



# ANALES DEL CONGRESO

ORGANO DE PUBLICIDAD DE LAS CAMARAS LEGISLATIVAS  
(ARTICULO 46, LEY 7ª. DE 1945)

IMPRENTA NACIONAL

DIRECTORES:

GABRIEL GUTIERREZ MACIAS  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
SILVERIO SALCEDO MOSQUERA  
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

Santafé de Bogotá, D. C., lunes 23 de diciembre de 1991

AÑO XXXIV - No. 41

EDICION DE 16 PAGINAS

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 3 SENADO DE 1991

por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 160 de la Constitución Política quedará así:

"Entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a dos días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos tres días.

Cerrado el debate de un proyecto de ley o de acto legislativo, en la comisión respectiva o en la Sesión Plenaria, se fijará fecha para la votación. Entre el cierre del debate y la votación deberá transcurrir por lo menos un día.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara Plena para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva Comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".

Artículo 2º El presente Acto Legislativo regirá desde la fecha de su promulgación.

Julio César Turbay Quintero, David Turbay, Rafael Amador, Guillermo A. Jaramillo M., Claudia Blum de Barberi, Alvaro Pava Camelo, Luis Guillermo Giraldo H., Héctor Helí Rojas, Víctor Renán Barco, Juan José Chaux, Héctor Anzola, más firmas ilegibles.

#### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La iniciativa constitucional que someto a consideración del honorable Congreso de la República tiene por objeto modificar el artículo 160 de la Constitución Política, expedida en 1991, cuyo tenor es el siguiente:

"Entre el primero y segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días.

Durante el segundo debate cada Cámara podrá introducir al proyecto las modificaciones, adiciones y supresiones que juzgue necesarias.

En el informe a la Cámara Plena, para segundo debate, el ponente deberá consignar la totalidad de las propuestas que fueron consideradas por la Comisión y las razones que determinaron su rechazo.

Todo proyecto de ley o de acto legislativo deberá tener informe de ponencia en la respectiva Comisión encargada de tramitarlo, y deberá dársele el curso correspondiente".

La Asamblea Nacional Constituyente tuvo como filosofía al expedir la anterior norma, evitar y corregir el famoso vicio del "pupitrazo", en el trámite de las leyes y de los actos legislativos, al consagrar que "entre el primero y el segundo debate deberá mediar un lapso no inferior a ocho días, y entre la aprobación del proyecto en una de las Cámaras y la iniciación del debate en la otra, deberán transcurrir por lo menos quince días...", es decir, que solamente en tiempos muertos de traslados después de su aprobación, un proyecto entre el primero y el segundo debate en una misma Cámara y entre la aprobación del mismo en una Cámara y el inicio del debate en la otra, se tomará treinta y un (31) días, sin contar el tiempo que se necesita para la presentación del

proyecto, la publicación, el reparto, la asignación del ponente, la aceptación y recibo de la ponencia, el plazo para rendir ponencia, presentación de la ponencia, su estudio, discusión y aprobación.

Lo anteriormente expuesto nos indica que en menos de setenta y dos (72) días trabajados a marchas forzadas, ningún proyecto podrá cumplir los trámites previstos en el artículo constitucional 157, salvo que reciba mensaje de urgencia.

La opinión pública se preguntará a finales de enero o comienzos de febrero de 1992, dos meses después de haberse instalado el nuevo Congreso; por qué no se ha expedido el reglamento de cada una de las Cámaras. La razón de la demora radica en que el actual artículo 160 de nuestra Carta se convirtió en "una camisa de fuerza" que establece por vía constitucional que el trámite normal de las leyes y los actos legislativos se tomará por lo menos y en el mejor de los casos setenta y dos (72) días, de los cuales treinta y un (31) días corresponden a plazos muertos de traslados.

El presente proyecto de acto legislativo busca corregir el obstáculo impuesto por la Nueva Constitución en su artículo 160, para lograr una mayor celeridad y eficiencia en el trabajo del Organismo Legislativo. Se trata, pues, de agilizar las funciones del Congreso y de la aprobación de las leyes, evitando los excesos del pasado y corrigiendo el obstáculo aludido.

De los honorables miembros del Congreso,

Julio César Hurbay Quintero, David Turbay, Rafael Amador, Guillermo A. Jaramillo M., Claudia Blum de Barberi, Alvaro Pava Camelo, Luis Guillermo Giraldo H., Héctor Helí Rojas, Víctor Renán Barco, Juan José Chaux, Héctor Anzola, más firmas ilegibles.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santafé de Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 1991.

Señor Presidente:

Con el fin de que sea repartido el proyecto de Acto legislativo número 3 de 1991, "por medio del cual se reforma el artículo 160 de la Constitución Política", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Sesión Plenaria. La materia de que trata el mencionado proyecto de Acto legislativo es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado,  
Gabriel Gutiérrez Macías.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 19 de diciembre de 1991.

De conformidad con el informe de la Secretaría General dese por repartido el proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se han las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional, con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cumplase.

El Presidente del Senado de la República,  
Carlos Espinosa Faccio-Lince.

El Secretario General del Senado de la República,  
Gabriel Gutiérrez Macías.

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 29 DE 1991

por la cual se desarrolla el artículo 58 de la Constitución Política sobre expropiación por vía administrativa.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º De la expropiación por vía administrativa. La expropiación por vía administrativa es la actuación de la administración pública por medio de la cual se expropia un bien por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, mediando el pago del valor de la indemnización correspondiente.

Artículo 2º De los bienes expropiables por vía administrativa. La presente ley reglamenta la expropiación de los bienes inmuebles por vía administrativa y por tanto se referirá única y exclusivamente a dichos bienes. Procederá dicha expropiación por los motivos de utilidad pública o de interés social definidos en el artículo 3º de la presente ley, cuando los inmuebles se requieran con urgencia para destinarlos a la satisfacción de los intereses públicos o sociales.

Artículo 3º De los motivos de utilidad pública o de interés social. Los motivos de utilidad pública e interés social aplicables a la expropiación por vía administrativa serán los siguientes motivos contemplados en la Reforma Social Agraria, la Reforma Urbana y en las disposiciones legales que hayan definido como tales la realización de las obras públicas, que se enumeran a continuación:

1. Reforma Social Agraria. Los motivos contenidos en la Ley 135 de 1961, Ley 1ª de 1968, Ley 4ª de 1973, Ley 30 de 1988, y demás leyes que en lo sucesivo las adicionen o reformen, a saber:

a) La dotación de tierra a campesinos pobres que no la posean, particularmente en regiones caracterizadas por alta concentración de la propiedad rústica (Numeral 1º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

b) La redistribución de la propiedad de la tierra, mediante el establecimiento de unidades de explotación comunales, familiares, cooperativas o asociativas, adecuadas en su extensión y destinación a las condiciones sociales y económicas de la región en que éstas se establezcan (Numeral 3º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

c) La conversión en propietarios de pequeños arrendatarios o aparceros y la reubicación de pequeños propietarios o poseedores de tierras que hayan de ser puestas fuera de explotación (Numeral 4º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

d) La reestructuración de zonas de minifundio, para establecer unidades asociativas de explotación en extensión adecuada (Numeral 5º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

e) La dotación de tierras y mejoras a las comunidades indígenas o recuperación de tierras de resguardos ocupadas por colonos que no pertenezcan a la respectiva parcialidad (Numeral 6º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

f) La modificación de la estructura de la propiedad en los distritos de adecuación de tierras que construya o haya construido el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, sus entidades delegatarias o cualquier otra entidad de derecho público (Numeral 7º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

g) La construcción, ampliación, reparación o mantenimiento de vías de acceso a las zonas rurales (Numeral 8º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961).

h) La instalación de servicios públicos en zonas rurales (Numeral 9º del artículo 54 de la Ley 135 de 1961).

