluir las obras que el proyecto contempla y que el Instituto de Crédito Territorial ha incumplido. A ese propósito apunta nuestra iniciativa.

Al examinar las normas que el proyecto de ley contempla, tenemos:

En el artículo 2º se le otorgan facultades al Instituto de Crédito Territorial para que, por razones de utilidad pública e interés social, transfiera a título gratuito sus derechos sobre los terrenos de la zona Suroriental delimitados en el artículo 1º de la Ley 10 de 1981, que estén ocupados por beneficiarios del proyecto de renovación urbana de la zona Suroriental de Cartagena.

En el artículo 1º se dispone la ampliación de la cobertura del proyecto, incluyendo como objeto de su acción los sectores denominados Ucopin, Nuevo Paraíso, Las Américas y El Pozón, ubicados en el Barrio Fredonia y El Pozón. Se trata de asentamientos irregulares producto de la ocupación desordenada por parte de núcleos de población absolutamente pobres y sin calificación laboral, provenientes usualmente de áreas rurales, en condiciones muy similares a las experimentadas en el proceso de poblamiento de la zona Suroriental de Cartagena, pero a diferencia de este último iniciado hace 40 años aproximadamente en terrenos de la Nación, el proceso de urbanización de los sectores que se pretende incluir dentro del Programa de Rehabilitación de la zona Suroriental de Cartagena, se inició hace menos de 10 años sobre terrenos de propiedad privada. Tienen en común las condiciones ambientales, físicas y sociales que justificaron la ejecución del Segundo Proyecto de Desarrollo Urbano de Colombia.

En el artículo 3º del proyecto, se establece el carácter de utilidad pública de los terrenos ubicados en la zona Suroriental de Cartagena, con el propósito de que mientras no haya concluido la ejecución del proyecto de Renovación Urbana de la zona Suroriental de Cartagena, éstos no pueden utilizarse, destinarse o transferirse para fines distintos a los contemplados en este artículo.

El artículo 5º del proyecto, busca impedir que se inicien acciones legales contra los poseedores, beneficiarios del proyecto.

En el artículo 6º se pretende que la Junta Administradora de la zona Suroriental de Cartagena, creada en virtud del Decreto 105 de 1976, órgano administrador del proyecto según lo estipulan las cláusulas del "Segundo Proyecto de Renovación Urbana de Colombia", contenido en el Contrato número 1694 de agosto 31 de 1979 C. O., suscrito entre el Gobierno de Colombia y el Banco Mundial, cumpla las funciones para las cuales fue creada. En la sección 102 de dicho contrato, sobre el significado de los términos utilizados en las condiciones generales y en la premisa de éste, literal c) se dice: "Junta Administradora", es la Junta Administradora del Proyecto de Renovación Urbana de la zona Suroriental de Cartagena, establecida en el Decreto 105 de 1976.

Sus funciones son:

—Tomar las determinaciones administrativas y técnicas relacionadas con el Plan.

—Aprobar los estudios y contratos a que haya lugar.

—En general, decidir sobre los asuntos a su juicio convenientes para el logro de tales objetivos.

Como la misma dejó de funcionar prácticamente hace más de 4 años, para reiniciar sus actividades se plantea como algo necesario e ineludible evaluar en términos generales el proyecto, referido fundamentalmente a los aspectos considerados básicos:

—Totalidad de lo invertido.

—Obras por realizar y sus costos.

—La forma como fueron administrados los recursos y el cumplimiento o no de los contratos suscritos y ejecutados o en ejecución.

—Recursos requeridos para concluir las obras contempladas en el proyecto.

En el artículo 7º se da participación a la comunidad en dicha Junta, incluyendo a tres representantes de ella. Así mismo, se establece el procedimiento para designar a tales representantes de la comunidad.

Los artículos 8º, 9º, 10 y 11 persiguen todos establecer mecanismos que impidan la extralimitación de funciones por parte del Instituto de Crédito Territorial, e igualmente que obliguen a respetar la vigencia y asegurar el funcionamiento de la Junta Administradora de la zona Suroriental de Cartagena (Jazsoc).

En el artículo 12, se dispone el rediseño del proyecto de Renovación Urbana de la zona Suroriental de Cartagena para lograr los objetivos originalmente perseguidos, encuadrando éstos en el esquema de desarrollo adoptado por la Administración Barco dentro del Plan de lucha contra la pobreza absoluta. Así mismo, se consideran prioritarias las metas que en el mismo artículo se describen.

Por todo lo expuesto, honorables Congresistas, nos permitimos someter a vuestra consideración el proyecto de ley en virtud del cual se autoriza al Instituto de Crédito Territorial para que transfiera gratui-

tamente la titularidad de los lotes ocupados dentro de la zona Suroriental de Cartagena a favor de sus respectivos poseedores y de conformidad con el censo que para tal efecto deberá levantarse, se dispone la participación de la comunidad en la Junta Administradora de la zona Suroriental de Cartagena (Jazsoc), se prohíben y se dejan sin efectos legales los actos ejecutados por el Instituto de Crédito Territorial, desconociendo las funciones de la Junta Administradora del proyecto.

Lo hacemos convencidos de que existen numerosas y poderosas razones sociales, económicas y jurídicas que justifican sobradamente los objetivos perseguidos con la presente iniciativa. Confiamos en el juicio sereno y objetivo del Congreso respecto de ella y esperamos que cuente con el apoyo suficiente para convertirse en ley de la República, con lo cual habremos reivindicado los derechos de 150.000 personas o más, pertenecientes a los estratos más bajos de la ilustre ciudad de Cartagena de Indias.

De los señores Congresistas con todo respeto,

**Carlos Espinosa Facio-Lince, Manuel Antonio Agámez Pájaro,** Representantes a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría General.

El día 22 de octubre de 1987 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 203 de 1987 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Carlos Espinosa y Manuel Agámez. Pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario encargado,

**Jairo Bonilla Marroquín.**

Hay sello.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 203 DE 1987

por la cual se expiden normas sobre responsables fiscales, constitución de póliza de manejo, régimen de multas y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º Responsables fiscales.** Son responsables fiscales quienes reciban, manejen, dispongan, inviertan, custodien o administren bienes o ingresos de propiedad de la Nación o sus entidades descentralizadas; de las intendencias y comisarías o sus entidades descentralizadas de las Unidades Administrativas Especiales. Además los gerentes, directores o presidentes, gerentes financieros o quienes hagan sus veces; contadores, auditores internos, revisores fiscales, tesoreros, pagadores y almacenistas, de las entidades o personas que en virtud de disposición legal, convenio o contrato, administren fondos especiales con destinación específica o recursos provenientes del Presupuesto Nacional o de créditos externos.

**Artículo 2º De la solidaridad de los responsables fiscales.** Las glcsas de fondo que se deduzcan del examen o revisión de las cuentas, se formularán solidariamente a los responsables fiscales que con sus actuaciones u omisiones las originen. La responsabilidad fiscal de cada uno de ellos se determinará en el juicio fiscal de cuentas.

**Artículo 3º De las inhabilidades.** Los responsables fiscales que en juicio de cuentas se les haya deducido responsabilidad fiscal, no podrán, dentro de los cinco (5) años siguientes a la ejecutoria del respectivo fallo:

- Desempeñar cargos de ordenador principal o secundario, de manejo, jefe financiero, auditor interno, contador o revisor fiscal en la administración pública;
- Suscribir contratos de cualquier naturaleza con organismos del sector público, y
- Recibir, manejar, disponer o administrar bienes o ingresos de carácter público.

**Artículo 4º De la manifestación de inhabilidad.** Los empleados oficiales contratistas y administradores, al tomar posesión, suscribir los contratos o presentar cuentas de cobro de los aportes, afirmarán bajo la gravedad de juramento, que no se hallan incurso en la causal de inhabilidad de que trata el artículo anterior. Esta constancia deberá quedar consignada en el respectivo documento y el juramento se entenderá prestado con su firma.

**Artículo 5º De la constitución de fianzas.** Deberán prestar fianza de manejo, cuya cuantía y modalidad fijará la Centraloría General de la República:

- Los ordenadores de gastos de los establecimientos públicos del orden nacional; secundarios de Ministerios, departamentos administrativos, superintendencias y unidades administrativas especiales; tesoreros, pagadores y almacenistas o quienes hagan sus veces, de las entidades de la Administración Nacional;
- Los ordenadores de gastos de las intendencias y comisarías y sus entidades descentralizadas; tesoreros, pagadores y almacenistas o quienes hagan sus veces, de las entidades mencionadas en este literal;
- Los representantes legales de las entidades o personas que en virtud de disposición legal, convenio o contrato, administren fondos especiales con destinación específica o recursos provenientes del Presupuesto Nacional o de créditos externos;

d) Los tesoreros, o quienes hagan sus veces; de las entidades de carácter privado que reciban aportes o auxilios de la Nación para acción comunal o fines sociales o culturales.

Parágrafo 1º Quienes actualmente estén desempeñando algún cargo de los señalados en el presente artículo, tendrán un plazo de seis (6) meses, contados a partir de la vigencia de la presente Ley, para constituir la correspondiente fianza.

Parágrafo 2º Los auditores de la Contraloría General no refrendarán giro alguno a quienes incumplan lo previsto en el presente artículo.

Artículo 6º **De la aprobación, registro, custodia y efectividad de las fianzas.** Las fianzas serán aprobadas y registradas por la Contraloría General de la República. Cada entidad objeto de protección de sus fondos y bienes tendrá bajo su custodia las pólizas y exigirá en la debida oportunidad su efectividad.

Artículo 7º **De la presentación de la fianza.** Para tomar posesión de los cargos señalados en los literales a) y b) del artículo 5º de esta Ley, será requisito indispensable la presentación de la fianza de manejo debidamente aprobada por la Contraloría General de la República. Igualmente se exigirá el mismo requisito a las personas de que tratan los literales c) y d) del artículo 5º al momento de suscribir los respectivos contratos o convenios, o al presentar la cuenta de cobro de las transferencias, aportes o auxilios presupuestales.

Parágrafo. El empleado oficial que dé posesión sin el lleno de este requisito, será sancionado por el Contralor General de la República con multa equivalente al sueldo básico mensual.

Artículo 8º **De las multas y sus causales.** El Contralor General de la República impondrá multa a los responsables fiscales cuando:

1. No comparezcan a las citaciones que en forma escrita les haga la Contraloría General.

2. No rindan las cuentas, inventarios e informes exigidos por la Contraloría General.

3. No rindan las cuentas, inventarios e informes en la forma y oportunidad establecidas por la Contraloría General.

4. Incurran en errores u omisiones en la presentación y/o contenido de las cuentas, inventarios e informes.

5. Del examen o revisión de las cuentas se originen glosas de forma o del análisis o evaluación de inventarios e informes se produzcan observaciones de fondo.

6. Impidan a los funcionarios de la Contraloría General de la República ejercer su actuación fiscal, la práctica de visitas, investigaciones, inspecciones o exámenes de auditoría externa o no suministren oportunamente los libros, listados, informes y demás documentos que requieran para el cabal cumplimiento de sus funciones.

7. No apliquen los manuales de contabilidad, de control fiscal y demás normas establecidas para la vigilancia de la gestión fiscal.

8. No comprometan o destinen bienes o ingresos de la Nación, en fines diferentes a los previstos en la ley, estatutos, reglamentos, convenios y/o contratos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

9. No se adelanten las acciones tendientes a subsanar las deficiencias señaladas en los informes o dictámenes de auditoría financiera o de gestión.

10. No rindan los informes solicitados por el Contralor General de la República, consagrados en el numeral 3º del artículo 60 de la Constitución Nacional.

Parágrafo. Serán faltas leves las determinadas en los numerales 1º, 3º y 4º y graves las de los numerales 2º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º y 10.

Artículo 9º **De las sanciones.** Quienes incurran en falta leve serán sancionados con multa hasta el 50% de la base imponible, y del 51% al 100%, si la falta es grave.

Para efectos de la imposición de las multas, se tendrá como base:

a) El sueldo básico mensual para los responsables que sean empleados oficiales o privados;

b) Tres (3) salarios mínimos legales mensuales para los responsables fiscales que actúan ad honorem;

c) El valor de los honorarios-mes pactado para los responsables fiscales por contrato de administración delegada o asimilada.

Parágrafo. Para la aplicación de las multas se tendrá en cuenta el sueldo básico mensual, el salario mínimo o los honorarios mes pactados, vigentes al momento de incurrir en la falta.

Artículo 10. **De la reincidencia.** Se considera reincidente quien después de haber sido sancionado con multa, incurra dentro del año siguiente a su imposición, en cualquiera de las causales previstas en el artículo 8º.

En este caso la tasación se hará de la siguiente manera:

a) Quien habiendo sido multado por falta leve, incurra con otra leve, la multa será del 51% al 100% de la base imponible;

b) Quien habiendo sido multado por falta leve, incurra en una grave, la multa será del 100% de la base imponible;

c) Quien habiendo sido multado por falta grave, e incurra en falta leve, la multa será del 100% de la base imponible;

d) Quien habiendo sido multado por falta grave, reincida o incurra en otra grave, la multa será del 100% de la base imponible y su actuación constituye causal de mala conducta;

e) Si habiendo sido sancionado conforme a lo establecido en los literales a), b) y c) del presente artículo, se incurre en otra de las causales del artículo 8º de esta ley, la multa será del 100% de la base imponible y su actuación constituye causal de mala conducta.

Artículo 11. **De la naturaleza de la multa.** Las multas establecidas en la presente ley, son de carácter fiscal y serán impuestas mediante resolución motivada.

Artículo 12. **Del título ejecutivo y término para el pago.** La resolución que impone la multa, debidamente ejecutoriada constituye título ejecutivo a favor de la Nación.

El sancionado deberá cancelar el valor de la multa dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la resolución, en la Tesorería General de la Nación, Administraciones o Recaudaciones de Impuestos Nacionales. Vencido este término, si el sancionado no acreditó el pago ante quien impuso la sanción, se procederá a su cobro por jurisdicción coactiva, con intereses comerciales moratorios.

Parágrafo. Copia de la resolución de imposición de multa con constancia de ejecutoria, se enviará a la entidad nominadora, a la Procuraduría General de la Nación, Superintendencia Bancaria o de Sociedades y al Garante, según sea el caso, para lo de su competencia.

Artículo 13. **De los dictámenes de auditoría financiera y de gestión.** Cuando el dictamen emitido como resultado de exámenes de auditoría financiera o de gestión, sobre la información presentada por los administradores de las entidades sometidas al control fiscal sea adverso, con abstención de opinión, salvedades u opinión parcial derivada de limitaciones impuestas por la Administración, la entidad auditada deberá, dentro del ejercicio siguiente, efectuar los correctivos indicados en el informe de la Contraloría General, sobre aquellos aspectos que no hubiere podido justificar adecuadamente, a fin de reflejar la situación financiera, los cambios en la misma y el resultado de sus operaciones de manera razonable.

El incumplimiento de lo previsto en el presente artículo dará lugar a las sanciones previstas en esta Ley.

Artículo 14. **De la solicitud de acción disciplinaria.** Cuando el Contralor General de la República, como resultado de la vigilancia de la gestión fiscal, detectare situaciones que afectan sustancialmente el patrimonio nacional, podrá solicitar al nominador la iniciación inmediata del proceso disciplinario correspondiente, contra el responsable o los responsables.

Los hechos a que se refiere el presente artículo, constituyen para efectos disciplinarios, falta grave que dará lugar a las sanciones previstas, en el Régimen Disciplinario General o Especial que se le aplique al respectivo empleado oficial.

Parágrafo. Esta disposición adiciona todos los regímenes disciplinarios generales o especiales.

Artículo 15. **De la constitución en parte civil.** El Contralor General de la República, los Contralores Departamentales, el Contralor del Distrito Especial de Bogotá y los Contralores Municipales, por sí o por medio de sus agentes podrán constituirse en parte civil dentro de los procesos penales que se adelanten por el delito genérico de peculado y los delitos contra el patrimonio económico, cuando se cometan sobre bienes del Estado.

Parágrafo. La Constitución en parte civil por la entidad perjudicada con la comisión del ilícito, no excluye a las contralorías.

Artículo 16. **De las cauciones.** Las Contralorías no prestarán caución para denunciar bienes y pedir embargos y secuestros, cuando se constituyan en parte civil en los términos previstos en el artículo anterior.

Artículo 17. **De los informes judiciales para el registro de los llamados a juicio y condenados por delitos contra la Administración Pública.** Los Jueces que conozcan de procesos por delitos contra la Administración Pública o contra el Patrimonio Económico, sobre bienes del Estado, informarán a la Contraloría General de la República, sobre la iniciación de juzgamientos y terminación de los mismos.

Artículo 18. **Del desarrollo de esta Ley.** El Contralor General de la República expedirá los procedimientos necesarios para dar el adecuado desarrollo a la presente Ley.

Artículo 19. **De la vigencia y alcance de la presente Ley.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones de carácter general o particular vigentes que sobre la materia le sean contrarias, en especial los artículos 16 y 26 del Decreto 911 de 1932, artículo 9º de la Ley 58 de 1946, los artículos 5º, 6º, 7º, 8º y el parágrafo del artículo 10 del Decreto 3219 de 1953 y los artículos 18 y 64 de la Ley 20 de 1975.

Presentado a consideración de la honorable Cámara de Representantes por,

Ricardo Rosales Zambrano.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Como es bien sabido de los honorables Congresistas, los artículos 59 y 60 de la Constitución Nacional, constituyen la filosofía de la Contraloría General de la República, otorgando como atribución primordial la de vigilar la gestión fiscal de la administración pública, función que se está cumpliendo de acuerdo con las prescripciones que ha señalado la ley.

Es así como en 1975, aparece la Ley 20 con el objeto de modificar y adicionar normas orgánicas de esta

entidad que venían desde 1923, 1932, 1958 y 1959 cuando se promulgan las Leyes 42, 911, 58 y 151, normas orgánicas de control fiscal que para la década del 70 no guardaban un desarrollo armónico frente al gigantismo de la Administración Pública.

Tales modificaciones y adiciones están representadas en sistemas y directrices para un nuevo ejercicio del control fiscal, a saber:

1. La facultad conferida al Contralor por su artículo 2º, para vigilar personas y entidades que manejen, reciban, dispongan de bienes o ingresos de la Nación a fin de garantizar su conservación y adecuado rendimiento.

2. Determinación de los sistemas de control fiscal aplicables a las distintas entidades integrantes de la Administración Central y del sector descentralizado, conforme la naturaleza jurídica de cada una de ellas.

3. Se introduce el concepto moderno de auditoría financiera para las empresas industriales y comerciales del Estado, sociedades de economía mixta y establecimientos de crédito, compañías de seguros, almacenes generales de depósito y demás entidades financieras estatales, el cual se ajustará al giro especial de los negocios que le señaló la ley.

4. Se establece la posibilidad de la imposición, del control fiscal previo para las empresas industriales y comerciales del Estado y sociedades de economía mixta cuando lo soliciten su junta o consejos directivos o por determinación del Contralor, al detectar frecuentes y repetidas irregularidades en la administración de estas entidades.

5. Reitera la facultad del Contralor para intervenir en la contabilización y refrendación de todo documento que constituya deuda pública.

6. Reconoce al Contralor la facultad para llamar la atención a funcionarios administrativos que dispongan de bienes o fondos de manera excesiva, ilegal o superflua.

7. Establece la creación de unidades de trabajo para controlar el manejo de las transferencias o aportes con destinación a juntas de acción comunal o a entidades con fines sociales o culturales.

8. Faculta al Contralor para la imposición de multas hasta por el valor de un mes de remuneración por incumplimiento en la rendición de las cuentas.

9. Se otorga la facultad a los organismos fiscalizadores de cualquier nivel, para constituirse como parte civil en los procesos que se adelanten por el delito genérico de peculado.

Para el desarrollo de los principios básicos contenidos en la Ley 20, el Congreso facultó al Gobierno para la reestructuración de la Contraloría, de conformidad con los términos de esta ley y asegurando de esta manera la eficacia de la vigilancia fiscal, función que el Ejecutivo cumplió con la expedición de los siguientes Decretos:

924 de 1976, "por el cual se establece la estructura orgánica de la Contraloría General de la República".

925 de 1976, "por el cual se determinan los procedimientos generales de control fiscal y de auditoría, el alcance que deben tener el control previo y la contabilidad general de la Nación y se dictan normas sobre estadística".

926 de 1976, "por el cual se establece la nomenclatura de cargos de la Contraloría General de la República".

927 de 1976, "por el cual se fijan la escala salarial y los requisitos mínimos para desempeñar cargos en la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones".

928 de 1976, "por el cual se establece la planta de personal de la Contraloría General de la República".

929 de 1976, "por el cual se establece el régimen de prestaciones sociales de los funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República".

937 de 1976, "por el cual se expide el Estatuto de personal para los empleados de la Contraloría General de la República".

En este momento han transcurrido doce (12) años de vigencia de la ley 20, lapso durante el cual se ha podido apreciar que la Contraloría ha estado limitada en su actuación fiscal, al no poder culminar efectivamente su labor constitucional, por ausencia de instrumentos jurídicos que le permitan definir responsabilidades fiscales a las personas o entidades cuando incumplen sus deberes en el manejo y disposición de bienes o ingresos de la Nación.

Por lo anterior, indudablemente se hace necesario que la ley dote a la Contraloría de herramientas ágiles y efectivas que le permitan la obtención de resultados acordes con su función fiscalizadora.

#### Contenido y naturaleza del proyecto

Se somete a consideración de los honorables Congresistas el presente proyecto de ley, en el cual se introducen nuevas figuras y se ratifican conceptos de suma importancia para que la Contraloría General de la República, pueda cumplir cabalmente sus atribuciones y cuyo contenido es el siguiente:

##### 1. Responsables fiscales.

Se pretende acabar con la idea de considerar responsables ante la Contraloría General solamente a los tesoreros, pagadores y almacenistas; por lo tanto se introduce el concepto de responsable fiscal, incluyendo tanto a los ordenadores, como a otros empleados de la administración pública y del sector privado,

que en virtud de disposición legal, convenio o contrato, administren bienes o ingresos del Estado, amplíanlo por lo tanto el concepto de responsable de manejo.

### 2. Solidaridad de los responsables fiscales.

Del examen o revisión de las cuentas se deducen responsabilidades y se formulan glosas a los almacenistas, tesoreros o pagadores de las entidades públicas, este proyecto introduce la figura de la responsabilidad solidaria, extensiva a los responsables fiscales, que con sus actuaciones u omisiones den origen a las glosas de fondo; pues en las actuales circunstancias sólo recae sobre el cuentadante.

### 3. Inhabilidades de los responsables fiscales.

Otro aspecto es el relacionado con los responsables fiscales, a quienes se les haya deducido responsabilidad en juicio fiscal de cuentas en razón a que con su conducta están demostrando que no poseen las calidades necesarias para manejar bienes del Estado, motivo por el cual, se establece como pena accesoria la inhabilitación por cinco (5) años para ejercer cargos en la administración pública, y celebrar contratos cuando ello conlleve el manejo de bienes o ingresos públicos.

Precisamente, buscando salvaguardar el interés general dicha finalidad se hace extensiva a determinados cargos de aquellas personas jurídicas que en virtud de disposición legal, convenio o contrato, administren fondos especiales con destinación específica o recursos provenientes del Presupuesto Nacional o del Crédito Externo, las cuales en determinado momento son depositarias de la confianza pública.

### 4. Constitución fianzas.

Desde los inicios de la legislación fiscal, se ha exigido que toda persona responsable del manejo de fondos o bienes del Erario, debe responder por el daño o deterioro que con sus actos se ocasionen al patrimonio público.

Por consiguiente, es menester ampliar la obligación de constituir fianzas por parte de otros funcionarios que sin ser estrictamente de manejo, disponen y administran fondos públicos, con el fin de que se garantice al Estado la recuperación de dineros que por cualquier causa se hayan distraído.

### 5. Multas y sanciones.

La Contraloría General de la República en procura de adecuar nuevas medidas de protección respecto de los bienes del Estado y, teniendo en cuenta que el control fiscal constituye uno de los elementos fundamentales del Derecho Público, busca con este proyecto, actualizar y unificar la normatividad sancionatoria, para quienes administren el Erario Público y así estar acorde con las modalidades de la gestión fiscal.

Por lo tanto, siendo la Contraloría General consciente de la filosofía del control y conocedora de la estructura y finalidad de la administración pública, busca sancionar con multas las omisiones, negligencias e impericias que por su naturaleza no ameritan la iniciación de un juicio fiscal de cuentas, razón por la cual, el máximo organismo de control dentro de la órbita constitucional, debe estar dotado de una potestad sancionatoria.

Si bien es cierto, que la Contraloría General posee actualmente algún poder sancionatorio, no lo es menos que su aplicabilidad resulta inocua dado que la normatividad en que se fundamenta data de cuarenta años atrás, consagrándose en ellas la facultad de imponer multas por valores que en la actualidad no corresponden al criterio, ni a la drásticidad con que se pretendía sancionar a los posibles infractores. Esto lo podemos observar en el artículo 9º de la Ley 58 de 1946, donde encontramos que tal sanción debe oscilar entre cinco y quinientos pesos moneda corriente imponibles a todos los empleados de manejo, contratistas o agentes del Gobierno obligados a rendir cuentas.

Posteriormente, la Ley 20 de 1975, eleva la cuantía de la multa hasta el valor de un mes de remuneración, pero la circunscribe únicamente al cuentadante, hecho que motiva al organismo fiscal a adoptar con el presente proyecto, un sistema dinámico que permita conservar sus características: Retributivas, indemnizatorias y sancionatorias.

Igualmente, en dichas normas no se encuentran establecidas en forma detallada y concisa todas las conductas que puedan llegar a originar una sanción de multa, hecho que nos induce a obrar acorde con las nuevas modalidades de control fiscal y sobre todo, sin desconocer las innovaciones del procedimiento administrativo, las cuales no podía prever el legislador del año 46.

Este proyecto enumera taxativamente las causales que originan la imposición de multa, correspondiendo a cada una de las posibles conductas en que puedan incurrir los responsables fiscales por entabrar, negar, desconocer y muchas veces, burlar la acción fiscalizadora.

Desde luego, no todas las causales revisten la misma gravedad; de ahí que se califiquen en graves y leves, estableciendo para cada una de ellas su ponderación; y también para la tasación de la multa, ese factor dinámico que permite al Contralor General de la República obrar acorde con la naturaleza del hecho.

La sanción de multa es de naturaleza fiscal. Su recaudo debe hacerse a través del Tesoro Nacional y se impondrá mediante resolución motivada, garantizándose así el derecho de defensa, conforme al ordenamiento jurídico existente. Igualmente, se establece

la causal de mala conducta por incurrir o reincidir en las causales enunciadas, correspondiéndole a la entidad nominadora o a la Procuraduría General de la Nación, la iniciación del correspondiente proceso disciplinario.

### 6. Dictámenes de auditoría financiera y de gestión.

Como consecuencia de la inoperancia de quienes tienen a su cargo aplicar los correctivos consignados en los dictámenes de auditoría financiera y de gestión, en las entidades sujetas a este control se consideró establecer sanciones a este tipo de omisiones a fin de que el ente fiscalizado efectúe los correctivos previstos en el dictamen.

### 7. Constitución parte civil.

Se ratifica lo previsto en el artículo 18 de la Ley 20 de 1975 sobre la constitución de los contralores en parte civil dentro de los procesos penales que se adelantien por el delito genérico de peculado, y se amplia esta facultad para los delitos contra el patrimonio económico cuando éstos recaigan sobre bienes del Estado. En razón a que no sólo los funcionarios públicos pueden ser sujetos activos de hechos punibles que atenten contra bienes del Estado y atendiendo a la clara diferencia de los conceptos: Objeto material del delito y sujeto pasivo del delito es necesario extenderle esa facultad a la Contraloría para que pueda entrar al proceso penal, buscando la indemnización de perjuicios.

Es claro que el Estado es el sujeto pasivo del delito de peculado, por ser el titular del bien jurídico de la administración pública, y las contralorías encargadas de vigilar los bienes de éste. Pero esta facultad no se debe limitar a funcionarios sino también a particulares cuando, unos u otros, atenten contra bienes públicos.

### 8. Solicitud de acción disciplinaria.

Ante la prohibición constitucional que tiene el Contralor General de la República de intervenir en la toma de decisiones de la Administración se ha considerado conveniente facultar al Contralor para solicitar la aplicación de la acción disciplinaria a los funcionarios públicos que debido a su actuación hayan afectado sustancialmente el patrimonio del Estado.

De esta forma y en aras de una mejor sistematización del régimen jurídico de la función fiscalizadora, dejamos a su consideración, honorables Congresistas, el presente proyecto de ley como un esquema imprescindible para el manejo, conservación y adecuado rendimiento de los fondos públicos.

De los honorables Congresistas,

Ricardo Rosales Zambrano.