i) El establecimiento y dotación o cofinanciación del establecimiento y dotación de centros de investigación, granjas de demostración y experimentación agrícola, concentraciones de desarrollo, escuelas, locales para industrias agrícolas, cooperativas y centros de conservación y almacenamiento de productos agropecuarios y la dotación de tierras a cooperativas agropecuarias (Numeral 10 del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

j) La fundación de núcleos de asentamientos humanos o aldeas, o el ensanchamiento del perímetro urbano de poblaciones de menos de 20.000 habitantes, a solicitud del municipio respectivo, previo concepto favorable de la Oficina de Planeación Departamental (Numeral 11 del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

k) La dotación de tierras a los habitantes de regiones afectadas por calamidades públicas naturales sobrevinientes (Numeral 12 del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

l) La dotación al Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, HIMAT, de las tierras necesarias para la ejecución de obras de riesgo, canalización, avenamiento y adecuación de tierras (Numeral 13 artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

m) La utilización social y distribución entre la población campesina de nuevas tierras, aptas para la explotación agropecuaria, habilitadas para su uso por aluvión o desecación espontánea, cuyo dominio corresponda por acción u otro título a los particulares (Numeral 14 del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

n) La reforestación de cuencas o microcuencas hidrográficas que surtan de agua a acueductos municipales o veredas (Numeral 15 del artículo 54 de la Ley 135 de 1961);

2. **Reforma Urbana:** Los motivos contenidos en la Ley 9ª de 1989 y demás leyes que en lo sucesivo la adicionen o reformen, a saber:

a) La ejecución de Planes de Desarrollo y planes de desarrollo simplificado [literal a) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989];

b) La ejecución de planes de vivienda de interés social [literal b) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989];

c) La ejecución de proyectos de ampliación, abastecimiento, distribución, almacenamiento y regulación de servicios públicos [literal g) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989];

d) La ejecución de obras públicas [literal j) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989];

e) Los sistemas de transporte masivo de pasajeros, incluidas las estaciones terminales e intermedias del sistema. [literal h) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989].

f) La legalización de títulos en urbanizaciones de hecho o ilegales [literal II del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989];

g) La reubicación de asentamientos humanos ubicados en sectores de alto riesgo [literal m) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989].

h) La ejecución de proyectos de urbanización o de construcción prioritarios en los términos previstos en los planes de desarrollo y planes de desarrollo simplificado [literal n) del artículo 10 de la Ley 9ª de 1989].

Parágrafo. Los motivos de utilidad pública o de interés social de que trata el presente numeral se aplicarán únicamente respecto de inmuebles urbanos y suburbanos, tal como se encuentra previsto en el artículo 10 de la Ley 9ª de 1989.

3. **Obras Públicas.** La ejecución de obras públicas que conforme a las disposiciones legales hayan sido definidas como motivos de utilidad pública o de interés social.

También se aplicarán a la expropiación por vía administrativa los motivos de utilidad pública contenidos en el artículo 4º del Decreto extraordinario 919 de 1989.

**Artículo 4º De las entidades facultadas para expropiar por vía administrativa.** Las entidades facultadas para expropiar por las leyes que hayan declarado los motivos de utilidad pública o interés social señalados en el artículo anterior podrán ordenar una expropiación por vía administrativa previa la determinación de las condiciones de urgencia de que trata el artículo 2º de la presente ley.

**Artículo 5º Criterios básicos para la declaratoria de condiciones de urgencia.** De acuerdo con la naturaleza de los motivos de utilidad pública o interés social de que se trate, las condiciones de urgencia se referirán exclusivamente a:

1. La seguridad y la defensa nacionales.

2. Evitar las dificultades de orden técnico, financiero, presupuestal y administrativo que se derivarían de la utilización del sistema ordinario de expropiación.

3. El carácter inaplazable de las soluciones que se deben ofrecer con ayuda del instrumento expropiatorio.

4. Las consecuencias lesivas para la comunidad que se producirían por la excesiva dilación en las actividades de ejecución del plan, programa, proyecto u obra.

5. La prioridad otorgada a las actividades que requieren la utilización del sistema expropiatorio por los planes y programas nacionales o de las entidades territoriales, según sea el caso.

**Artículo 6º De la aprobación de las condiciones de urgencia.** La entidad expropiante calificará las condiciones de urgencia y las someterá a la aprobación del Ministro del Ramo, previo al inicio del procedimiento previsto en el artículo 8º de esta ley.

Vencido el término de diez (10) días hábiles sin que el ministro correspondiente se hubiere pronunciado sobre las condiciones de urgencia, éstas se entenderán aprobadas en todas sus partes, pero en ningún caso en contravención a las leyes.

**Artículo 7º Del debido proceso.** En el procedimiento de la expropiación por vía administrativa y en los

procesos contenciosos que se deriven de esta forma de expropiación se observará el principio del debido proceso en toda su extensión, con el objeto de garantizarle al expropiado las oportunidades procesales necesarias para ejercer la plena defensa de sus intereses.

**Artículo 8º Del procedimiento para la expropiación.** El procedimiento para la expropiación por vía administrativa al cual se refiere la presente ley, estará compuesto por la etapa de la negociación directa y por la de expropiación, que tendrá como resultado la orden de expropiación expedida por la entidad pública adquirente.

**Artículo 9º De la etapa de negociación directa.** El acto administrativo por medio del cual se ordene la expropiación por vía administrativa estará precedido de una negociación directa previa y obligatoria, cuyo procedimiento será el establecido en las disposiciones especiales de las leyes a las cuales se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 3º de la presente ley, de acuerdo con el motivo de utilidad pública o de interés social invocado.

En los casos previstos en el numeral 3 y en el último inciso del artículo 3º de la presente ley cuyo motivo de utilidad pública o de interés social no se encuentre contemplado en las normas a las cuales se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 3º de esta ley, el procedimiento para la negociación directa será el previsto en los artículos 13 y siguientes de la Ley 9ª de 1989.

**Artículo 10. De la resolución de expropiación.** Agotada la etapa de la negociación directa previa, el propietario dispondrá de diez (10) días para solicitar las pruebas adicionales que pretenda hacer valer para la tasación de la indemnización, surtido lo cual la entidad competente dictará una resolución motivada en la que se decreta la expropiación del inmueble, se ordene la inscripción de la misma en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y se establezca el valor de la indemnización y la forma de pago del inmueble y de sus mejoras, si las hubiere.

La resolución de expropiación sólo podrá expedirse dentro del término de los dos (2) meses siguientes al agotamiento de la etapa de la negociación directa previa, y será notificada tanto al expropiado como a las personas indicadas en el numeral 2 del artículo 451 del Código de Procedimiento Civil, con el objeto de que puedan hacer valer sus derechos.

Para la inscripción en el folio de matrícula correspondiente, deberá acreditarse que se ha dado cumplimiento a lo previsto en el último inciso del artículo 11 de la presente ley.

**Artículo 11. Del valor de la indemnización y de la forma de pago.** En el evento de la expropiación el valor de la indemnización y su forma de pago serán los determinados por las normas especiales a las cuales se refieren los numerales 1 y 2 del artículo 3º de la presente ley, de acuerdo con la causal invocada, para el pago de las indemnizaciones judiciales.

Para los casos previstos en el numeral 3º y en el último inciso del artículo 3º de esta ley el valor de la indemnización y su forma de pago será la prevista para el pago de indemnizaciones judiciales contenida en el artículo 29 de la Ley 9ª de 1989.

La entrega del pago de la indemnización quedará sujeta a las mismas reglas previstas para la entrega de la indemnización contenidas en el artículo 458 del Código de Procedimiento Civil; en todo caso, el medio de pago correspondiente deberá estar a disposición del expropiado como condición de ejecutoria de la resolución que ordena la expropiación.

**Artículo 12. De los incentivos fiscales.** Gozarán de los mismos incentivos previstos en las leyes a las cuales se refiere el artículo 3º de la presente ley únicamente quienes enajenen sus inmuebles voluntariamente durante la etapa de la negociación directa.

Extiéndese el beneficio fiscal de que trata el inciso 4º del artículo 15 de la Ley 9ª de 1989 a la negociación directa de los inmuebles para los casos previstos en el numeral 3º y en último inciso del artículo 3º de la presente ley.

**Artículo 13. De la vía gubernativa.** Contra la resolución que ordene una expropiación por vía administrativa procederán los recursos de la vía gubernativa previstos en el Código Contencioso Administrativo, de conformidad con las reglas enunciadas en dicho Código.

El acto administrativo mediante el cual el ministro del ramo apruebe las condiciones de urgencia constituye un acto de trámite y por lo tanto no es susceptible de recurso alguno por la vía gubernativa, ni demandable separadamente.

**Artículo 14. De la acción contenciosa.** La resolución que ordene una expropiación por vía administrativa estará sujeta a las posteriores acciones contenciosas previstas en el Código Contencioso Administrativo, ante el Consejo de Estado en única instancia.

Si el expropiado sólo pretende que se modifique el valor de la indemnización procederá una acción especial de revisión que se tramitará por el procedimiento previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Civil, la cual se resolverá mediante sentencia.

**Artículo 15. De la suspensión provisional.** Habrá lugar a la suspensión provisional de la resolución que ordene una expropiación por las causales previstas en la ley, siempre que la demanda y la petición de suspensión se presenten dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución. No habrá lugar a la suspensión provisional si la demanda se presentare con posterioridad al vencimiento del término anterior.

**Artículo 16. De la restitución del inmueble expropiado.** Como restablecimiento del derecho, sólo procederá

la restitución del inmueble al expropiado cuando no se haya iniciado la ejecución de la obra o aplicado recursos públicos a un proyecto de utilidad pública o interés social en relación con dicho inmueble.

**Artículo 17. De la destinación efectiva de los inmuebles expropiados.** Todos los inmuebles adquiridos por vía administrativa deberán ser efectivamente aplicados a los fines para los cuales fueron expropiados. Si no lo fueran deberán ser vendidos, con sujeción al derecho de preferencia otorgando a los propietarios anteriores, en los términos previstos en los artículos 33, 34, 35 y 36 de la Ley 9ª de 1989.

**Artículo 18. Aplicación del Código Contencioso Administrativo.** En lo no previsto por la presente ley, todas las actuaciones administrativas y procesales de la expropiación por vía administrativa se adelantarán de conformidad con las normas del Código Contencioso Administrativo.

**Artículo 19. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Proyecto de ley presentado por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

### Introducción.

El Gobierno Nacional ha querido someter a la consideración del honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley mediante el cual se propone determinar los casos, que de acuerdo con el mandato constitucional debe señalar el legislador, en que es procedente la expropiación por la vía administrativa.

No escapa al Gobierno la trascendencia del tema, ni los argumentos esgrimidos, tanto en favor como en contra del procedimiento, durante su aprobación en la Asamblea Nacional Constituyente, como después de expedida la Carta.

El Gobierno siempre ha estimado injustificadas las razones que pretenden hacer creer que con este mecanismo se ha puesto en peligro la propiedad privada en Colombia, a pesar de lo cual ha sostenido que debe ser un procedimiento excepcional y limitado a los bienes inmuebles tal como lo propuso en su proyecto de acto reformativo de la Constitución Política sometido a la consideración de la Asamblea Constituyente.

### I. El marco constitucional.

El artículo 58 de la Constitución Política, que repite con algunas modificaciones el anterior artículo 30 de la Carta, señala un régimen constitucional de la propiedad que podría resumirse así:

La propiedad privada no es un derecho absoluto, es un derecho relativo, que sólo se protege si cumple la función social que le es propia. Cuando por razones señaladas por el legislador entren en contraposición el interés social o la utilidad pública con el interés particular, éste puede ser obligado a desprenderse de su propiedad mediante el cumplimiento de un proceso expropiatorio.

El artículo en comento contempla tres formas de expropiación: una expropiación ordinaria, una expropiación administrativa y una expropiación extraordinaria.

La última de las modalidades es una forma de expropiación sin indemnización por razones de equidad, cuya calificación corresponde hacer al legislador.

La expropiación ordinaria contiene los siguientes elementos:

—Definición de motivos de utilidad pública e interés social por parte del legislador.

Dada la naturaleza de la ley, se trata de una participación de carácter abstracto, general e impersonal, pues lo que corresponde al Congreso es definir aquellas hipótesis en las cuales se estima que existen motivos de utilidad pública o de interés social, para que las entidades públicas puedan adquirir forzosamente los bienes de propiedad particular.

—Aplicación de los motivos por la administración e intervención judicial.

—Indemnización previa, la cual debe fijarse tomando en cuenta los intereses de la comunidad y del afectado.

Capítulo especial merece el procedimiento administrativo de la expropiación.

### II. La expropiación por vía administrativa.

Se trata de un sistema excepcional de adquisición forzada de bienes de propiedad privada, que elimina la exigencia de intervención judicial previa en la decisión de disponer la transferencia del dominio, y que, permite a la administración, en ciertos casos señalados por la ley, decretar ella misma la expropiación. El acto expropiatorio es controlable por la vía judicial, con lo que esta intervención no se elimina, sino que simplemente se difiere a una etapa posterior del procedimiento.

Sabido es que por cierto atavismo bastante discutible, se ha considerado que el juez de la propiedad es el juez ordinario. Esto es particularmente cierto cuando está envuelta la propiedad inmueble, típico rezago fisiocrático que ignora la importancia creciente de otras formas de propiedad en el mundo económico de hoy.

De hecho, la supuesta mayor protección de la propiedad privada proveniente del sistema anterior, se debe más que todo a la concurrencia de jurisdicciones en materia de expropiación. Así, mientras el Estado acude al juez civil en demanda de expropiación, a fin de que se ante allí el trámite respectivo, particularmente en cuanto tiene que ver con la fijación de la indemnización, por su parte el particular puede impugnar la legalidad de la decisión administrativa que dio lugar a la iniciación del proceso. En honor a la verdad hay que aceptar que esta doble jurisdicción ha creado problemas de coherencia respecto de posibles fallos con efectos contrarios, así como de oportunidad porque dan lugar a una cronología impredecible. Es evidente que, tratándose al menos de procesos de reforma agraria y urbana, y de la construcción de obras públicas, parece más razonable un procedimiento que elimine la redundancia jurisdiccional que hemos anotado y permita concentrar en la justicia contenciosa la totalidad de los elementos que integran la controversia posible: Legalidad de la decisión y justicia de la indemnización. Se dice que ello es evidente en la órbita señalada, por razón de la altísima propiedad social que revisten los dos mencionados procesos reformativos y la necesaria construcción de obras públicas que involucra elementos de orden económico que no sólo tocan con la protección individual, sino con el efecto macroeconómico de la inversión pública y las consecuencias de la construcción y dotación de infraestructura en el proceso productivo general.

Estas las razones por las cuales el Gobierno incorporó en su proyecto original la siguiente iniciativa: "Para los casos de reforma agraria o urbana y para la construcción de obras públicas, la expropiación podrá ser decretada por vía administrativa. La intervención judicial se limitará a la revisión de la compensación cuando el afectado considere que no ha sido justa".

Abierta la discusión, un grupo de constituyentes encontró que las restricciones materiales sugeridas por el Gobierno eran demasiado limitativas y que la expropiación por vía administrativa debía predicarse de todas las hipótesis. Finalmente, como es sabido, se impuso una tesis según la cual corresponde al Legislador señalar el ámbito de aplicación de esta clase de expropiación. Como lo hemos dicho repetidamente, el Gobierno mantiene su criterio en el sentido de que sólo cuando se trate de procesos de reforma agraria y urbana y la construcción de obras públicas debe aplicarse este sistema.

Algunos continúan demostrando preocupación por la concepción de la norma finalmente aprobada. Creemos que hay exageración en estas apreciaciones, y para hacer tal afirmación nos basamos en las siguientes consideraciones:

a) La expropiación por vía administrativa no es un fenómeno socializante, propio de países que tienen en baja estima el respeto a la propiedad privada.

¿Cómo ha sido la experiencia de otros países en materia de regulación constitucional de la expropiación? Miremos los países capitalistas que son considerados los más grandes garantes de la propiedad.

En Estados Unidos, el texto constitucional no exige que la expropiación sea decretada por un juez. La Quinta Enmienda no establece tampoco que la indemnización sea previa. El único criterio constitucionalmente requerido es que haya una "compensación" y que esta sea "justa". Es más, el carácter justo de la compensación puede ser establecido por un órgano desinteresado que no tiene que ser un juez o un jurado.