CAMARA DE REPRESENTANTES  
Secretaría General

El día 27 de octubre de 1987, ha sido presentado en este Despacho el proyecto de ley número 206 de 1987 con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Ricardo Rosales Zambrano, pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario,

Luis Lorduy Lorduy.

## Ponencias e Informes

**INFORME DE PONENTE PARA PRIMER DEBATE**  
al proyecto de ley número 148 de 1987 Cámara, "por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970".

Señor Presidente, honorables Representantes:

Me ha sido asignado el proyecto de ley número 148 de 1987 Cámara, "por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970", cuya autoría corresponde a las honorables Representantes Luz Amparo Patiño Betancur, María Cristina Rivera de Hernández y Pilar Villegas de Hoyos, para rendir ponencia, informe que me permito presentar a continuación:

La iniciativa contiene un propósito incuestionable y han sido las honorables Representantes, ponentes de este proyecto de ley, quienes han asumido como legisladoras la preocupación del Estado colombiano, de abolir todo tipo de discriminación en el régimen jurídico de la familia y toda distinción inferiorizante entre los hijos, pues tal como lo dispone la Ley 7ª de 1979 "... todos los niños desde la concepción en matrimonio o fuera de él, tienen derecho a los cuidados y asistencias del Estado..."

A fin de corroborar la importancia del proyecto de ley en mención, demos un ligero vistazo a la Ley 29 de 1982 que otorgó "igualdad de derechos herenciales a los hijos legítimos, extramatrimoniales y adoptivos..." hecho que nos hace concluir que al legislar

se ha otorgado gran importancia a los derechos patrimoniales, mas no a la persona como tal.

Mediante la Ley 96 de 1985 se revistió al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de 12 meses para reformar el régimen de registro del estado civil de las personas. A pesar de que la Superintendencia de Notariado y Registro conjuntamente con el Colegio de Notarios de Colombia, en consideración a su experiencia en el desarrollo de las actividades relacionadas con este servicio, presentó un proyecto de decreto modificando el Estatuto Orgánico del Registro del Estado Civil, tal proyecto nunca se perfeccionó. No obstante haberse frustrado esta modificación, la Superintendencia de Notariado y Registro ha concepuado favorablemente sobre el derecho que le asiste a los hijos extramatrimoniales no reconocidos, para llevar los dos apellidos maternos, precedente no sólo para quienes se inscriban actualmente sino para quienes ya están inscritos; concepto que no es de obligatorio cumplimiento.

Ahora bien, en consideración al proyecto de ley que nos ocupa, me permito hacer algunas modificaciones, con el ánimo de obtener mayor precisión, así:

Artículo 1º Coordinación en cuanto al número se refiere, entre el verbo y el sustantivo.

Exactitud respecto al primer apellido del padre y el primero de la madre.

El texto del precitado artículo, otorga a los hijos extramatrimoniales el derecho de inscribirse con los dos apellidos de la madre y por oposición, al funcionario competente del registro civil, la obligación de tal inscripción. Sin embargo, el párrafo del antes citado artículo primero dice:

"Las personas a que se refiere la parte final de este artículo podrán pedir al Notario, por sí o por medio de su representante legal, la adición del Registro para hacer constar los dos apellidos de la madre".

Está perfectamente claro que si lo que se busca es igualdad de derechos, el procedimiento para la inscripción de un hijo extramatrimonial no reconocido debe ser exactamente igual al que se sigue en la inscripción de un hijo legítimo, pues la única diferencia radica en que el primero llevará los dos apellidos de la madre. En consecuencia, debe quedar establecido con absoluta precisión, el derecho del hijo extramatrimonial e implícita la obligación del funcionario competente del Registro Civil.

Por estas razones, considero que se debe suprimir el texto del mencionado párrafo y en su lugar, considerar la inscripción de las personas que al entrar en vigencia esta ley, estén inscritas con un solo apellido, para que soliciten al funcionario del Registro Civil competente, la adición del segundo apellido, a petición de su representante legal si fuere menor o directamente si fuere mayor de edad.

Por lo expuesto, honorables miembros de la Comisión, me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 148 de 1987 Cámara, con el pliego de modificaciones que por separado acompaño.

Alberto Murgueitio Restrepo  
Ponente.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de ley número 148 de 1987 Cámara, "por medio de la cual se reforma el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970".

Título: El original del proyecto.

Para el artículo primero el siguiente: "El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, quedará así:

Artículo 53. "En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre".

Para el párrafo: "Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un solo apellido, podrán solicitar al funcionario del Registro Civil competente, la adición del segundo a petición de su representante legal si fuere menor o directamente si fuere mayor de edad".

Artículo 2º original: Suprimase.

Para el artículo 2º: El artículo tercero original del proyecto.

Alberto Murgueitio Restrepo  
Ponente.

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de ley número 28 Cámara de 1987.

Señor Presidente Cámara de Representantes:

Cumpro con el honoroso encargo de rendir ponencia para segundo debate del Proyecto de ley número 28, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

**Antecedentes.**

El día 28 de julio de 1987 fue presentado ante el Secretario General de la Cámara de Representantes por los señores Ministros de Minas y Energía y Hacienda y Crédito Público, doctores Guillermo Perry Rubio y Luis Fernando Alarcón, el proyecto de ley en referencia. En la misma fecha el proyecto fue repartido a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara y remitido a la Sección de Tramitación de Leyes para las anotaciones de rigor y a los Anales del Congreso, donde aparece publicado en el número 37 de 1987.

En julio 29 el proyecto fue recibido en la Comisión Primera Constitucional y en la misma fecha se repartió para ponencia en primer debate al suscrito. En agosto 20 de 1987 presenté el informe de ponencia para primer debate y se publicó en los Anales número 59 de 1987.

**Resumen de la ponencia de primer debate.**

Hice, señor Presidente y honorables Representantes, un juicioso análisis sobre la conveniencia del proyecto y estudié sus principales alternativas llegando a las siguientes conclusiones más relevantes:

a) Por una designación de la Providencia y de la geología, nuestro país cuenta con una enorme riqueza minera distribuida entre diversos tipos de minerales donde prevalecen el carbón y el oro, pero existen también níquel, cobre, zinc, hierro, plomo, cromo, estaño, uranio, mármol, grafito, cuarzo, arcillas, barita, bentonita, molibdeno, yeso, sal, fluorita, esmeraldas, fosfatos, azufre, antimonio, sílices y materiales pétreos para la construcción. Ese es un hecho que los geólogos afirman sin lugar a dudas.

b) Concedente con su gran potencial de recursos, el país ha tenido una vasta tradición minera de la cual existen antecedentes desde épocas precolombianas hasta nuestros días. La producción de oro fue nervio de la economía y fuente de bienestar del reino español y continúa siendo para el futuro una de las principales alternativas en el desarrollo de la nación colombiana. Sin embargo, a pesar de las indicaciones de poseer una gran riqueza minera, no existe suficiente exploración, materia en la que el país se ha quedado también gravemente rezagado.

c) Me sorprendí enormemente cuando encontré que el país tampoco cuenta con instrumentos legales apropiados que apoyen y estimulen la actividad minera. Es alarmante ver cómo en los últimos quince años este sector se ha venido desarrollando en forma caótica y desordenada en sus aspectos económicos, técnicos, legales y sociales.

d) Consultando con los gremios mineros (Asociación Colombiana de Mineros, Federación de Carboneros, Cooperativas), mineros y expertos en estas materias, concluí que los exagerados y engorrosos trámites y la gran cantidad de litigios sobre los derechos, han hecho que la minería se realice informalmente o sea sin el respaldo del respectivo título.

e) Igualmente hallé que desde 1864 no se ha expedido en Colombia una codificación en minas que regule íntegramente la materia. Hubo esfuerzos legislativos de alguna manera sirvieron a la industria, pero que hoy podría decirse se muestran obsoletos ante la realidad minera del país y del mundo. Vale la pena destacar las Leyes 85 de 1945, 60 de 1957, 20 de 1969, 61 de 1979 dentro de los esfuerzos normativos. En 1954 (Decreto 1779) se expidió un Código de Minas, el cual nunca entró en vigencia.

Es decir, desde hace 125 años no se expide un reglamento minero como el que ahora se dispone dictar el Gobierno con el apoyo de los Estudios para la Formulación del Plan Nacional de Desarrollo Minero recientemente elaborado y el trabajo de la Comisión de Estudios y Reforma de la Legislación Minera que con tal objeto integró en octubre de 1986.

f) En relación con las facultades extraordinarias hice, señor Presidente y honorables Representantes, algunos análisis sobre la necesidad y conveniencia del Proyecto. Jurídica y constitucionalmente éste cumple sobradamente con el requisito de precisión por su órbita material, contenido y límite, hasta el punto de gastar 17 numerales para señalar con detalle y especificidad los asuntos en que el Ejecutivo podrá legislar extraordinariamente. No advertí vaguedad alguna, salvo en la idea de los fondos de fomento minero por lo cual me permití sugerir algunas modificaciones.

g) La necesidad y conveniencia de estas facultades extraordinarias se fundamentan principalmente en que el derecho minero, la actividad minera y el sector minero en general involucran diversos aspectos de carácter técnico, económico, legal y social que imponen un tratamiento del tema por parte de una variada gama de expertos que van desde abogados, ingenieros de minas, topógrafos, geólogos, ingenieros ambientalistas, ingenieros de sistemas, economistas mineros, gremios y hasta los propios mineros hacia quienes van dirigidas las disposiciones.

Del texto de la exposición de motivos y del proyecto de ley se deduce con toda claridad la magnitud de los temas especializados que involucra un Código de Minas, los cuales aconsejan que éste se expida por la vía de las facultades extraordinarias, tal como ha sido la experiencia del Parlamento al revestir recientemente facultades al Gobierno para la expedición de los Códigos de Recursos Naturales Renovables, Contencioso Administrativo y el Código de Procedimiento Penal. No cuenta desgraciadamente el Parlamento con los instrumentos operativos para realizar apropiadamente su gestión de expedir las leyes; si el grupo de

expertos con que ha trabajado el Gobierno en el diseño del Código de Minas hicieran parte del Legislativo, obviamente el Congreso tendría la oportunidad de ocuparse de estas materias pues lograría llegar a tener un conocimiento formal y de fondo de la problemática del sector minero nacional, planteando políticas y soluciones encaminadas a su reordenamiento, promoción y fortalecimiento. De esa manera se lograría conjugar el interés del Ejecutivo con el del Legislativo para convertir la industria minera en una importante actividad rural que sea real y verdadera fuente de trabajo, como se propone en el proyecto de ley en referencia.

h) En la ponencia para primer debate dejé consignadas las explicaciones que deduje del proyecto dentro de las limitaciones que mi conocimiento de la materia me impusieron; con todo, en el transcurso de las discusiones tanto en la Subcomisión conformada por la Presidencia de la Comisión Primera como en el seno de la misma Comisión logré ampliar varios criterios filosóficos del proyecto que me convencieron aún más de sus virtudes y del beneficio que representa para el sector minero y especialmente para la minería de subsistencia. Estas razones me hacen definir el proyecto de ley en estudio como de alto contenido social.

**Modificaciones al proyecto original.**

En consecuencia con mi estudio, me permití presentar un pliego de modificaciones donde recogí las que en mi opinión debería tener en cuenta el proyecto. Con las modificaciones propuestas solicité darse primer debate al proyecto en referencia.

Sometida a discusión la ponencia fue integrada por la Presidencia de la Comisión Primera una Subcomisión conformada por los honorables Representantes Mario Uribe Escobar, Enrique Barco, María Cristina Ocampo de Herrera, Darío Martínez B., Héctor Helí Rojas, Rafael Serrano Prada, Guillermo Tascón Villa. La Subcomisión estudió junto con el señor Ministro de Minas y Energía doctor Guillermo Perry Rubio y Douglas Velásquez Jácome Presidente de la Comisión de Estudios y Reforma de la Legislación Minera el texto del proyecto explicándose de manera sobrada y amplia el alcance de cada una de las facultades allí solicitadas.

Recogidas las atinadas recomendaciones de orden técnico, jurídico, económico y social sugeridas por los honorables Representantes resultaron a la postre definitivamente positivas para el mejoramiento de la iniciativa y posibilitaron su aprobación.

Continuando con la discusión en el seno de la Comisión retiré el pliego de modificaciones y se formularon proposiciones donde se canalizaron las diversas opiniones surgidas de los honorables Representantes.

**Texto definitivo y explicación de las modificaciones.****TITULO**

"por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

Para hacerlo concordante con las modificaciones contenidas en el numeral 3º del artículo 1º y en el artículo 5º del texto definitivo del proyecto se adicionó la frase "normas de carácter tributario, cambiario".

**Artículo 1º:**

"Artículo 1º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, por el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, para expedir un Código de Minas que comprenderá los recursos naturales no renovables existentes en el suelo o en el subsuelo del territorio nacional, incluidos los espacios marítimos jurisdiccionales. Se exceptuarán de dicho Código los hidrocarburos en estado líquido o gaseoso. El Código de Minas regulará íntegramente la materia y constituirá un cuerpo armónico de disposiciones sustantivas y de procedimiento, que metódica y sistemáticamente organizadas, habrán de comprender principalmente, los siguientes aspectos":

Esta parte del artículo 1º, quedó igual al proyecto original.

**Numeral 1º:**

"1. Reafirmar el principio de que el subsuelo, los depósitos, yacimientos minerales y las minas contenidas en el suelo o subsuelo, pertenecen a la nación en forma inalienable e imprescriptible, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros. Dentro de este concepto quedan incluidas las canteras y los demás depósitos de materiales de construcción, así como los pétreos de los lechos de los ríos, aguas de uso público y playas".

El numeral 1º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 2º:**

"2. Establecer la naturaleza y contenido del derecho de explorar y explotar los depósitos, yacimientos minerales y minas de que trata el numeral anterior y el objeto de los derechos que otorgue la nación sobre

estos en favor de los particulares o de empresas u organismos públicos y definir las formas y modalidades de adquisición y transmisión de tal derecho. Adoptar igualmente las disposiciones sobre actividades mineras tales como prospección, exploración, explotación, aprovechamiento, fundición, transformación, comercialización, beneficio, transporte y procesamiento, y sobre los actos y contratos que respectó a los mismos se expidan y celebren".