En Gran Bretaña, la decisión de expropiar puede ser adoptada por el Parlamento respecto de toda una porción del territorio, sin que los afectados puedan solicitar la inconstitucionalidad de la disposición legal, porque obviamente el Parlamento es soberano. Sin embargo, existe la posibilidad de acudir a los jueces para evitar arbitrariedades.

En Canadá, al igual que en estos otros países, se ha llegado inclusive a autorizar a compañías privadas a adelantar expropiaciones para la construcción de obras públicas. De otro modo, sería difícil imaginar cómo se hubieran podido construir los ferrocarriles que integraron la economía de estos países.

En las democracias de tradición románica, el tratamiento de la expropiación no es muy diferente. En España, por ejemplo, se defiende al legislador determinar inclusive cuál es el contenido del derecho de propiedad. Y el inciso final del artículo 33 de la Constitución permite la expropiación tanto de bienes como de derechos para lo cual se aplica el procedimiento "dispuesto en las leyes". La Constitución española de 1869, sí exigía que la expropiación se efectuara "por mandato judicial". Pero ya ha pasado más de un siglo. Y la Constitución de 1931 que tanto influyó en nuestro Reforma de 1936, suprimió este requisito. Tampoco en las leyes fundamentales que rigieron durante el franquismo se hacía obligatoria la vía judicial para expropiar.

Si miramos la evolución del tema de otros sistemas de tradición románica, la conclusión es similar. El artículo 42 parágrafo tercero de la Constitución italiana dice que la ley señalará los casos de expropiación y no exige mandato judicial para efectuarla. Lo mismo sucede en Alemania Federal.

Para terminar esta breve alusión al derecho comparado observamos el caso francés, que resulta sorprendente. La Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hoy vigente en Francia al haber sido incorporada, por ser mencionada en el preámbulo, según histórico fallo del Consejo Consti-

tucional, declara que la propiedad es un derecho no sólo inviolable sino "sagrado". Difícil encontrar una exaltación tan elevada de la propiedad. Sin embargo, en el artículo 17 de la famosa Declaración no se dice que la vía judicial sea necesaria para poder expropiar.

b) El que la expropiación se tramite por vía administrativa no excluye el control judicial de las decisiones gubernamentales. Queda claro que en todo caso habrá intervención del juez administrativo cuyo papel protectorio de la propiedad privada no puede ser desafiado. Así lo muestran, a guisa de ejemplo, las decisiones del Consejo de Estado en materia de reforma agraria.

c) Aún desde antes, la verdadera naturaleza de la intervención judicial se orienta más a una actuación de tipo administrativo y no encarna un verdadero proceso judicial.

Sobre este interesante punto, me remito a la famosa sentencia de la Corte del 10 de marzo de 1938, cuyo ponente fue el célebre magistrado doctor Juan Francisco Mujica:

"El acto que realiza el órgano jurisdiccional en la expropiación es jurisdiccional en cuanto a la expropiación es jurisdiccional en cuanto a las calificaciones orgánica y formal, pero no lo es desde el punto de vista sustantivo.

El concepto sustantivo del acto jurisdiccional se estructura mediante estos tres elementos:

1. Una pretensión de tutela jurídica ante el Estado, encaminada a suscitar una cuestión de derecho subjetivo. Esta pretensión choca contra una determinada oposición y resistencia que obstaculiza su realización. Por este aspecto debe ser la pretensión controvertida o disputada. No exclusivamente en la forma de controversia entre las dos partes de un proceso, sino que basta para considerar existente este elemento del litigio que haya un conflicto entre dos esferas jurídicas individuales, una de las cuales exige algo a costa de la otra.

En la expropiación no se da este supuesto. Cuando se atribuye un derecho a expropiar, no se transmite un derecho de soberanía del Estado, debido a que esa clase de derechos no son susceptibles de transferencia. En tales casos lo que constituye es una pretensión de índole pública ante el Estado, encaminada a la expropiación de los bienes singulares que se designan, mediante la realización de los dos actos a que ya se hizo referencia. No es, pues, el investido de ese derecho quien expropia, sino el Estado. Por consiguiente, nunca se da el fenómeno de la controversia sobre el derecho mismo, ya que el demandado no puede incoar una pretensión opuesta, ni ésta, jurídicamente, se concibe que exista. Por tratarse de una relación de derecho público, el expropiante no se enfrenta con una pretensión de derecho subjetivo como persona privada coordinada a la contraparte, sino que se sitúa en un plano superior y el demandado aparece como subordinado a la persona total del Estado, en calidad de miembro de éste.

El demandado no puede oponer al expropiante sino pretensiones trascendentales al derecho incoado. Tales como deficiencias formales, o como carencia de algunos de los presupuestos procesales necesarios para la viabilidad de toda acción.

2. Que el acto jurisdiccional provocado por la pretensión emitida sea una operación de enderezamiento del derecho. El titular del derecho subjetivo no puede poner en movimiento la intervención jurisdiccional, por el aspecto sustantivo, sino para restablecer el ataque al derecho subjetivo del cual ha sido víctima. La pretensión que se emita se dirige al juez para hacerla triunfar y es preciso, por lo tanto, que el poder de exigir no haya recibido satisfacción.

En la expropiación no existe nada contrario al derecho. El expropiante no pretende la reintegración en su derecho lesionado. La expropiación no es un acto jurídico bilateral, como por ejemplo, una compraventa forzosa, porque entonces lo que habría sería una orden coactiva para cumplir un contrato de esta índole. Además, el expropiado, no transfiere voluntariamente el dominio y no existe precio libremente convenido, sino, en su caso, una indemnización impuesta a aquél. Simplemente es un acto unilateral de derecho público que tiene como consecuencia de derecho privado el traspaso de la propiedad, acto en el cual el expropiado sólo asume una actitud pasiva. De ahí que el expropiante no sea exactamente sucesor jurídico del expropiado; aquél no deriva su derecho del titular anterior.

3. Una estimación de la pretensión emitida, es decir, comprobar si ésta se haya o no fundada si es o no contraria a derecho la situación alegada. El acto jurisdiccional resuelve, pues, la cuestión de derecho que se plantea, estatuye sobre la pretensión expresada.

La estimación se caracteriza por su objeto, el cual consiste en cerciorarse respecto de la pretensión del actor de que existe algo contrario a su derecho subjetivo. Cuando a la comprobación se añade una decisión (existen actos jurisdiccionales que no contienen ésta, como cuando se absuelve por desestimación), se incorpora la decisión en la estimación. El fin de la decisión es el de realizar la pretensión estimada adoptando las medidas útiles para ello. La estimación por sí misma es un acto jurídico, desde luego que produce efectos de derecho, entre los cuales el principal es el de hacer cesar la controversia suscitada ante el juez.

No acontece lo mismo con la expropiación. Esta es un traslado de un derecho de patrimonio del expropiado al del expropiante. Por consiguiente, para que se verifique esta figura se requiere que junto con la

privación de derechos, por un lado, se constituyan por el otro, y para el así favorecido, derechos privados de la misma índole. Como se ve, cuando el juez decreta la expropiación, no estima ni desestima ningún derecho subjetivo controvertido.

De lo dicho se viene a concluir que el órgano judicial en el complejo proceso de la expropiación desempeña una genuina función administrativa material, en el sentido de que la actuación de él consiste en la realización de los actos materiales que tiene por objeto consumir el derecho (siempre que los actos públicos descritos y antecedentes se hayan conformado a la ley). Se trata, pues, de la ejecución material de la expropiación, por haber llegado ya al máximo de concreción los distintos actos jurídicos descritos atrás, los cuales se practicaron sucesivamente en el desarrollo pertinente a la formación del respectivo derecho de expropiación para poder realizar la correspondiente norma de grado superior".

d) El que la Constitución aluda a la posterior acción contencioso-administrativa tampoco implica un riesgo sobreviniente que ponga en peligro este importante derecho. En efecto, ya en el Código de Procedimiento Civil se preveía la figura de la entrega provisional del bien expropiado mediante el depósito del valor de la indemnización.

#### IV. El contenido del proyecto.

El proyecto está diseñado de acuerdo con los siguientes lineamientos generales:

a) La expropiación por vía administrativa se limita a inmuebles;

b) Aun dentro del género de los inmuebles, se restringe a los casos de reforma agraria, urbana, de obras públicas y de atención de desastres;

c) Por tratarse de un instrumento para llevar a efecto la expropiación, no se declaran nuevos motivos de utilidad pública o social, sino que se hace referencia a eventos ya definidos por el legislador como tales y por lo tanto fundamento de una eventual expropiación;

d) Se mantienen igualmente los procedimientos ya previstos en las leyes vigentes para la determinación de la indemnización y su forma de pago;

e) Se tratará de casos excepcionalísimos, definidos por las condiciones de urgencia que puedan tener implícito. Para garantizar el cumplimiento de este propósito se señalan criterios para la definición de dichas condiciones y se exige que la calificación de esos hechos se haga por el ministro del ramo.

Se ha hecho radicar esta competencia en el ministro por tratarse de un funcionario con responsabilidad política ante el Congreso de la República y para evitar arbitrariedades y abusos.

Debe ponerse de presente que si funcionario de entidades territoriales desean utilizar el mecanismo extraordinario deberán contar con la aprobación del ministro, sin que por ello se coarte la autonomía, ya que la ejecución de la obra o —en general— la ejecución del proyecto o programa, corresponde libremente a las entidades territoriales y la improbación por parte del ministro de la calificación de urgencia no impediría su ejecución, sólo que la expropiación deberá adelantarse por los mecanismos ordinarios.

f) Se introduce la exigencia de adelantar —como ya existe en algunas de las leyes vigentes— la etapa de la negociación directa obligatoria, en la cual el propietario puede oponerse y objetar el precio estimado.

Superada la etapa de la negociación directa, se le otorga al propietario un término adicional para que haga valer las pruebas que desea se tengan en cuenta para la estimación de la indemnización, ya que ella puede comprender elementos resarcitorios —más allá del valor del bien expropiable— de un eventual perjuicio que en la etapa de negociación directa no se valora.

g) Para la posterior intervención judicial se simplifican los procedimientos de la siguiente manera:

1. Para todos los casos se establece la competencia en el Consejo de Estado en única instancia, sin consideración de la cuantía.

2. Si lo que se pretende es atacar la expropiación como tal, porque quien profirió el acto no es competente, o por falsa motivación, o desvío de poder, las acciones son las previstas en el Código Contencioso Administrativo para todos los demás actos administrativos.

3. Si las razones para acudir a la vía judicial tienen que ver con inconformidad en el monto de la indemnización reconocido en la resolución que se ataca, se diseña un procedimiento ágil, referido al trámite incidental previsto en el Código de Procedimiento Civil.

4. Para cumplir el propósito de agilidad que lleva implícito el procedimiento administrativo de expropiación, se limita la procedencia de la suspensión provisional del acto expropiatorio para los casos en que se interponga la demanda en un brevísimo término de cinco días y a que no se haya iniciado la ejecución del proyecto que motivó la declaración de expropiación.

El Gobierno considera que con la adopción de un texto como el que se propone a la ilustrada consideración del Congreso de la República se ubica el tema de la expropiación por vía administrativa en su justo lugar y se acaban los temores de aquellos que creen que éste es un instrumento peligroso para el derecho de propiedad.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,  
Humberto de la Calle Lombana.

## SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 1991.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 29/91, "por el cual se desarrolla el artículo 58 de la Constitución Política sobre expropiación por vía administrativa", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante la Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945). La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de la competencia de la Comisión Primera Constitucional permanente.

El Secretario General,

Gabriel Gutiérrez Macías.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 18 de diciembre de 1991.

De conformidad con el informe de la Secretaría General, dese por repartido el Proyecto de ley de la Referencia a la Comisión Primera Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mencionado proyecto a la Imprenta Nacional para que sea publicado en los Anales del Congreso.

El Presidente del Senado de la República,

Carlos Espinosa Faccio-Lince.

El Secretario General del Senado,

Gabriel Gutiérrez Macías.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 31 DE 1991

por la cual la Nación rinde honores a la memoria del doctor Enrique Low Murtra.

El Congreso de la República,

DECRETA:

Artículo 1º La República de Colombia honra y exalta la memoria del doctor Enrique Low Murtra, eminente ciudadano que consagró su vida al servicio del Estado, de la justicia y de la realización del bien común a través de la Magistratura, el Ministerio de Justicia, de Embajador de nuestra patria y del ejercicio de la cátedra universitaria.

Artículo 2º El Gobierno erigirá un busto del ilustre compatriota que será colocado en el Palacio de Justicia.

Artículo 3º Créase la beca post-gradúo, que se llamará Enrique Low Murtra, para especialización en el exterior en Derecho Público Económico, la cual será adjudicada por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior Mariano Ospina Pérez, Icetex.

Artículo 4º La biblioteca del Palacio de Justicia se denominará "Biblioteca Enrique Low Murtra", y en ella se colocará un retrato al óleo del jurista sacrificado.

Artículo 5º Esta ley rige a partir de la fecha de promulgación.

Andrés Pastrana A., Eduardo Pizano, J. Hernández, Maristella Sanín P., Gustavo Galvis Hernández, Efraín Cepeda, Claudia Blum de Barberi y Jaime Ruiz.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

La mayor virtud de los pueblos es la de exaltar la memoria de sus más preclaros hijos.

El Congreso de Colombia, en respeto de esta vieja tradición confiamos aprobará el proyecto de ley que sometemos a su consideración, en justo homenaje a lo que significa la existencia del doctor Enrique Low Murtra, quien ofreció su vida en actitud de dimensiones heroicas que enaltece nuestra Patria.

Enrique Low Murtra, hijo ilustre de Colombia, con méritos propios accedió a los más altos cargos del Estado, la Contraloría Distrital, la Dirección de Impuestos Nacionales y Secretaría Económica de la Presidencia, durante la administración del ex-Presidente Misael Pastrana Borrero, así como el de Consejero de Estado, Ministro de Justicia, Embajador ante la Confederación Helvética y Profesor y Decano de la Facultad de Economía de la Universidad de La Salle.

La nobleza que fue característica de su personalidad, los atributos de su inteligencia, el cúmulo de sus virtudes personales y de ejemplar patriota, es lo que nos anima a solicitarle al honorable Senado de la República a rendir merecido tributo al recuerdo de sus hechos, que hemos querido plasmar en el proyecto de ley que nos permitimos presentar a su consideración.

De los honorables Senadores,

Andrés Pastrana A., Eduardo Pizano, J. Hernández, Maristella Sanín P., Gustavo Galvis Hernández, Efraín Cepeda, Claudia Blum de Barberi y Jaime Ruiz.

## PROYECTO DE LEY NUMERO 32 DE 1991

mediante la cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 189, numeral 19, literales e) y f), de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

## TITULO I

Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública.

Artículo 1º El Gobierno Nacional, con sujeción a las normas, criterios y objetivos contenidos en esta ley, fijará el régimen salarial y prestacional de:

- Los empleados públicos de la Rama Ejecutiva Nacional, cualquiera que sea su sector, denominación o régimen jurídico;
- Los empleados del Congreso Nacional, la Rama Judicial, el Ministerio Público, el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Contraloría General de la República;
- Los miembros del Congreso Nacional, y
- Los miembros de la Fuerza Pública.

Artículo 2º Para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados enumerados en el artículo anterior, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los siguientes objetivos y criterios:

- La modernización, tecnificación y eficiencia de la Administración Pública;
- La utilización eficiente del recurso humano;
- La competitividad, esto es, la capacidad de ajustarse a las condiciones predominantes en el mercado laboral;
- La uniformidad y simplificación de la administración del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, mediante la supresión gradual de los regímenes especiales y la sustitución y fusión de prestaciones y elementos constitutivos de salario, para su racionalización;
- La sujeción al marco general de la política macroeconómica y fiscal;
- La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad;
- El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas para su desempeño;
- El establecimiento de rangos de remuneración para los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo, de los organismos y entidades de la Rama Ejecutiva;
- La adopción de sistemas de evaluación y promoción basados en pruebas generales y/o específicas. En el diseño de estos sistemas se tendrán como criterios, la equidad, productividad, eficiencia y desempeño, para sustituir los sistemas automáticos de ajuste, basados en aspectos como la antigüedad, reclasificaciones, ascensos automáticos y cambios rutinarios en el escalafón, y
- El reconocimiento de gastos de representación, de una prima de localización y vivienda para los miembros del Congreso y la contratación de planes de salud para los mismos.