Se eliminó la expresión "... a cualquier título..." para evitar confusión sobre el alcance de su naturaleza y contenido en cuanto a interpretar esta facultad para conceder derechos de propiedad sobre las minas bajo título de dominio como lo preveía el obsoleto sistema de la adjudicación. Ello estaría en contradicción con la idea de que los nuevos títulos mineros pretendan una real y adecuada exploración y explotación de las minas, por lo cual serán eminentemente precarios y condicionados al cumplimiento de las obligaciones que se impongan en el Código. Esta posición filosófica en el Código de Minas conlleva también el de modificar el criterio de selección de los solicitantes de los derechos mineros, eliminando el principio "de primero en el tiempo primero en el derecho", por el de elegirse preferencialmente a quien presente el proyecto con mayor seriedad, responsabilidad y capacidad técnica y económica. De esta manera se pretende, en primer término, que las minas sean para los mineros que realmente las exploren y exploten adecuadamente y en segundo lugar evitando que las áreas, depósitos y yacimientos mineros continúen convirtiéndose en expediente de activo patrimonial para sus beneficiarios y no en un título que imponga el desarrollo de reales actividades mineras.

**Numeral 3º:**

"3. Definir y diferenciar con base en criterios técnicos, económicos y sociales a la pequeña, mediana y gran minería y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que las regulen.

Las finalidades de esta diferenciación serán entre otras las de establecer trámites expeditos para el otorgamiento de los derechos mineros, un tratamiento fiscal preferencial y otras ventajas y estímulos a la pequeña y mediana minería.

El Código buscará también facilitar las inversiones en grandes proyectos mineros de manera que contribuyan al desarrollo socio-económico de las regiones donde se ubiquen, preserven el medio ambiente y se subordinen al interés nacional".

Se modificó este numeral en el sentido de que el Código defina y diferencie sobre la base parámetros técnicos, económicos y sociales de la pequeña, mediana y gran minería, estableciendo trámites expeditos para el otorgamiento de los derechos así como un tratamiento fiscal preferencial y otras medidas encaminadas a estimular esta actividad por su importancia dentro del contexto económico nacional. Como se afirma en la exposición de motivos, la dificultad para la obtención de títulos mineros y los engorrosos trámites legales es una de las mayores causas de la desorientación del sector minero colombiano. Por ello la Subcomisión encontró sumamente importante que el legislador puntualizara concretamente este aspecto con el objeto de que el Gobierno realice innovativos esfuerzos para obtener eficiencia y agilidad en la expedición de los títulos.

En este numeral, se adiciona un nuevo inciso con el objeto de elevar a mandato legal el estímulo y facilidad para el desarrollo de inversiones en grandes proyectos mineros en sus diversas etapas, incluidas las empresas de transformación de las sustancias explotadas a fin de propiciar las inversiones para la realización de estos proyectos los cuales promueven el desarrollo económico y social de las regiones mineras con la creación de nuevas fuentes de trabajo, construcción de vías de comunicación, hospitales, escuelas, demás obras de infraestructura y de saneamiento ambiental. Por otra parte, la protección de la soberanía y la subordinación del interés nacional será la óptica con la cual se mirará la celebración de los contratos de gran minería.

Con las modificaciones presentadas a este numeral la Comisión plantea concretas soluciones al impulso de la industria minera, mostrando una actitud mucho más fuerte ante la tímida que formulaba el proyecto original. De una vez indica el legislador al Gobierno su obligación de recurrir a innovativos métodos para hacer expeditos y eficientes los trámites administrativos dirigidos al otorgamiento de los derechos mineros. En este punto se señaló también la concordancia que deberá existir con el registro minero que contempla el numeral 4º del artículo 1º.

La finalidad de diferenciar la minería en pequeña, mediana y grande, introduce también un tratamiento fiscal preferencial y otras ventajas y estímulos para la pequeña y mediana minería, sector que le ha correspondido la producción minera del país (con excepción de Cerrejón y Cerromatoso) no solo sin contar con la facilidad para el otorgamiento de sus derechos sino a contrapelo de su apoyo e impulso institucional. Para el ponente fue sorprendente encontrar como la legislación minera vigente a pesar de establecer varios sistemas para la exploración y explotación de las minas (licencias de exploración, contratos de concesión para la explotación, permisos de exploración y explotación, aportes, reservas especiales y reconocimientos de propiedad privada) todos están sometidos a las mismas formalidades, condiciones y trámites e inclusive al pago de iguales contraprestaciones económicas. Por ejemplo la Ley 61 de 1979 que establece un impuesto a la producción del carbón

no discrimina al pequeño productor que explota 300 o 500 toneladas al mes, del mediano que llega a producir alrededor de 5.000 y ni del gran productor que puede llegar a producir 15 millones de toneladas anuales. Lo mismo ocurre en materia de oro donde los mineros pagan el 3% del valor total por onzas Troy producida, sin distinguir entre las diversas clases y niveles de explotaciones.

Con esta facultad podrá el Gobierno entonces, reparar estas aberrantes situaciones que colocan en similares condiciones al pequeño minero con el mediano y el grande, para formular criterios y tratamientos diferentes para cada uno de ellos.

Encontró la Comisión, que en los grandes proyectos mineros se deben facilitar las inversiones tanto nacionales como extranjeras. Pero de una vez se deja sentada la premisa de que estos deben contribuir al desarrollo socioeconómico de las regiones donde se ubique, preservar el medio ambiente y sobre todo subordinarse al interés nacional como una forma de protección de la soberanía y de los recursos naturales no renovables.

Afirmé en mi ponencia para primer debate que la nueva legislación deberá inclinarse al Gobierno a la protección legislativa de la minería informal como los "barequeros" y "masamorreros", buscando racionalizar y dignificar su actividad, defendiéndolos frente a posibles abusos de empresarios e intermediarios. Ello implicará la definición e implementación de programas de asistencia técnica, crédito, capacitación y organización comunitaria, los cuales serán posibles realizar a través de los Fondos de Fomento Minero fortalecidos económicamente con la destinación dada a las contraprestaciones económicas provenientes de la pequeña y mediana minería.

La formulación de estos programas debe realizarse con criterio regional y trabajo con la comunidad, asegurando el cumplimiento de las recomendaciones pertinentes, siguiendo las experiencias de programas específicos ya adelantados como el de Pladecop y el de la Universidad de Antioquia.

Los sistemas asociativos (microempresas, cooperativas) juegan un papel decisivo dentro del diseño de una política de apoyo a la minería de subsistencia pues contribuye a mejorar sus niveles de producción y desarrollar los de comercialización, contribuyendo globalmente al mejoramiento de su nivel de vida. Para ello se debe recurrir a sistemas de persuasión indicativa, divulgación apropiada, educación y promoción.

El ponente está convencido de que una labor del Gobierno en esta materia, planeada, ordenada y dirigida desde las disposiciones y filosofía del Código de Minas, serán en muy corto plazo una verdadera solución y revolución social a esa gama de la actividad minera que ha sido histórica e irresponsablemente abandonada a su suerte.

**Numeral 4º:**

"4. Establecer el Registro Minero y la obligación por parte de los particulares y del Gobierno, de inscribir en él todos los actos y contratos relacionados con las actividades mineras y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento requeridas con tal fin".

El numeral 4º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 5º:**

"5. Ratificar la extinción de los derechos de los particulares sobre las minas a que se refiere el artículo 3º de la Ley 20 de 1969".

El numeral 5º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 6º:**

"6. Dictar las normas para que el Gobierno pueda declarar, por razones técnicas y económicas comprobadas, reservas especiales de carácter temporal sobre algunos depósitos, yacimientos minerales y minas y las regulaciones a las que debe someterse la administración en esta materia. En uso de esta facultad el Gobierno podrá ratificar, modificar, abolir y reglamentar las reservas especiales constituidas en la actualidad".

El numeral 6º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 7º:**

"7. Declarar de utilidad pública o de interés social la industria minera y las demás actividades a que se refiere el numeral 2º de este artículo".

El numeral 7º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 8º:**

"8. Adoptar las normas sustantivas y de procedimiento correspondientes a la expropiación en materia de actividades mineras y las indemnizaciones correspondientes".

El numeral 8º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 9º:**

"9. Adoptar las normas sustantivas y de procedimiento correspondientes a las servidumbres en materia minera y a sus indemnizaciones".

El numeral 9º, queda igual al proyecto original.

**Numeral 10:**

"10. Regular las condiciones extintivas de los derechos que a cualquier título hayan obtenido los particulares, o empresas u organismos públicos sobre los yacimientos, depósitos minerales y minas".

El numeral 10, queda igual al proyecto original.

**Numeral 11:**

"11. Dictar normas sobre el abastecimiento a la industria nacional de los productos mineros explotados".

El numeral 11, queda igual al proyecto original.

**Numeral 12:**

"12. Dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento que regulen el sistema legal y convencional de contraprestaciones económicas y de impuestos específicos a la actividad minera, y de las regalías y participaciones para la Nación, departamentos, territorios nacionales, municipios y de las entidades descentralizadas, sobre la actividad minera realizada en el país, estableciendo la proporción, entidad o entidades que los recaudarán y el destino que se dará a tales recursos. Los recaudos de los impuestos específicos y regalías que afecten por igual a la pequeña y mediana, serán destinados como mínimo en un 70% a los municipios donde se desarrolle esa actividad, de estos recursos tales municipios deberán destinar a la protección ecológica y ambiental, en la forma y proporción que señale el Código.

El Gobierno en las regiones donde se exploten recursos no renovables, podrá crear corporaciones autónomas regionales que planifiquen el recaudo y la inversión de las regalías".

Se elimina el numeral 12, del cual con algunas modificaciones pasa a convertirse en el artículo 5º y el numeral 13 del proyecto original pasa entonces a ser el numeral 12, adicionándose la parte en que se establece que el producto por concepto de contraprestaciones económicas e impuestos específicos en el desarrollo de actividades mineras se destinará como mínimo en el 70% a los municipios donde se desarrolle esa actividad, los cuales deberán dedicar un porcentaje a la protección ecológica y ambiental en la forma y proporción que señale el Código. De esta forma se garantiza la participación económica directa del ente administrativo local en las actividades mineras, máxime cuando a éste le corresponderá gran parte en la administración de los recursos mineros, por la descentralización que de ella se prevé el nuevo Código, como lo afirma el Gobierno en la exposición de motivos.

El fortalecimiento de la capacidad de administración de los recursos mineros por parte de las alcaldías municipales y su coordinación con el Ministerio de Minas y Energía a través del sistema de Registro Minero que el proyecto contempla, es una verdadera conquista para los pequeños mineros. La carga administrativa y económica que esta actividad implique para los municipios será compensada con la destinación específica de las contraprestaciones económicas e impuestos que el Código señala.

Ha considerado el legislador que de los recursos obtenidos se deberá destinar a la protección ecológica y ambiental la parte que señale el Código, facultándose también al Gobierno para crear corporaciones autónomas regionales que planifiquen el recaudo y la inversión de las regalías en aquellas regiones en las que existen explotaciones mineras.

Estas modificaciones al proyecto original provenientes de la Subcomisión y de los honorables Representantes de la Comisión Primera Constitucional, demuestran justamente la importancia que para el legislador tiene la coordinación del impulso a la actividad minera del país con la implementación de planes efectivos y específicos que la racionalicen y compatibilicen con la gestión ambiental. Se apunta a que los esfuerzos que se realicen en el campo de la normatividad ambiental dentro del Código se dirijan hacia operaciones de "control y de planificación ambiental", combinando normas tanto de corrección como de prevención dirigidas a la protección de los recursos naturales y demás elementos ambientales sin que se interfieran las unas con las otras; se logra así una racionalización del proceso de gestión socio-ambiental que despliega la actividad minera, todo en concordancia con las autoridades ambientales respectivas y el Código de Recursos Naturales Renovables.

**Numeral 13:**

"13. Dictar las normas que regulen la competencia de los Gobernadores, Intendentes, Comisarios, Alcaldes y entidades descentralizadas del sector nacional, departamental y municipal, en materia de minas".

El numeral 14 del proyecto original pasa a ser el numeral 13, pero eliminándose por anti-técnica e innecesaria la referencia que hacía al artículo 135 de la Carta en cuanto a la facultad del Presidente de la República para delegar en los Gobernadores algunas de sus funciones.

**Numeral 14:**

"14. Definir qué debe entenderse por ejercicio ilegal de actividades mineras, determinar las sanciones administrativas a que dé lugar y dictar las disposiciones sustantivas y de procedimiento correspondientes".

El numeral 15 del proyecto original pasa a ser el numeral 14 donde se le adiciona "...determinar las sanciones administrativas...", para recabar en el sentido que el Código de Minas solamente podrá señalar sanciones de carácter administrativo por el ejercicio ilegal de actividades mineras; las demás sanciones, como las de carácter penal, se regularán por las leyes especiales.

El aprovechamiento indebido de los recursos naturales no renovables así como la destrucción de los mismos, su inutilización, su desaparición, daño, su ilegítima comercialización, transporte, la contaminación del ambiente, la ocupación ilícita de minas, depósitos, yacimientos minerales o la explotación sin título legalmente vigente o registrado así como la explotación en zonas otorgadas a otro beneficiario y demás actos y hechos semejantes son conductas atentatorias del orden económico y social que procura el

Código de Minas y por lo tanto deben determinar las sanciones administrativas respectivas.

Cuando estas conductas se circunscriban dentro del Título 7º, Capítulo 2º del Código Penal Colombiano, estarán sometidas a las penas que dicha obra dispone. Sin embargo, cuando se perturban además las regulaciones del Código de Minas con actividades mineras ilegales, se entra bajo el régimen del derecho penal administrativo encargado de reprimir la expansión de la libertad contra los recursos naturales no renovables incluida la degradación del medio ambiente.

En conclusión, este numeral faculta al Gobierno para que en el Código de Minas defina las ilegales, o indebidas actividades mineras, o sea aquellas que se ejecutan, apartándose de las normas de diverso orden que disponen su regulación y racionalización, estableciendo las sanciones administrativas a que dé lugar, distintas a las contenidas en el Código Penal.

**Numeral 15:**

"15. Dictar disposiciones sustantivas y de procedimiento que regulen los sistemas asociativos, cooperativos y consorcios creados con objeto de desarrollar actividades mineras, así como las de las sociedades ordinarias de minas a las que se refiere el Capítulo XVI del Código de Minas adoptado por la Ley 38 de 1887, en las que podrá haber aporte estatal con capital privado y para expedir sus estatutos básicos".

El numeral 16 del proyecto original pasa a ser el numeral 15.

**Numeral 16:**

"16. Dictar las disposiciones sustantivas de competencia y procedimiento sobre protección ambiental y ecológica en actividades mineras".

Como el numeral 17 se elimina el numeral 18, pasa a ser el numeral 16.