Artículo 3º El sistema salarial de los empleados públicos estará integrado por los siguientes elementos: la estructura de los empleos de conformidad con las funciones que se deban desarrollar, y la escala y tipo de remuneración para cada cargo o categorías de cargos.

Artículo 4º Con base en los criterios y objetivos contenidos en el artículo 2º y con estricta sujeción a la ley anual del presupuesto para la respectiva vigencia fiscal, el Gobierno Nacional dentro de los primeros diez (10) días calendario del mes de enero podrá modificar el sistema salarial correspondiente a los empleados enumerados en el artículo 1º.

Igualmente, el Gobierno Nacional podrá modificar el régimen de los viáticos, gastos de representación y comisiones de los mismos empleados.

En este caso, los ajustes que decreta el Gobierno Nacional conforme a este artículo podrán producir efectos fiscales con una antelación no superior al primero de enero del mismo año.

Artículo 5º En el caso de los funcionarios del servicio exterior, el Gobierno Nacional fijará la asignación básica mensual en dólares de los Estados Unidos de Norteamérica.

Para la determinación de la prima de costo de vida únicamente se tendrá en cuenta ese factor el cual no podrá considerarse para ningún otro efecto.

Parágrafo No obstante lo dispuesto en este artículo, cuando existan condiciones especiales, el Gobierno Nacional podrá fijar la asignación básica mensual en monedas diferentes al dólar de los Estados Unidos de Norteamérica, previo concepto del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes. De la misma manera, el Gobierno Nacional podrá establecer primas especiales de gestión y representación en las embajadas que el Gobierno Nacional determine.

Artículo 6º Con estricta sujeción a la ley anual de presupuesto, el Presidente de la República podrá delegar, en los ministros, directores de departamento

administrativo, superintendentes y representantes legales de establecimientos públicos nacionales, la facultad de realizar ajustes salariales de los empleados del respectivo organismo o entidad, siempre y cuando se encuentren dentro de los límites, condiciones y parámetros que al efecto haya fijado el Gobierno previamente.

Parágrafo 1º Previa solicitud motivada, en la cual se indiquen los lineamientos de la política salarial que se pretende adoptar, el Presidente de la República podrá delegar la facultad mencionada en el inciso anterior en otros organismos o entidades del nivel nacional, siempre y cuando los ajustes estén dentro de los límites y parámetros que al efecto fije el Gobierno.

Parágrafo 2º El Gobierno Nacional deberá establecer un sistema de control presupuestal y de personal sobre el ejercicio de las facultades que delegue en virtud de este artículo.

Artículo 7º El Presidente de la República podrá delegar en las juntas o consejos directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, del orden nacional, la fijación y modificación del régimen salarial de determinados funcionarios de carácter directivo, que tengan la categoría de empleados públicos, con base en las condiciones que el mismo les fije, atendiendo criterios de competencia en el mercado laboral y con estricta sujeción a los presupuestos de las respectivas entidades.

Artículo 8º El Gobierno Nacional fijará una nueva asignación para los miembros del Congreso Nacional dentro de los diez (10) días siguientes a la vigencia de esta ley. Dicha asignación se reajustará cada año, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 187 de la Constitución Política.

Artículo 9º El Gobierno Nacional dentro de los plazos establecidos en la presente ley fijará las escalas salariales y el régimen de prestaciones sociales para los distintos grados del escalafón docente en los niveles de preescolar, primaria, secundaria y media vocacional. Así mismo, el Gobierno Nacional podrá establecer el régimen de los ascensos.

Artículo 10. Sólo se podrán crear nuevas prestaciones sociales cuando la ley modifique sustancialmente el régimen prestacional del sector privado y la situación fiscal lo permita. Si la situación fiscal no lo permite el Gobierno deberá obtener previamente la aprobación del Congreso a los ajustes tributarios necesarios para financiar las modificaciones al régimen prestacional de los empleados públicos.

En todo caso la creación de prestaciones sociales sólo tendrá efectos a partir de la siguiente vigencia fiscal.

## TITULO II

Régimen salarial y prestacional de las entidades territoriales.

Artículo 11. Las autoridades territoriales a las cuales la ley orgánica de ordenamiento territorial les asigne la competencia para fijar las escalas salariales correspondientes a los empleos de su jurisdicción se ajustarán a las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.

Artículo 12. Las escalas salariales correspondientes a las categorías de empleos de los departamentos y municipios serán determinadas por las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales respectivamente, sin exceder los valores de las asignaciones presupuestales fijadas para tales fines por el presupuesto departamental, municipal o distrital.

Artículo 13. El Departamento Administrativo Nacional del Servicio Civil, publicará anualmente las escalas salariales del sector público central, a efectos de que las asambleas departamentales y concejos municipales adecuen las escalas salariales de los empleos de su jurisdicción en concordancia con las nacionales. Las contralorías departamentales y municipales velarán por el cumplimiento de esta disposición.

La Contraloría General de la República y la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público vigilarán el cumplimiento de esta disposición, en cuanto a los empleos de los servicios financiados con ingresos corrientes de la Nación y esta última entidad podrá llegar a limitar los desembolsos respectivos, si la entidad territorial correspondiente no observa lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 14. Las negociaciones colectivas de trabajo realizadas por los organismos y entidades dedicados a la prestación de los servicios de salud deberán sujetarse a la disponibilidad de los recursos provenientes del situado fiscal u otras fuentes presupuestadas, así como a la normal prestación de servicios y, por lo tanto, no podrán crearse obligaciones en exceso de las posibilidades de financiamiento.

Artículo 15. El régimen prestacional de los servidores públicos de las entidades territoriales será fijado por el Gobierno Nacional, con base en las normas, criterios y objetivos contenidos en la presente ley.

En consecuencia, no podrán las corporaciones públicas territoriales arrogarse esta facultad.

## TITULO III

Prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales.

Artículo 16. El régimen prestacional mínimo de los trabajadores oficiales será el consagrado en las normas legales vigentes a la fecha de expedición de la presente ley.

Artículo 17. Los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas observarán, en relación con las negociaciones colectivas, las directrices y políticas señaladas por las juntas y consejos directivos de las mismas y las pautas generales fijadas por el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.

En todo caso, los directivos de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta sometidas al régimen de dichas empresas, se sujetarán a lo dispuesto por el artículo 3º de la Ley 60 de 1990.

TITULO IV

Otras disposiciones.

Artículo 18. El Gobierno Nacional determinará las sanciones y responsabilidad pecuniaria para los funcionarios que modifiquen el régimen salarial o prestacional de los servidores públicos contraviniendo las disposiciones contenidas en la presente ley o en los decretos que dicte el Gobierno Nacional en ejercicio de la misma. En ningún caso las sanciones serán inferiores a tres (3) veces la remuneración mensual del funcionario infractor.

Artículo 19. El Gobierno Nacional, dentro de los diez (10) días siguientes a la vigencia de la presente ley ejercerá las facultades previstas en el artículo 4º, las cuales podrá delegar, de conformidad con los artículos 6º y 7º.

Artículo 20. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las demás disposiciones que regulan la materia, en la medida en que el Gobierno Nacional expida los decretos en desarrollo de las disposiciones de esta ley.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Honorable Senadores de la República:

Con el fin de dar cumplido desarrollo al texto constitucional del artículo 150 numeral 19, literales e) y f), el Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Senado de la República el presente proyecto de ley contentivo de las normas, objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para determinar los siguientes regímenes:

- a) Salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública;
- b) Prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales;
- c) Prestacional mínimo de los trabajadores oficiales.

Así mismo se propone la fijación de las normas generales fundamentales con base en las cuales las asambleas departamentales y los concejos municipales determinarán las escalas salariales de los empleados de su jurisdicción.

I. Normas y criterios generales.

Las normas y criterios generales que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública serán los siguientes:

1. La modernización, tecnificación y eficiencia de la administración pública.
2. La utilización eficiente del recurso humano.
3. La competitividad, esto es, las condiciones predominantes en el mercado laboral, en los niveles directivo, ejecutivo, asesor y profesional especializado.
4. La uniformidad y simplificación de la administración del régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, mediante la supresión gradual de los regímenes especiales y la sustitución y fusión de prestaciones y elementos constitutivos de salario, para su racionalización.
5. La sujeción al marco de la política macroeconómica y fiscal.
6. La racionalización de los recursos públicos y su disponibilidad, esto es, las limitaciones presupuestales para cada organismo o entidad.
7. El nivel de los cargos, esto es, la naturaleza de las funciones, sus responsabilidades y las calidades exigidas.
8. El establecimiento de rangos de remuneración para cada uno de los cargos de los niveles profesional, asesor, ejecutivo y directivo, de las entidades de la Rama Ejecutiva.
9. La adopción de sistemas de evaluación y promoción.
10. El reconocimiento de gastos de representación y de una prima de localización y vivienda para los miembros del Congreso y la contratación de planes de salud.

II. Normas especiales.

Adicionalmente a las normas generales mencionadas se proponen las siguientes normas especiales:

1. La anualidad de los reajustes salariales y las modificaciones del régimen de viáticos, gastos de representación y comisiones, con efectos fiscales por un año.
2. La asignación de los miembros del Congreso se fijará inicialmente por el Gobierno Nacional y a partir de este valor se reajustará anualmente según lo establecido por el artículo 187 de la Constitución Política.
3. Fijación de la asignación básica del servicio exterior en dólares de los Estados Unidos y el recono-

cimiento del factor costo de vida, a través de la prima de costo de vida. Se dejan a salvo casos especiales, en los cuales, las asignaciones básicas se fijan en monedas diferentes al dólar y se establezcan primas especiales de gestión y de representación en las embajadas de mayor importancia.

4. La opción de delegar en los ministros, jefes de departamento administrativo, superintendentes y representantes legales de establecimientos públicos nacionales, la fijación de los ajustes salariales anuales de los empleados del respectivo organismo o entidad, son sujeción a los límites que para el efecto fije el Gobierno Nacional y el presupuesto para la respectiva vigencia fiscal.

Igualmente se extiende esta posibilidad a otros organismos y entidades, previa solicitud motivada, en la cual se indiquen los lineamientos de la política salarial que se pretende adoptar.

Para uno y otro caso el Gobierno deberá establecer un sistema de control sobre el ejercicio de las delegaciones.

5. Para los funcionarios ejecutivos de las empresas industriales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, se prevé la delegación de la modificación de su régimen salarial en las juntas o consejos directivos de las mismas, con base en criterios que sobre el particular fije el Gobierno y la competitividad en el mercado laboral.

6. Las modificaciones del régimen prestacional de los empleados públicos se hacen según los cambios sustanciales que se lleguen a producir en el régimen presupuestal del sector privado y de acuerdo con la situación fiscal del país. En los casos en que ésta no lo permita, se obligaría al Gobierno a obtener la aprobación del Congreso de los ajustes necesarios para financiar las reformas respectivas.

III. Régimen salarial y prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales.

1. En el orden regional y local las asambleas departamentales y los concejos municipales en la fijación de las escalas salariales de los empleos de su jurisdicción deberán guiarse por las que rijan a nivel nacional.
2. Con el fin de ordenar el sistema de remuneración del sector público el Gobierno Nacional tendrá exclusividad absoluta para fijar el régimen prestacional de los empleados públicos de las entidades territoriales, con lo cual se reitera el principio constitucional.

IV. Prestaciones de los trabajadores oficiales.

1. Se establecen las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales según el régimen vigente en la Ley 6ª de 1945 y disposiciones que le han reformado.
2. Se sujeta a los representantes legales de las empresas industriales y comerciales del Estado y de las sociedades de economía mixta asimiladas a éstas, en las negociaciones colectivas, a las directrices y criterios que les señalen los respectivos consejos o juntas directivas y a las pautas que determine el Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes.
3. Se establece la facultad para que el Gobierno Nacional determine la responsabilidad pecuniaria y las sanciones para los funcionarios que modifiquen el régimen salarial y prestacional de los servidores públicos, en contravención a lo dispuesto en las normas.
4. Por último, se fija de un término para expedir las modificaciones salariales correspondientes a la vigencia fiscal de 1992.

De los señores Congresistas,  
Atentamente,

Héctor Cadena Clavijo,  
Viceministro de Hacienda y Crédito Público,  
encargado de las funciones del Ministro.

Francisco Posada de la Peña,  
Ministro de Trabajo y Seguridad Social.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 19 de 1991

Señor Presidente:

Con el objeto de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 32/90, "mediante la cual se fijan las normas, objetivos y criterios que debe observar el Gobierno Nacional para la fijación del régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y de la Fuerza Pública y para la fijación de las prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales, y se dictan otras disposiciones", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en la fecha ante al Secretaría General (según artículo 9º de la Ley 7ª de 1945).

La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de la competencia de la Comisión ... Constitucional Permanente.

El Secretario General del Senado de la República,  
Gabriel Gutiérrez Macías.

PRESIDENCIA DEL SENADO DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 19 de 1991

De conformidad con el informe de la Secretaría General dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión ... Constitucional Permanente para lo cual se harán las anotaciones de rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en los Anales del Congreso.

Cúmplase.

El Presidente del Senado de la República,  
Carlos Espinosa Faccio-Linceo.

El Secretario General del Senado de la República,  
Gabriel Gutiérrez Macías.

(aprobado por el honorable Senado de la República en segundo debate).

TEXTO DEFINITIVO

al Proyecto de ley número 10 de 1991, "por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en el Distrito Capital".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

De las localidades.

Artículo 1º El Consejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor dividirá el territorio del Distrito Capital en localidades urbanas y rurales, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes y realizará el correspondiente reparto de competencias y funciones, con el fin de propiciar la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos; la realización de las obras de infraestructura local y en general, los programas de beneficio comunitario.

Artículo 2º El Consejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor, señalará a las localidades su denominación, límites, atribuciones administrativas, y dictará las demás disposiciones que fueren necesarias para su organización y funcionamiento. El Consejo, a iniciativa del Alcalde Mayor podrá crear, suprimir y fusionar localidades, al igual que modificar el estatuto y régimen que para ellas haya sido expedido.

Artículo 3º Cada localidad estará sometida a la autoridad del Alcalde Mayor, de una Junta Administradora Local, y del respectivo Alcalde Local. A las autoridades locales, les compete la gestión de los asuntos propios de su territorio y a las autoridades distritales, les corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito Capital.

Artículo 4º La división del territorio del Distrito Capital en localidades, se ceñirá a los siguientes criterios:

- a) Las localidades urbanas tendrán una población no inferior a trescientos mil (300.000) habitantes. Para las localidades rurales no se tendrá en cuenta su volumen poblacional, sino sus características fisiográficas, agrícolas, ecológicas, sociales y la condición de su recurso agrícola y pecuario.
- b) La cobertura de servicios básicos, comunitarios e institucionales.
- c) Características sociales de los habitantes.

Artículo 5º El Consejo Distrital a iniciativa del Alcalde Mayor hará la distribución de funciones y competencias administrativas entre las autoridades distritales y locales, teniendo en cuenta los principios de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad, y las siguientes normas generales:

- a) La asignación de competencias a las autoridades locales buscará un mayor grado de eficiencia en la prestación de los servicios.
- b) El ejercicio de funciones por parte de las autoridades locales deberá conformarse a las metas y disposiciones del Plan General de Desarrollo del Distrito.
- c) En la asignación y delegación de atribuciones deberá evitarse la duplicación de funciones y organizaciones administrativas.
- d) No podrán fijarse responsabilidades sin previa asignación de los recursos necesarios para su atención.

CAPITULO II

De las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 6º Las Juntas Administradoras Locales son corporaciones públicas que se elegirán popularmente para períodos de tres años.