**Parágrafo, artículo primero:**

"Parágrafo. El Gobierno en uso de las facultades que se le conceden por la presente ley podrá derogar, reformar, subrogar todas las disposiciones anteriores que hayan sido expedidas en materias relacionadas, vinculadas o análogas, que versen total o parcial, directa o indirectamente acerca de actividades mineras, las minas, depósitos y yacimientos minerales". Por obvio y atendiendo reglas de elemental redacción se eliminó del proyecto original la frase "es entendido que...".

**Artículo segundo:**

"Artículo 2º Para la redacción del Código de Minas, en ejercicio de las facultades conferidas en esta ley, el Gobierno contará con la asesoría de la Comisión de Estudio y Reforma de la Legislación Minera (CERLM), integrada en la misma forma como se establece en el Decreto 3168 del 7 de octubre de 1986, adicionada por dos Senadores y tres Representantes designados por las mesas directivas de las respectivas Comisiones Primeras; por un consultor en materia de minas o geología, designado por el Gobierno Nacional; un delegado del Ministro de Hacienda y Crédito Público, un delegado del Ministro de Salud y otro de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia. La Comisión expedirá su propio reglamento para el cumplimiento de sus actividades y podrá conformar subcomisiones de especialistas en diversas materias.

El Ministerio de Minas y Energía y sus organismos adscritos o vinculados proveerán los recursos necesarios para el funcionamiento de la Comisión".

El artículo 3º del proyecto original pasa a ser el artículo 2º y se mejora su redacción con el objeto de hacerlo más preciso, adicionando a la Comisión de Estudio y Reforma de la Legislación Minera que asesorará al Gobierno en la redacción del Código de Minas dos Senadores y tres Representantes de las Comisiones Constitucionales Primeras, quedando facultada también dicha Comisión para expedir su propio reglamento y formar subcomisiones de especialistas según las materias a tratar. Se atiende así la solicitud de varios gremios, entidades públicas y privadas, asociaciones académicas y de profesionales que sugirieron al ponente su interés de participar en la Comisión redactora. Será a cargo del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados los gastos que ocasione el funcionamiento de la Comisión.

El otorgamiento de facultades extraordinarias despierta con lógica razón resistencia en varios sectores del Parlamento, quienes insisten en considerar que con ellas se está desprendiendo de importantes atribuciones legislativas. Es preciso reconocer que el Parlamento constituye por su naturaleza misma el lugar donde se deben deliberar y expedir las normas legales que rijan los derechos ciudadanos. Esa es una conquista del Derecho Constitucional moderno. Lo contrario, raya con la potestad e imposición antiguamente ejercida discrecionalmente por el monarca, ejecutada hoy por los representantes del pueblo en el Parlamento.

Este postulado de la democracia moderna es a veces imposible ejercerlo plenamente por fuerza de las circunstancias y ante el desarrollo y especialización que las materias cada día van tomando, ante las que el Congreso por su mismo sistema de operación y organización no podrá efectuar las medidas con la eficiencia, eficacia y rapidez que los temas requieren. La práctica de autorizaciones y facultades extraordinarias al Gobierno se constituye entonces en un método apropiado para responder prontamente a las necesidades que el bienestar común exige, sin que ello se interprete como una forma de sacrificar la iniciativa legis-

lativa del Congreso. Por lo tanto la solución se formula mediante el otorgamiento de un marco jurídico que deberá desarrollar el Gobierno con la suficiente capacidad de tutela política por parte del Parlamento.

Por ello algunos honorables Representantes plantearon en las discusiones de la Comisión un método distinto de participación del Congreso dentro de la función de tutela política que éste debe mantener en el desarrollo de las facultades conferidas. A tal efecto, se sugirió que un cuerpo mixto de Senadores y Representantes se constituyeran en una especie de veedor o fiscalizador de la labor del Gobierno en la expedición del Código, definiéndose que la mejor manera de practicar tal tutela es haciéndose parte de la comisión redactora, estadio natural donde se discutirá y desarrollará la filosofía y el ejercicio de las facultades concedidas.

"Históricamente las leyes de facultades extraordinarias, durante el siglo XIX y comienzos del XX, estaban referidas exclusivamente a materias relativas al restablecimiento del orden público interno o a la necesidad o conveniencia pública de conferir al Gobierno atribuciones excepcionales para actuar frente a alzamientos armados y guerras. Su duración era provisoria o pro-tempore, esto es, se proyectaba apenas al tiempo requerido para lograr los fines propuestos con su expedición. Dichas leyes eran por lo general reconocidas en las Constituciones que aquí se denominan congresionales y correspondían a un esfuerzo de los constituyentes para enmarcar la acción excepcional del Ejecutivo en época de crisis dentro de la iniciativa previa y el linderó de la ley. Fueron instituidas en las Constituciones de 1832 y de 1853. En cambio, en las Constituciones que aquí se llaman de tipo presidencialista, con acentuado reforzamiento de las funciones del Ejecutivo, éste podía directamente *motu proprio*, sin el marco de la iniciativa preexistente de la ley, asumir competencias extraordinarias de represión de desórdenes y de restablecimiento del orden público: tales fueron las Constituciones de 1843 y de 1858. En la única Constitución republicana nacional de tipo congresional donde no se reconoció competencia alguna de naturaleza extraordinaria en favor del Ejecutivo, ni directa ni delegada, quedándole exclusiva y directamente al Congreso, fue en la de 1863.

"Ante este valién histórico de facultades extraordinarias reconocidas unas veces con fuente en el Congreso y otras directamente en favor del Ejecutivo hubo Constituciones, también presidencialistas, que instituyeron costáneamente las dos tomas de competencias, ellas fueron precisamente la de 1821 y la de 1866, la cual perdura hasta nuestros días en este aspecto. En esa se consagró en forma simultánea tanto la atribución excepcional o extraordinaria directa en favor del Ejecutivo de declarar el estado de sitio (C. N., Art. 121), como la delegada *pro-tempore* y precisa del Congreso a aquél de tomar medidas extraordinarias (C. N., Art. 76-12)" (C. S. J. Proceso 1282, sentencia de mayo 2, 1985; Magistrado ponente, doctor Manuel Gaona Cruz).

La historia demuestra entonces que ya desde principios del siglo pasado se ha discutido sobre la conveniencia de expedir facultades extraordinarias ante la necesidad de los temas y de la capacidad efectiva del Congreso de ocuparse detalladamente de ellos.

#### Artículo tercero:

"Artículo 3º En el ejercicio de las facultades anteriores, el Gobierno podrá ajustar al Código de Minas que se adoptó las funciones de las dependencias del Ministerio de Minas y Energía o de sus organismos adscritos o vinculados, fortaleciendo la función de asistencia técnica, fiscalización e interventoría en las actividades mineras".

Eliminado el numeral 17 del proyecto original, se crea este artículo concediendo la facultad al Gobierno para reformar la estructura administrativa del Ministerio de Minas y Energía señalada en la Ley 1ª de 1984 y de sus entidades adscritas o vinculadas, con el solo objeto de ajustar algunas funciones de sus dependencias y planta de personal al esquema del Código de Minas, especialmente en cuanto se relaciona con el fortalecimiento de la función de asistencia técnica hacia la pequeña y mediana minería y de fiscalización e interventoría como método de control de las actividades mineras.

Afirma el tratadista Aramburo (Curso de Derecho Minero. Segunda Edición; Temis, 1984), que dentro del sistema jurídico en que la industria minera es una actividad de utilidad pública y en el contexto de una legislación donde el Estado asume la administración y responsabilidad de los recursos minerales, las actividades de estímulo y asistencia técnica se explican y justifican plenamente y se conciben como parte del deber constitucional del Estado.

La función de asistencia técnica, fiscalización e interventoría en las actividades mineras, es entonces un principio que deberá desarrollar el Ministerio de Minas y Energía para lo cual esta facultad concede al Gobierno la posibilidad de ajustar sus dependencias y las de sus organismos adscritos o vinculados a las disposiciones del Código.

#### Artículo cuarto:

"Artículo 4º El Gobierno podrá crear Fondos de Fomento Minero, en los términos previstos en el artículo 2º del Decreto 3130 de 1968, con la administración, recursos, forma y objeto que en el Código de Minas se señale".

Por su especial importancia, se extrae del artículo 2º del proyecto original y se redacta adecuadamente en este artículo, lo relacionado con los Fondos de Fomento Minero, los cuales serán básicos instrumentos de apoyo dentro de los proyectos de asistencia técnica y crédito especializado del sector minero. Con tal fin se faculta al Gobierno para que en los términos previstos en el artículo 2º del Decreto 3130 de 1968 pueda crear tales entidades como sistemas especiales de manejo de cuenta en cuya administración, recursos, forma y objeto, el Código se encargará de señalar sus parámetros básicos.

Para el ponente, el efectivo funcionamiento de los Fondos de Fomento Minero implica el ejercicio del control administrativo necesario por parte de quienes suministrarán los recursos, es decir, por los mineros representados en las asociaciones o federaciones nacionales debidamente reconocidas. Este será un importante elemento de seguimiento del destino de los recursos y de desarrollo de los programas y proyectos.

#### Artículo quinto:

"Artículo 5º Revístese al Presidente de la República de facultades extraordinarias, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional, por el término de un año, contado a partir de la promulgación de la presente ley, para reducir la tarifa del impuesto sobre las ventas aplicable a artículos de joyería y piedras preciosas y semipreciosas de origen nacional; para modificar el Capítulo III y los artículos 259 y 260 del Decreto-ley 444 de 1967 sobre comercio de oro y platino; para establecer estímulos tributarios a la pequeña y mediana minería, dentro de las orientaciones generales de la política fiscal del Gobierno".

Eliminado el numeral 12 del artículo 1º del proyecto original, se crea un nuevo artículo donde se autoriza al Gobierno en forma precisa para reducir las tarifas de impuestos sobre las ventas en materia de joyería y además para modificar el régimen de comercio en oro y platino, contenido en el Capítulo III del Decreto-ley 444 de 1967. Tales modificaciones se dirigen a reglamentar un sistema más elástico de compra, venta, posesión y exportación de oro, puesto que el monopolio total en favor del Banco de la República puede llegar a ser inconveniente para el efecto del desarrollo de grandes proyectos de metales preciosos. A su vez ha considerado la Subcomisión que habrá necesidad de establecer estímulos tributarios a la pequeña y mediana minería, pues uno de los fines básicos del Código de Minas es fortalecer, ordenar e impulsar este importante sector de la industria rural. Estas medidas deberán ser tomadas en coordinación con las autoridades monetarias y fiscales del país para hacerlos compatibles con las políticas y orientaciones que el Gobierno señale en esa materia y con la estructura y proyección del Código de Minas. Para tal efecto, un delegado del Ministerio de Hacienda hará parte de la Comisión Redactora del Código.

#### Artículo sexto:

"Artículo 6º La presente ley rige a partir de su promulgación".

Se adiciona el artículo 6º.

#### Proposición:

Por lo antes expuesto, me permito proponer a los honorables Representantes que con las modificaciones introducidas en la Comisión Primera Constitucional de la Cámara, se dé segundo debate al proyecto de ley número 28, "por la cual se reviste al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir el Código de Minas, para ajustar y adecuar a sus preceptos algunas funciones del Ministerio de Minas y Energía y de sus organismos adscritos o vinculados, para dictar normas de carácter tributario, cambiario y otras disposiciones, de conformidad con el numeral 12 del artículo 76 de la Constitución Nacional".

De los honorables congresistas,

Mario Uribe Escobar  
Ponente.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 44/87 Cámara, y proyectos acumulados números 79, 80, 119 y 159/87 Cámara, "por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se autoriza la organización del área metropolitana de la Sabana de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República".

Honorables Congresistas:

En mi calidad de Representante por la Circunscripción Electoral de Bogotá y Cundinamarca, constituyese para mí un alto honor rendir ante la Comisión Primera de esta honorable Corporación, ponencia para primer debate sobre el proyecto de ley número 44/87, "por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se autoriza la organización del área metropolitana de la Sabana de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", presentado por los honorables Representantes María Cristina Ocampo de Herrán, Rafael Amador, José Blackburn y otros, de la bancada del Nuevo Liberalismo.

Al proyecto citado se acumularon los siguientes, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 27 de 1983:

—Proyecto de ley número 79/87 Cámara, "por la cual se crea y organiza el área metropolitana de la

Sabana y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", presentado por el honorable Representante Carlos Alfonso Ayala Jiménez.

—Proyecto de ley número 80/87 Cámara, "por la cual se reforma el régimen administrativo de la capital de la República y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", presentado por el honorable Representante Carlos Alfonso Ayala Jiménez.

—Proyecto de ley número 119/87 Cámara, "por la cual se expiden normas sobre descentralización administrativa y control fiscal del Distrito Especial de Bogotá", presentado por el honorable Representante Melquiades Carrizosa Amaya.

—Proyecto de ley número 159/87 Cámara, "por la cual se precisa la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", presentado por el señor Ministro de Gobierno, doctor César Gaviria Trujillo.

#### Objetivo de los proyectos y fundamento de las reformas.

Todos los proyectos enunciados se caracterizan por tener un objetivo común, consistente en la necesidad de producir una reforma institucional de Bogotá, tendiente a actualizar su régimen administrativo, tanto al interior del Distrito como en sus relaciones con los municipios de la Sabana, con el Departamento de Cundinamarca y con la Nación.

Como las diferentes exposiciones de motivos lo expresan, esa necesidad de modernización se fundamenta en la desactualización del Decreto-ley 3133 de 1968; en su desvertebración, producida por las diferentes sentencias de la Corte Suprema de Justicia que han declarado inexequibles un buen número de sus normas; en la expedición de nuevas normas sobre planificación como la Ley 76 de 1985; en la modificación de la estructura fiscal de los departamentos y municipios, a través de la expedición de las Leyes 14 de 1983 y 12 de 1986 y los Decretos extraordinarios 077 a 081 de 1986, expedidos con base en la última ley citada; y, en la legislación sobre nuevo régimen de autonomía municipal, a través de la expedición de la Ley 11 de 1986, cuya aplicación al Distrito Especial ha sido puesta en duda a raíz de un concepto del Consejo de Estado.

Por lo anterior, se considera indispensable sentar las bases jurídicas para modernizar y democratizar el régimen administrativo de Bogotá, dándole una organización institucional adecuada para resolver los problemas cada vez más crecientes y difíciles, buscando la participación de la comunidad en la toma de decisiones y adaptando su funcionamiento a las nuevas realidades legislativas del orden local.

Se busca entonces, la expedición de un nuevo estatuto para el Distrito Especial, que consigne todo el concepto de la estructura administrativa moderna de la ciudad y en donde se facilite el proceso de la descentralización, tomando como soporte coyuntural la elección popular de alcaldes y todas las consecuencias políticas derivadas del mismo, como un hecho que se constituye en el mayor avance democrático por cuanto crea un nuevo espacio para la participación política de la comunidad, el cual debe complementarse con otros mecanismos de participación ciudadana como una expresión institucional a realidades geográficas y sociales que se incrustan en el perímetro de esta gran ciudad.

Elemento de fondo de la reforma debe ser el establecimiento y definición de la relación tripartita de Bogotá con la Nación, como sitio de concentración de todos los poderes públicos del Estado; con Cundinamarca, por la afinidad histórico-geográfica y por ser su capital; y finalmente, con los municipios de la Sabana, o sea, con las poblaciones vecinas al Distrito Especial, con quienes mantiene vínculos de interdependencia.

#### Antecedentes del régimen administrativo del Distrito Especial de Bogotá.

La existencia del Distrito Especial de Bogotá, encuentra su explicación en el derecho comparado, ya que, por lo general, la organización administrativa de las grandes ciudades del mundo y especialmente de las capitales de los países, está sometida a un régimen especial y diferente del que tienen otros municipios. Esta situación se justifica en los problemas especiales que presentan esas ciudades, debido al gigantismo urbanístico, a la calidad de metrópolis por la mezcla de gentes de diferente procedencia y al hecho de ser sede de las autoridades nacionales.

Fue así como desde comienzos del presente siglo, Bogotá comenzó a tener un tratamiento especial. Inicialmente, la Ley 17 de 1905, con fundamento en el Acto legislativo número 3 de 1905, que permitía la creación legal de distritos segregados de los departamentos, dispuso aplicar esa posibilidad a Bogotá consagrándola como Distrito Capital, dependiente directamente del Gobierno Nacional. Más tarde, mediante la Ley 65 de 1909, Bogotá volvió a quedar sometida al régimen legal de todos los demás municipios.

En la reforma constitucional de 1945, se volvió a plantear la necesidad de someter a Bogotá a un régimen especial. Después de algunas discusiones que giraron sobre todo alrededor de si Bogotá debía ser capital del país y de Cundinamarca al mismo tiempo, o si debían separarse las dos capitales, y sobre el posible reparto de rentas entre Bogotá y Cundina-

marca, se aprobaron dos normas que hoy están integradas en los artículos 199 y 200 de la codificación constitucional actual, según el siguiente texto:

"Artículo 199. La ciudad de Bogotá, capital de la República, será organizada como un Distrito Especial, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley. La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de la capital de la República, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio".

"Sobre las rentas departamentales que se causen en Bogotá, la ley determinará la participación que le corresponda a la capital de la República".

Para desarrollar las anteriores normas constitucionales, el Decreto legislativo 3640 de 1954 organizó el Distrito Especial de Bogotá, bajo la premisa de que continuaba siendo capital del país y de Cundinamarca. En el mismo año se agregaron al Municipio de Bogotá, los municipios de Fontibón, Bosa, Usme, Suba, Usaquén y Engativá (Ordenanza 7 de 1954).

Finalmente, la Ley 33 de 1968 confirió facultades extraordinarias al Gobierno para reformar la organización del Distrito Especial de Bogotá, lo cual se hizo mediante el Decreto 3133 de 1968, que constituye la norma orgánica vigente.

Este estatuto básico, ha quedado reducido, ostensiblemente en su articulado, ante el alcance obtenido por numerosas sentencias de inexecutable proferidas por la honorable Corte Suprema de Justicia, razón por la cual el Decreto-ley 3133 de 1968, que tuvo justificación en la época de su expedición, hoy carece de cobertura, consistencia y capacidad jurídica para la orientación administrativa de la ciudad más compleja e importante del país.

Por otro lado, el crecimiento incontrastado de la ciudad, la invasión de terrenos agrícolas de la Sabana y las interrelaciones con los municipios del área de influencia de la capital de la República, han generado una nueva problemática que no se ha podido afrontar institucionalmente por ausencia de instrumentos jurídico-administrativos, que, como hemos afirmado, si se han expedido para los municipios comunes de la República.

#### La Ley 11 de 1986 y el Distrito Especial de Bogotá.

Como lo explica la exposición de motivos del proyecto número 44/87, en el trámite de la Ley 11 de 1986 (Estatuto Básico de la Administración Municipal), hoy integrada al Código de Régimen Político y Municipal, Decreto 1333 de 1986, se desarrolló una intensa discusión sobre la inclusión o no del Distrito en el campo de acción de dicha norma; la decisión del Congreso fue la de no mencionar a Bogotá en el texto de la ley, lo que, según la opinión de algunos, la sustruía de su aplicación. Opinión que compartió la Sala de Consulta del Consejo de Estado en su concepto del 24 de abril de 1986, en donde expresó, entre otras, lo siguiente: "De otra parte, el epígrafe y el contenido mismo de la Ley 11 de 1986 se refieren al régimen ordinario de la administración municipal, pero no mencionan en modo alguno al Distrito Especial de Bogotá, el cual, por expresa disposición constitucional, tiene régimen propio, lo que equivale a decir que se requeriría de disposición expresa de la ley. No habiéndolo hecho así el legislador, ha de entenderse que el Distrito Especial de Bogotá no quedó cobijado por las disposiciones de la Ley 11 de 1986... Si se considera conveniente o necesario que algunas de las novedades incorporadas en la Ley 11 de 1986, relativas a la dirección de la descentralización administrativa y a la participación de la comunidad en el manejo de los asuntos locales, le sean aplicables al Distrito Especial de Bogotá, habría la necesidad de aprobar una nueva ley que así lo dispusiera de manera expresa".

Este concepto no ha sido compartido por eminentes tratadistas como el doctor Jaime Vidal Perdomo, quien señala que la norma constitucional contenida en el artículo 199 debe observarse en concordancia con el artículo 5º sobre las entidades territoriales de la República, que asimila la definición de municipio a Distrito; y, en consecuencia, el régimen especial establece la excepción para que Bogotá pueda tener un estatuto propio expedido por el Congreso, pero le serían aplicables las disposiciones generales sobre municipios. Este criterio es compartido por la mayoría de los concejales de Bogotá en declaración suscrita el 6 de mayo de 1986, que en el último de sus apartes señala: "Nos parece igualmente grave la interpretación que hace la Sala de Consulta del Consejo de Estado, que respetamos naturalmente, según la cual no se aplican a Bogotá las normas generales sobre la organización municipal, con posterioridad al estatuto del Distrito Especial. La circunstancia de que el artículo 199 de la Constitución prevea la posibilidad de que el legislador dicte normas especiales para el Distrito, no significa que la legislación municipal no le sea aplicable, mientras no lo determine en contrario el Congreso de la República. Dejar a Bogotá sin la aplicación de la legislación municipal, no refiende con la especial que haya proveído la ley, es crear un vacío jurídico e institucional y se convertiría en un semillero de pleitos sobre todo lo que se ha hecho a partir de 1968". Firman, entre otros, esta declaración, Jaime Viñal Perdomo, Hernando Durán Dussán, César Pardo Villalba, Melquíades Carrizosa Amaya, Juan Manuel Carreño Boshell, Jaime Casabianca Perdomo, Germán Lozano Enciso, Diego Hernando Riveros Castro, Javier García Bejarano, Telésforo Pedraza, Alvaro Pava Camelo, Nelson Fernández Lopera.

Ante el hecho notorio de haberse expedido una reforma municipal como una expresión evolutiva del derecho público, cuya aplicación se ha puesto en duda como consecuencia de un concepto emitido por la Sala de Consulta y Servicio Civil del honorable Consejo de Estado, el cual no compartimos por el criterio interpretativo que igualmente hemos hecho del texto constitucional, se hace absolutamente necesaria la extensión de su contenido a la especial naturaleza del Distrito, en aquellas instancias que hagan compatible su aplicación, entre otras, las relativas a la descentralización política, fiscal y administrativa, circunstancia que por la duda suscitada, obliga a la expedición de la ley.

#### Las relaciones de Bogotá y su área de influencia.

Tal como lo señala la exposición de motivos del proyecto de ley número 44 de 1987, presentado por el Nuevo Liberalismo, "el tema de las relaciones entre el Distrito Especial y su área de influencia, viene siendo planteado con insistencia desde hace varios años en múltiples foros y reuniones, sin que hasta el momento se haya logrado definir legalmente el marco institucional que debe regular las relaciones entre Bogotá y los municipios circunvecinos. La unidad geográfica de la Sabana de Bogotá y las realidades económicas y sociales que la caracterizan, reclaman con urgencia del Congreso Nacional, la expedición de las normas que permitan la planeación integral de su desarrollo y la relación armónica entre la capital de la República y los municipios del área, sin vulnerar su individualidad y autonomía.

"El crecimiento acelerado de municipios satélites, como Soacha, Funza, Madrid, Mosquera, Chía y aún Facatativá y Zipaquirá; la dependencia laboral de buena parte de su población de actividades que se desarrollan en Bogotá, la utilización de los recursos hídricos del área por las empresas de los servicios de la capital, el establecimiento de corredores industriales, la contaminación y el impacto ecológico que sobre aguas y zonas agrícolas genera la expansión del Distrito Especial y la dependencia cada vez mayor de los municipios sabaneros de las empresas distritales para solucionar eficientemente los problemas de los servicios públicos, son algunos de los elementos que configuran este cuadro de interrelaciones".

Para situaciones como la descrita, la Reforma Constitucional de 1968 previó, en su artículo 198, lo siguiente: "Para la mejor administración o prestación de servicios públicos de dos o más municipios de un mismo departamento, cuyas relaciones den al conjunto las características de área metropolitana, la ley podrá organizarlos como tales, bajo autoridades y régimen especiales, con su propia personería, garantizando una adecuada participación de las autoridades municipales en dicha organización. Corresponde a las asambleas, a iniciativa del gobernador y oída previamente la opinión de los concejales de los municipios interesados, disponer el funcionamiento de las entidades así autorizadas.

En su obra "La reforma constitucional de 1968 y sus alcances jurídicos", el profesor Jaime Vidal Perdomo explica que el área metropolitana es funcionalmente una entidad geográfica y sociológica a la cual la reforma del 68 quiso reconocerle y darle vida jurídica. Al respecto, dice lo siguiente sobre las características mencionadas:

"Se dice geográfica porque es la vecindad de municipios, dentro de los cuales uno tiene las características de gran ciudad o metrópoli y la expansión de ésta, lo que va integrando una unidad territorial que genera otros nexos y hace necesario un especial tratamiento jurídico-administrativo.

"Es una entidad sociológica el área metropolitana, porque esa proximidad territorial va, espontáneamente, produciendo relaciones más estrechas o vínculos de dependencia entre las diferentes comunidades".

Como se desprende de la norma constitucional que consagra esta nueva institución, corresponde a la ley organizar las áreas metropolitanas. Es así como la Ley 61 de 1978 confirió facultades extraordinarias al Ejecutivo para estos efectos y, con base en ellas, el Gobierno expidió el Decreto 3104 de 1979, mediante el cual se dictaron las normas necesarias para la organización y funcionamiento de estas entidades, las cuales actualmente se encuentran recopiladas en el Título XVII (artículos 348 a 373) del Código de Régimen Municipal.

La no inclusión de Bogotá en el Decreto 3104 fue interpretada por el mismo doctor Jaime Vidal Perdomo de la siguiente manera, en memorando del año 1979:

"4. El Decreto 3104 de 1979 no contempla a Bogotá, expresamente, dentro de las futuras áreas metropolitanas. Tampoco excluye a la ciudad capital de tal categoría, a la cual podría entrar bajo los términos finales del artículo 17".

"Sin embargo, existe una opinión según la cual, por ser Distrito Especial, Bogotá no podría integrarse a un área metropolitana. Esta opinión nos pareció equivocada. La condición de Distrito Especial significa un régimen de mayor autonomía municipal ante Cundinamarca y una relación más directa con los poderes nacionales (por ejemplo designación de alcalde), pero ello no excluye una función relacional de la capital con los municipios circunvecinos con los cuales tiene los nexos sociológicos que para la noción de área metropolitana previó el artículo 198 de la Constitución.

"La organización del área metropolitana del centro del país, además de cumplirse el requisito constitucional, se impone por la necesidad de crear una auto-

riedad común que regule todos los aspectos ciudad-Sabana de Bogotá, con el riesgo de que la demora en llegar dicha solución va terminando los espacios verdes de tanto valor que se hallen ubicados en el corazón de la zona; además, la integración de los servicios así lo demanda".

El desarrollo legal del concepto de área metropolitana, a más de la demora en el tiempo, ha tenido diversas dificultades para su aplicación. Algunas se derivan de los vacíos y deficiencias de la propia disposición (Decreto 3104/79) y otras de problemas de orden político (resistencia de algunos sectores a aceptar esta nueva forma de organización). No obstante lo anterior, es conveniente insistir en que, con las modificaciones necesarias, se requiere la puesta en marcha de mecanismos jurídico-administrativos que permitan enfrentar de manera eficiente la problemática de esta importante zona del país, que tiene que ver con unas relaciones desequilibradas en detrimento de los municipios del área y un proceso cada vez más acelerado de turgurización de la Sabana y ruralización del Distrito Especial de Bogotá.

El área metropolitana debe ser una de las soluciones tendientes a mantener el vínculo entre Bogotá y los municipios de la Sabana, bajo un esquema moderno de fácil praxis administrativa que aproveche las experiencias vividas en Colombia bajo este marco jurídico, buscando al mismo tiempo la corrección que pueda hacerse a la legislación vigente sobre la materia que, para el caso específico, requiere de una estructura especializada en lo referente a los órganos directivos, donde tengan cabida todos los municipios que la constituyen sin que pierdan su condición autónoma y, antes por el contrario, se logre su rescate, estableciendo un clima de interés común, que satisfaga todo el concepto moderno de la democracia local, y para que sirva verdaderamente de marco territorial en la prestación, coordinación e integración de los servicios que por su posición geográfica los debe comprometer integralmente.

Las críticas principales de funcionamiento del área metropolitana, son: los temores a la disminución de la autonomía municipal, y la concentración de poderes en el municipio núcleo. La autonomía municipal no es un concepto abstracto sino que se concreta en la real posibilidad de decisión de una comunidad municipal sobre los asuntos que le afectan. En el caso de la prestación de los servicios públicos en la Sabana de Bogotá, son entes descentralizados como la CAR, Empecundi o la Electricidad de Cundinamarca, las que en la actualidad disponen sobre su prestación, cobertura y tarifas, sin la intervención ni de los alcaldes municipales, ni de los concejales y, mucho menos, de las comunidades. En el aspecto de control del uso del suelo por fuera de los perímetros urbanos de los municipios, esta facultad la tiene la CAR, entidad que dicta resoluciones autorizando el funcionamiento de fábricas, terminales de combustible y otros, con el absoluto desconocimiento de las autoridades locales. Es decir, que en estos aspectos el funcionamiento del área y la participación de alcaldes y concejales en su Junta de Coordinación, recuperaría el poder de decisión para los municipios sobre asuntos que le son vitales.

Es necesario además señalar que en la propuesta que se presenta en el pliego de modificaciones, se establece que será la Junta la que definirá cuáles son los asuntos de interés metropolitano y cuáles los de interés local que seguirán siendo de competencia de los respectivos municipios.

De otra parte, compartiendo la crítica que sobre la concentración de poder en el municipio núcleo establece el Decreto 3104, en el proyecto unificado de esta ponencia se desarrollan mecanismos que equilibran la participación municipal y concretan el verdadero objetivo del área: la coordinación del interés metropolitano.

En relación con este tema, el honorable Representante Carlos Ayala Jiménez, manifiesta lo siguiente en su exposición de motivos al Proyecto de ley número 79 de 1987:

"Es conveniente regular las relaciones entre Bogotá y los municipios circunvecinos, ya que su unidad geográfica y sus aspectos sociales y económicos obligan a planear integral y armónicamente su desarrollo.

"La creación del área metropolitana de la Sabana no vulnera la individualidad y autonomía de los municipios, pero sí permitirá controlar el crecimiento acelerado de los municipios, la situación laboral de sus gentes, la utilización de sus recursos hídricos, las relaciones industriales, y el control de los servicios que prestan las empresas distritales y la solución eficiente a los problemas de los mismos servicios, pero que obliga a que exista un instrumento jurídico-administrativo que los controle y administre.

"El proyecto pretende darle marco institucional a esta situación existente y facilitar prontamente dicha organización facultando al Presidente de la República para que organice las funciones de la Junta Metropolitana en asocio con la opinión de la realidad administrativa de Bogotá y Cundinamarca".

En cuanto a la asociación de municipios, que es el otro desarrollo previsto en el artículo 198 de la Constitución Nacional y está contenido como autorización en el proyecto del Gobierno, considera el ponente que esta fórmula no es suficiente para el caso de la Sabana de Bogotá, es poco estable por el carácter voluntario que se establece para el ingreso y retiro de los municipios socios y, de otra parte, no necesita autorización legal, y su constitución depende sólo de la voluntad política que se tenga para integrarla. Ahora, si de lo que se trata es de constituir una asociación obli-

gatoria, el trámite para su integración y las normas para su funcionamiento serían similares a las que la propuesta de la ponencia establece para el área metropolitana especial.

#### Contenido del pliego de modificaciones a los Proyectos de Ley números 44, 79, 80, 119 y 159 de 1987 (Cámara).

Como resultado del análisis conjunto de los proyectos que son objeto de esta ponencia, nos permitimos presentar un pliego de modificaciones que compendia los aspectos de dichos proyectos que consideramos viables, adicionados por algunas precisiones resultantes de los debates producidos en los últimos meses, con ocasión de la campaña para la primera elección popular de los alcaldes.

Para la explicación del contenido del pliego de modificaciones tomaremos como base el Proyecto número 44 de 1987, el cual nos fue repartido inicialmente, adicionando algunos comentarios en relación con los proyectos acumulados.

#### 1. Naturaleza jurídica del Distrito Especial.

Se reitera en el artículo primero, en forma sencilla, el carácter constitucional que define a Bogotá como Distrito Especial y capital de la República de Colombia, y se precisa con claridad su régimen legal, conformado por:

a) Las normas legales contenidas en la ley de facultades que apruebe el Congreso como resultado de los proyectos analizados.

b) Los decretos extraordinarios que se expidan en virtud de la misma, y

c) Las disposiciones legales comunes a todos los municipios, que sean compatibles con el régimen especial, las cuales se aplicarán en lo no previsto para Bogotá en sus propios estatutos.

#### 2. Autorización para integrar el área Metropolitana Especial.

En el artículo segundo del proyecto número 44 se autoriza la integración del Área Metropolitana Especial, tomando como marco las disposiciones contenidas en el Título XVII (artículos 348 a 373) del Decreto Ley 1333 de 1986, estipulando normas especiales que definen procedimientos para su integración y funcionamiento entre el Distrito Especial y el Departamento de Cundinamarca, la competencia de la Asamblea y el Gobernador en relación con los municipios de Cundinamarca y la del Concejo y el Alcalde Mayor en relación con el Distrito Especial de Bogotá.

Se establece una particular composición de la Junta Metropolitana dando representación a todos los alcaldes y concejos del área. Se elimina la figura del alcalde metropolitano, reemplazándolo por un Director Ejecutivo elegido por la Junta. Se establece entre las funciones de éste, definir cuáles son los asuntos de interés metropolitano para separarlos de los de interés local.

Este artículo recoge, en buena parte, la propuesta contenida en el proyecto número 79 de 1987, Cámara, con algunas diferencias en cuanto a la indeterminación de los municipios que harían parte del área, a fin de dejarlos en libertad de pertenecer a ella; la conformación de la Junta Metropolitana, con el ánimo de garantizar la representación de todos los municipios que hagan parte del área; y, la institución del Director Ejecutivo del área en lugar del Alcalde Metropolitano, para evitar la dependencia de los alcaldes municipales respecto del Alcalde Mayor de Bogotá e imprimirle un carácter gerencial a la dirección del área.

#### 3. Región de planificación.

Tanto el proyecto del Gobierno, como el número 80 de 1987 proponen la creación de la Región de Planificación de Bogotá, integrada con territorio del Distrito y los municipios del área de influencia de la CAR. Considera el ponente que esta propuesta no es conveniente, ya que se crearía un nuevo organismo que interferiría las funciones de los que ya existen, como la CAR o de los que se proponen (Área Metropolitana o asociación de municipios).

Así mismo, comparte el criterio de que la disposición contenida en la Ley 76 de 1985 estableciendo como Región de Planificación el territorio del Distrito, es inocua, porque este mecanismo de planificación puede funcionar en Bogotá sin esta autorización.

Ahora bien, dentro de los propósitos y finalidades de las regiones de planificación y la concepción de éstas como macroregiones, considera el ponente más conveniente que el Distrito Especial forme parte de la Región Centro-oriente, a la cual está integrado el Departamento de Cundinamarca. Esta propuesta está contenida en el artículo tercero del proyecto número 44 de 1987.

#### 4. Facultades extraordinarias.

Como lo prevén los proyectos números 44, 79, 80 y 159 de 1987, consideramos prudente y necesario el otorgamiento de facultades extraordinarias por el término de un (1) año, a partir de la promulgación de la ley, para que el Gobierno dicte las normas que contemplen la nueva organización del Distrito, que permitan modernizar todo el aparato administrativo, descentralizar funciones y recursos y ampliar el espacio viable para la participación de la comunidad.

El pliego de modificaciones, en sus artículos 4º y 5º, contempla en esencia las mismas materias sobre facultades extraordinarias presentadas por el Gobier-

no Nacional con la adición de algunos puntos necesarios para incluir en dichas facultades las principales propuestas contenidas en el proyecto número 119 de 1987, presentado por el honorable Representante Melquiades Carrizosa Amaya, como las referentes a la creación y reglamentación de las juntas administradoras locales, los fondos de desarrollo y la unificación del control fiscal en el Distrito.

Contempla este marco de facultades las relaciones entre la Nación y el Distrito en lo que tiene que ver con una adecuada racionalización y distribución de funciones y recursos entre entidades nacionales y distritales. Aspectos como el de la autoridad única de tránsito, el Bienestar Familiar, Coldeportes y otros, deberán ser tenidos en cuenta en los decretos extraordinarios con el objeto de evitar la duplicidad de funciones y la falta de injerencia del Distrito en proyectos que son de vital importancia para el desarrollo de la ciudad. En todo caso, siempre que se trasladen funciones, se señalarán los recursos para atenderlas.

Sobre catastro, valorización y desarrollo urbano, para recoger criterios como:

—Las definiciones posteriores a la Ley 14 de 1984, que permitan adecuar el catastro de la ciudad a sus necesidades actuales;

—Separar los métodos de distribución y los procedimientos administrativos y financieros para obras de interés general distrital o particular, de un sector urbano o rural;

—Captar para la comunidad la valorización producida en la propiedad inmueble por disposiciones administrativas tales como aumento de las densidades o cambio de usos del suelo; y,

—Otros que han sido propuestos en los últimos años y han tropezado con la rigidez de la norma legal sobre estas materias.

Finalmente, se conceden facultades que regulan las relaciones fiscales entre el Distrito y el Departamento de Cundinamarca.

Se establece también la posibilidad de modificar las relaciones con la CAR para definir cuáles son las competencias de esta entidad en el Distrito y en la zona, particularmente, en lo que tiene que ver con el manejo del uso del suelo.

De igual manera, se incluye la facultad para dictar las normas básicas tendientes a la implantación de la carrera administrativa en el Distrito.

En relación con las pautas para la utilización de las facultades extraordinarias, se señalan criterios como los de la descentralización de funciones y recursos, el tratamiento especial a los municipios anexados, la coordinación entre la administración central y la descentralizada, y se hace especial énfasis en la creación de los mecanismos para la participación de la comunidad en el manejo de las empresas de servicios públicos y otros asuntos locales, todo lo cual permite afirmar que no se trata de una delegación pura y simple que hace el Congreso en el Gobierno, sino que el proyecto constituye una verdadera ley marco sobre Bogotá que orienta y limita el ejercicio de las facultades concedidas.

Por último, y con el objeto de asegurar una participación de todos los sectores políticos en la expedición de los decretos sobre la nueva organización administrativa de Bogotá, se establece que éstos deberán ser consultados con una comisión especial compuesta por tres Senadores y tres Representantes de la Circunscripción Electoral de Cundinamarca, designados por la Mesa Directiva de Senado y Cámara; por tres Concejales de Bogotá y por el Alcalde Mayor o su delegado. Artículo 6º del proyecto.

Considera el ponente que con el pliego de modificaciones propuesto, se recogen los aspectos más importantes de los proyectos acumulados, con lo cual el Gobierno contará con instrumentos adecuados para la expedición de un nuevo y completo estatuto institucional para la capital de la República.

Con las anteriores consideraciones, someto a consideración la siguiente proposición:

Délese primer debate al proyecto de ley número 44 de 1987 Cámara, "por el cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se autoriza la organización del área metropolitana de la Sabana de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República", proyectos acumulados números 79, 80, 119 y 159 de 1987 Cámara y considérese el pliego de modificaciones adjunto.

César Pardo Villalba,

Representante a la Cámara

Bogotá, D. E., 26 de octubre de 1987.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de ley número 44 de 1987 Cámara. Proyectos acumulados números 79, 80, 119 y 159 de 1987 Cámara.

#### PROYECTO DE LEY

por la cual se dictan normas sobre la organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, se autoriza la organización del Área Metropolitana de la Sabana de Bogotá y se conceden unas facultades extraordinarias al Presidente de la República.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Igual al artículo 1º del proyecto de ley número 44 de 1987 Cámara.

Artículo 2º Igual al artículo 2º del proyecto de ley número 44 de 1987 Cámara.

Artículo 3º Igual al artículo 3º del proyecto de ley número 44 de 1987 Cámara.

Artículo 4º Con fundamento en el artículo 76, ordinal 12 de la Constitución Política, concédense facultades extraordinarias al Presidente de la República por el término de un (1) año, contado a partir de la fecha de promulgación de esta ley, para que en desarrollo del artículo 199 de la misma, expida las normas que regulen:

a) La organización administrativa del Distrito Especial de Bogotá, para adecuarla a los requerimientos básicos de su desarrollo y crear medios eficientes para la participación de la comunidad en la administración de los asuntos locales;

b) Las relaciones entre la Nación y el Distrito Especial de Bogotá, pudiendo asignar a este último algunas de las funciones de las entidades nacionales, señalando en todo caso los recursos para atenderlas, y reformar las funciones y organización de las entidades nacionales afectadas;

c) Las relaciones del Distrito con el Departamento de Cundinamarca en materia fiscal, a fin de garantizar una adecuada y equitativa distribución de los recursos;

d) La conformación y actualización del catastro; la asignación y recaudo de la contribución de valorización; y el desarrollo urbano del Distrito Especial de Bogotá;

e) La Región de Planificación de Centro-Oriente para adecuarla a la incorporación de Bogotá, prevista en el artículo 3º de esta ley;

f) Las relaciones con la Corporación Autónoma Regional de las cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, pudiendo reformar las funciones, jurisdicción y organización de esta última entidad. En particular, en lo que tiene que ver con el funcionamiento del Área Metropolitana, con la planeación de los servicios y con el manejo del uso del suelo y los recursos naturales; y,

g) Dictar las normas básicas para la implantación de la Carrera Administrativa en el Distrito Especial de Bogotá.

Artículo 5º Para el desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas por el artículo anterior, el Presidente de la República deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

1. Bogotá seguirá organizada como un Distrito Municipal Especial, con la jurisdicción que le señaló la Ordenanza número 7 de 1954, y continuará siendo la Capital del Departamento de Cundinamarca, sin sujeción a las disposiciones de la Asamblea ni a las de la Gobernación del Departamento de Cundinamarca. Las atribuciones administrativas que la Constitución y la ley otorgan a la Asamblea y al Gobernador del Departamento, se entenderán conferidas al Concejo y al Alcalde Mayor de Bogotá, respectivamente.

2. La reorganización del Distrito Especial de Bogotá deberá prever los mecanismos necesarios para fortalecer la descentralización política, administrativa y fiscal de las zonas en que se divide el territorio distrital;

3. Los instrumentos de participación ciudadana en el manejo de los asuntos distritales deberán ser por lo menos los mismos establecidos en la Ley 11 de 1985 para los municipios comunes, y su reglamentación deberá respetar los criterios que la misma ley establece para dichos instrumentos. De la misma manera, se incluirán las funciones que la ley citada otorga al Personero Distrital como defensor del pueblo y veedor ciudadano;

4. El régimen interno de Bogotá deberá, en consecuencia, ratificar la facultad del Concejo Distrital para poner en funcionamiento las Juntas Administradoras Locales en las distintas zonas en que se divide el territorio distrital. Para la creación de estas Juntas se deberán tener en cuenta, de manera especial, las zonas correspondientes a los municipios anexados de Usaqué, Suba, Bosa, Fontibón, Usme y Engativá, y las demás que por sus características conformen núcleos poblacionales que justifiquen este tratamiento;

5. Se deberán crear igualmente los mecanismos necesarios para la participación de la comunidad en el manejo de las empresas de servicios públicos y otros asuntos locales;

6. Se deberá facultar al Concejo Distrital para reglamentar las consultas populares zonales;

7. Para una efectiva descentralización fiscal hacia las zonas deberá garantizarse la distribución de una proporción de los recursos distritales entre todas ellas, dando prelación a las habitadas por las clases de menores ingresos;

8. Se deberán precisar los principios básicos que deberán regular el ejercicio del derecho de petición en todas las entidades distritales y especialmente en las empresas de servicios públicos, de tal manera que se garantice la eficacia de su utilización por parte de los usuarios;

9. Deberán establecerse mecanismos de coordinación entre las diferentes dependencias centralizadas y descentralizadas del Distrito, que garanticen una gestión administrativa más racional y eficiente de los recursos físicos, humanos, técnicos y financieros al servicio de la comunidad;

10. Se deberá facultar al Concejo Distrital para reglamentar la participación de los concejales suplentes; y,

11. El nuevo estatuto de Bogotá deberá incluir las normas necesarias para unificar el control fiscal que ejerce la Contraloría de Bogotá, asignando a ésta el

control sobre las Empresas de Energía Eléctrica, Acueducto y Alcantarillado, Teléfonos y Metro S. A.

Artículo 6º Igual al artículo 6º del Proyecto de ley número 44 de 1987, Cámara.

Artículo 7º Igual al artículo 7º del Proyecto de ley número 44 de 1987, Cámara.

César Pardo Villalba  
Representante a la Cámara.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 53 de 1987 Cámara, "por la cual se racionalizan los viajes de los honorables Congresistas".

Honorables Representantes:

Me ha correspondido la honrosa tarea de presentar ponencia del proyecto de ley por la cual se racionalizan los viajes de los honorables Congresistas al exterior, presentado por el honorable Representante Hernán Beltz Peralta.

Cumplo con el deber de presentar dicha ponencia y lo hago con satisfacción y entusiasmo, consciente que este proyecto constituye una de las grandes reformas que el país reclama del Congreso de la República. En nuestro país inexplicablemente existe lo que se puede catalogar como un espíritu suicida de quienes representan a las instituciones democráticas, acompañado de un inexplicable y torpe sentimiento destructivo que pretende hacer rodar cabezas, y acabar con todo prestigio y toda figura que sobresalga.

Muchas son las energías que se distraen de una labor positiva para dedicarlas a empantanar la honra de la clase dirigente nacional, unas veces la víctima es el clero, otras las instituciones financieras, con frecuencia las fuerzas armadas, los jueces, el ejecutivo, y las más de las veces la clase política, y en especial el Congreso Nacional.

No hay estamento de la sociedad que haya logrado escapar a esta antropofagia y canibalismo que acabando con el buen nombre de la clase dirigente, debilita las instituciones democráticas, y no cabe duda que un tema recurrente y obsesivo con el que se golpea duramente a los miembros del Congreso Nacional es el referente a los viajes parlamentarios al exterior. Viajes que aun cuando persé no son malos ni pecaminosos, por no estar debidamente reglamentados producen la reacción general. La institución de los viajes parlamentarios no es una figura exclusiva del Congreso Nacional colombiano, todos los congresos y entidades gubernamentales del mundo envían a sus funcionarios al exterior con diferentes misiones de estudio e investigación, y en todos sin excepción se registran beneficios derivados de dichas misiones. Sin embargo, en Colombia esta modalidad es duramente criticada con perjuicios incommensurables tanto para la clase política como para nuestras instituciones democráticas. La principal razón de estas críticas, se funda en el hecho de no existir una clara reglamentación o control para los viajes que con dineros del Presupuesto Nacional realizan algunos miembros del Congreso.

Se afirma que existe desigualdad y discriminación en el escogimiento de quienes viajan, se acusa al Congreso de haber incurrido en serias irregularidades en el proceso de selección y de patrocinar abusos inaceptables con los dineros de los contribuyentes. Se asegura no sin razón que este mecanismo se ha prestado para hacer clientelismo, orientar determinaciones, o pagar favores y lealtades. Se alega que la oleada de congresistas que viajan al exterior lo hacen sin propósito alguno que beneficie al país, con el ánimo simplemente de hacer turismo a expensas del Tesoro Nacional, y se concluye que la Nación no aguanta más arbitrariedades en esta materia. Y para ser objetivos, no les falta del todo razón a los críticos que así piensan. Siendo yo un convencido de la bondad y beneficios de los viajes al exterior con propósitos específicos y definidos, estimo que el Congreso Nacional compuesto mayoritariamente por personas meritorias y de excepcionales condiciones humanas y profesionales, debe analizar lo favorable y lo negativo reformando el actual sistema, que si bien da oportunidades a quienes se trasladan al exterior de conocer de cerca y comparar no solamente por referencias sino a través de la experiencia personal y directa otros horizontes, es nuestra responsabilidad actuar con valor civil y político para corregir definitivamente los errores que seguramente sin mala fe se han cometido en el pasado.

Es una obligación de la clase política representada en el Congreso, apelar a la sensatez y al buen juicio, para reglamentar sin vacilaciones una actividad que redundará en beneficio de nuestras instituciones. No sería esta la primera vez que el Congreso dándole ejemplo a la Nación reglamente sus actividades limitando los aparentes o reales beneficios derivados de su condición de representante y vocero del interés nacional y de la comunidad.

La reforma del Congreso aprobada en el Acto legislativo número 1 de 1979, la cual fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia es ejemplarizante, y demuestra el ánimo de acierto, desprendimiento y buena fe de quienes en una u otra época han formado parte de esta institución.

Debemos impedir mediante la limitación y reglamentación de los viajes al exterior que se siga denigrando de la clase que con orgullo representamos y

se siga atentando indefinidamente contra la honra y buen nombre de nuestra Corporación. Racionalizando los viajes se evitará también el desequilibrio consistente en que un mismo congresista viaja tres, cinco, ocho o diez veces, unos por año y otros por legislatura, mientras que otros en el mismo período no lo hacen ni una sola vez.

Habiendo estudiado con detenimiento y revisado el importante proyecto de ley presentado a la consideración de la honorable Cámara por el Representante Hernán Beltz Peralta, me he permitido hacer algunas observaciones y modificaciones al texto original que si bien no son de fondo pretenden complementar la importante iniciativa. Como indispensable complemento a esta reglamentación me he permitido introducir la propuesta de extender la racionalización y limitación de los viajes al exterior a los funcionarios de la Rama Ejecutiva del Poder Público, exigiendo aprobación del Consejo de Política Económica y Social para las comisiones al exterior de estos funcionarios, exceptuando, claro está y por razones obvias a los del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Proponemos que los funcionarios de la Rama Legislativa y Ejecutiva presenten una vez hayan regresado al país un informe sobre los resultados obtenidos y las experiencias adquiridas.

En el pliego de modificaciones al proyecto de ley se establece la publicación sistemática y ordenada por períodos anuales de dichos informes, con el propósito de ser utilizados posteriormente como material de consulta, que sirvan como fundamento y base a instituciones oficiales, a congresistas y particulares para no duplicar funciones y esfuerzos, permitiendo de esta manera compartir con todos los compatriotas que así lo deseen, las experiencias y conocimientos adquiridos. La publicación de los informes y trabajos realizados constituyen un control adicional al cumplimiento de las obligaciones de quienes viajan al exterior en representación del Congreso o del Ejecutivo.

En lo atinente a la reglamentación para congresistas se establecen limitaciones tanto en el presupuesto asignado para estas misiones, como en el número de veces que cada congresista podrá por cuenta del Congreso trasladarse fuera del territorio nacional. Además la reglamentación propuesta establece que a nivel del Congreso solamente podrán viajar los congresistas, puesto que hoy sin explicación alguna lo hacen también funcionarios administrativos de las dos Cámaras, y sólo de manera excepcional cada una de las misiones que lo ameriten y requieran, por la importancia y propósitos, podrán llevar un secretario asistente que además ejerza las funciones de jefe de protocolo, coordinación y enlace con las diferentes autoridades.

También se establece como requisito para iniciar toda comisión al exterior el haber recibido los congresistas la totalidad de lo apropiado para el cumplimiento de la misión.

Como otra limitante para el traslado de un Congresista al exterior, se dispone que en la misma resolución que autoriza la comisión se convoque a los suplentes respectivos para que durante el tiempo de sesiones reemplacen en sus funciones a quien se encuentre en el exterior, evitando de esta manera que con el desplazamiento de quien esté actuando, se produzca un vacío que naturalmente resta eficacia a la labor legislativa.

Honorables Representantes, mucho se ha especulado en los diferentes círculos de la opinión nacional sobre la imposibilidad que un proyecto de esta naturaleza sea aprobado por el Congreso de la República, y se ha argumentado en ocasiones abusivamente que esta iniciativa no interesa a los miembros de esta Corporación.

Consciente de la trascendencia que para la vida nacional representa este proyecto y su especial significado como contribución al prestigio de las instituciones y del Parlamento, solicito vehemente y respetuosamente la solidaridad de mis colegas para que este proyecto se convierta en ley de la República.

Por lo anterior me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 53 de 1987 Cámara, "por la cual se racionalizan los viajes de los honorables Congresistas".

Julio César Turbay Quintero  
Representante ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el articulado nuevo se propone el siguiente:

Proyecto de ley número 53 de 1987 Cámara, "por la cual se racionalizan los viajes al exterior de los honorables Congresistas y de los funcionarios de la Rama Ejecutiva".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º A partir de la sanción de la presente ley, limitase el número de Congresistas que podrán viajar al exterior con pasajes y viáticos pagados por el Tesoro Público, durante cada año, a la cuarta parte del total de Congresistas principales elegidos en la legislatura vigente.

Los parlamentarios no podrán viajar al exterior más de una vez en el mismo año, salvo que el Con-

gresista sufrague la totalidad de los costos del viaje o sea invitado.

Por año se entiende el período comprendido entre el veinte (20) de julio y diecinueve (19) de julio del año siguiente.

Parágrafo. En las comisiones que así lo requieran sólo podrá viajar un jefe de protocolo, que cumplirá las funciones de asistente y secretario de la misión, quien será escogido por la Mesa Directiva respectiva, dentro del personal administrativo del Congreso. Fuera del jefe de protocolo no podrá viajar ningún otro funcionario administrativo del Congreso.

Artículo 2º En la vigencia fiscal del año siguiente al año en que se sancione esta ley, de la suma total de lo apropiado para pasajes y viáticos por comisiones de los Congresistas, sólo podrá utilizarse el treinta por ciento (30%) de lo apropiado con el mismo fin para mil novecientos ochenta y siete (1987). La suma en exceso se destinará a dotación de las oficinas de la Rama Jurisdiccional. En las vigencias subsiguientes, las apropiaciones para comisiones al exterior no podrán superar el treinta por ciento (30%) de lo apropiado con el mismo objeto para el año de mil novecientos ochenta y siete (1987), cifras que se aumentarán en el mismo porcentaje que represente el incremento que haya tenido el salario mínimo desde mil novecientos ochenta y siete (1987).

Artículo 3º Ninguna comisión al exterior podrá superar, por cada Congresista, sumados el costo del pasaje y viáticos, el doble del resultado de dividir la suma total apropiada para gastos por este concepto entre el número de Congresistas en capacidad de viajar al exterior de conformidad con lo previsto en el artículo anterior.

Los viáticos para comisiones al exterior deberán ser entregados a los Congresistas dentro de los cinco (5) días hábiles anteriores a la fecha del viaje.

Parágrafo. Mientras los viáticos no hayan sido entregados al Congresista, éste no podrá iniciar la comisión al exterior.

Artículo 4º El número de viajes permitido en esta ley se distribuirá equitativamente entre los diferentes partidos políticos, proporcionalmente al número de escaños que cada uno haya obtenido. El cambio de partido con posterioridad a las elecciones no modificará la proporcionalidad que hayan definido los resultados electorales.

Artículo 5º Toda comisión al exterior deberá estar precedida de una resolución de la Mesa Directiva respectiva, la que contendrá:

1. País y término de la comisión.
2. Razones que sustenten el interés o beneficio que ese viaje reporta para la República de Colombia.
3. Información sobre la afinidad del objeto de la comisión con la profesión o especialidad del Congresista, o con la naturaleza de la comisión a la que pertenezca.
4. Convocatoria del suplente.

Artículo 6º Dentro del mes siguiente a la fecha de regreso al país, el Congresista deberá presentar un informe escrito que contenga lo siguiente:

1. País y entidades públicas o privadas visitadas, y
2. La importancia para Colombia de la comisión realizada.

Este informe será enviado al Presidente de la Mesa Directiva respectiva.

Artículo 7º El Congreso de la República publicará anualmente la relación de los viajes al exterior realizados por los Congresistas, expresando:

1. El informe rendido por el Congresista sobre la comisión.
2. En el evento de haber dictado conferencias, presentado ponencias, o haber intervenido en los congresos o entidades del país u organización invitante, se publicarán también dichas intervenciones o ponencias.

Artículo 8º Cuando se trate de comisiones al exterior cuyo costo sea sufragado por el país o la entidad invitante, la Mesa Directiva respectiva hará la designación teniendo en cuenta el trabajo realizado, la asistencia a las sesiones, y la naturaleza de la comisión con la profesión o especialidad del Congresista, o con la comisión a la que pertenezca.

Artículo 9º El Congresista que haya presentado proyectos que estén en curso o tenga ponencias pendientes, no podrá durante este tiempo formar parte de una comisión al exterior.

El incumplimiento de lo previsto en esta ley acarreará al responsable la obligación de reintegrar al Estado los valores desembolsados del Tesoro Público, mediante decisión, cuyo pronunciamiento será competencia del Procurador General de la Nación. La decisión del Procurador una vez ejecutoriada, será cobrable por el Juzgado Nacional de Ejecuciones Fiscales.

Artículo 10. Las comisiones al exterior de los funcionarios de la Rama Ejecutiva deberán ser aprobados previamente por el Consejo de Política Económica y Social, CONPES, excepción hecha de los funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Dentro del mes siguiente de la fecha de regreso al país, los funcionarios de la Rama Ejecutiva deberán rendir al organismo citado del inciso anterior, un informe detallado sobre el beneficio de la misión y el interés logrado para la República de Colombia. Estos informes serán publicados anualmente antes del mes de febrero por la Secretaría de Información y Prensa de la Presidencia de la República.

Artículo 11. La presente ley, regirá desde la fecha de su publicación.

Julio César Turbay Quintero  
Representante ponente.