El Consejo Distrital determinará según la población de las localidades, el número de ediles de cada Junta Administradora, el cual no podrá ser inferior a siete.

Cada localidad elige su respectiva Junta Administradora Local.

Para lo previsto en este artículo la Registraduría Distrital del Estado Civil hará coincidir la división electoral interna del Distrito Capital con su división territorial en localidades.

Parágrafo. Las Juntas Administradoras Locales que se elijan en los comicios electorales de mil novecientos noventa y dos (1992) terminarán su periodo el treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Artículo 79. En las votaciones que se realicen para la elección de Juntas Administradoras sólo podrán participar los ciudadanos que hagan parte del censo electoral que para cada localidad establezcan las autoridades competentes.

Artículo 80. Para ser elegido edil o nombrado Alcalde Local se requiere ser ciudadano en ejercicio y haber residido o desempeñado alguna actividad profesional, industrial, comercial o laboral en la respectiva localidad por lo menos durante un año, el inmediatamente anterior a la fecha de la elección o del nombramiento.

### CAPITULO III

#### De las inhabilidades, incompatibilidades y prohibiciones.

Artículo 99. No podrán ser ediles quienes:

1. Hayan sido condenados a pena privativa de la libertad, excepto en los casos de delitos culposos o políticos.

2. Hayan sido sancionados con la pena de destitución de un cargo público, o se encuentren temporal o definitivamente excluidos del ejercicio de una profesión en el momento de su inscripción o elección.

3. Hayan perdido la investidura de miembros en una corporación de elección popular.

4. Dentro de los tres (3) meses anteriores a la elección se hayan desempeñado como empleados públicos, hayan sido miembros de una junta directiva de entidad descentralizada del Distrito Capital.

5. Dentro de los tres (3) meses anteriores a la fecha de la elección hayan intervenido en la gestión de negocios o en la celebración de contratos con el Distrito Capital o sus entidades o hayan ejecutado, en territorio del Distrito, contrato celebrado con organismo público de cualquier nivel.

6. Sean cónyuges, compañeros permanentes o parientes dentro del segundo grado con consanguinidad, segundo de afinidad, o primero civil de los Concejales, de los miembros de las Juntas Directivas de las Entidades Descentralizadas del Distrito, o de los funcionarios distritales que ejerzan autoridad política o civil.

Artículo 10. Los ediles no tendrán suplentes. Sus faltas absolutas serán llenadas por los candidatos no elegidos, según el orden de inscripción en la lista correspondiente.

Constituye faltas absolutas: la muerte, su renuncia aceptada por el Alcalde Mayor, la pérdida de derechos políticos, la interdicción del ejercicio de funciones públicas y la aceptación de cualquier cargo o empleo oficial.

Artículo 11. Los ediles no podrán:

1. Hacer parte de las juntas o consejos directivos de las Entidades Descentralizadas del Distrito Capital.

2. Gestionar en nombre propio o ajeno asuntos ante entidades públicas de cualquier orden o ante las personas que administren tributos; ser apoderadas ante las mismas o celebrar con ellas por sí o por interpuestas personas contrato alguno, excepto las actuaciones relacionadas con los bienes y servicios que ofrecen las entidades públicas en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos.

### CAPITULO IV

#### De las funciones o atribuciones.

Artículo 12. Corresponde a las Juntas Administradoras Locales:

1. Adoptar el plan de desarrollo local en concordancia con el plan general de desarrollo económico y social y de obras públicas del Distrito Capital.

2. Vigilar y controlar la prestación de los servicios distritales en su localidad y las inversiones que se realicen con recursos públicos.

3. Formular propuestas de inversión ante las autoridades nacionales, departamentales, y distritales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión.

4. Distribuir las partidas globales que les asigne el presupuesto distrital.

5. Ejercer las funciones que les delegue el Consejo y otras autoridades.

6. Cumplir las funciones que en materia de servicios públicos, construcción de obras y ejercicio de atribuciones estatales les asigne la ley y les deleguen las autoridades nacionales y distritales.

7. Elaborar y enviar oportunamente el Alcalde Mayor la terna de la que será nombrado el correspondiente Alcalde Local.

8. Promover las formas de participación ciudadana previstas en la Constitución y la ley.

9. Presentar al Consejo Distrital proyectos de acuerdo, que no sean de la iniciativa privativa del Alcalde Mayor.

10. Vigilar la ejecución de los contratos, en el área de la localidad, y en general, formular ante las autoridades competentes las recomendaciones que se estimen convenientes para el mejor desarrollo de esos contratos. En ejercicio de esta función, los ediles tendrán derecho a solicitar y obtener los informes y copias de los documentos que requieren para la vigilancia de estos contratos.

11. Solicitar a las autoridades distritales el desarrollo y ejecución de obras en su localidad.

12. Expedir su reglamento interno conforme a las disposiciones vigentes.

13. Promover las campañas necesarias para la protección, recuperación y desarrollo de los recursos naturales y del medio ambiente de la localidad.

14. Las demás que le señalen la Constitución Nacional, la ley y los acuerdos distritales.

Artículo 13. El Consejo Distrital, el Alcalde Mayor y las demás autoridades distritales podrán delegar el ejercicio de las funciones que les correspondan en las Juntas Administradoras y en los Alcaldes Locales.

### CAPITULO V

#### Del funcionamiento.

Artículo 14. Las Juntas Administradoras Locales tendrán cada año cuatro (4) periodos de sesiones ordinarias, así: del 15 de enero al último día de febrero y durante los meses de abril, julio y octubre, estos últimos periodos son prorrogables hasta por diez (10) días más. El Alcalde Local podrá convocarlas a reuniones extraordinarias por el periodo y asuntos que determine.

Parágrafo transitorio. Las juntas que se elijan en los comicios de 1992, sesionarán en el período inmediatamente siguiente a la fecha de la elección.

Artículo 15. Los ediles se posesionarán al iniciarse las correspondientes sesiones ordinarias, siguientes a su elección.

El Alcalde Local instalará y clausurará las sesiones ordinarias y extraordinarias de las Juntas Administradoras Locales y deberá prestar su colaboración para el buen funcionamiento de las mismas.

Artículo 16. Las reuniones que se efectúen fuera del lugar señalado como sede oficial de las Juntas, carecen de validez.

Los Alcaldes Locales, en coordinación con las autoridades distritales proveerán lo conducente a fin de asignar oportunamente el sitio que servirá de sede para las reuniones de las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 17. Para deliberar las Juntas Administradoras Locales requerirá la presencia de por lo menos la cuarta parte de sus miembros. Para decidir es necesaria la asistencia de la mayoría de sus integrantes. Sus decisiones se tomarán con el voto favorable de la mayoría de los asistentes.

Artículo 18. Los actos de las Juntas Administradoras, se denominarán resoluciones locales; los de los Alcaldes decretos locales, y su publicación se hará en los órganos oficiales de divulgación del Distrito Capital.

Artículo 19. Pueden presentar proyectos de resoluciones locales a las Juntas Administradoras los ediles, el correspondiente Alcalde Local y las organizaciones de participación cívica o comunitaria.

Artículo 20. Todo proyecto de resolución local debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. La Presidencia de la Junta podrá rechazar las iniciativas que violen la presente disposición.

Artículo 21. Para que un proyecto sea resolución local debe aprobarse en dos debates celebrados en días distintos. Además debe haber sido sancionado por el Alcalde Local y publicado.

Artículo 22. Las Juntas podrán integrar comisiones permanentes encargadas de rendir informe para primero y segundo debate a los proyectos de resolución local, según los asuntos o negocios de que conozcan y el contenido del proyecto. Si dichas comisiones no se hubieren creado o integrado los informes se rendirán por el edil o ediles que la presidencia de la corporación nombre para tal efecto.

Todo edil deberá ser parte de una comisión y podrá pertenecer a dos o más comisiones permanentes.

Artículo 23. Los proyectos que no recibieron aprobación por lo menos en un debate durante cualquiera de los periodos de sesiones ordinarias o extraordinarias serán archivados, y para que la Junta se pronuncie sobre ellos deberán presentarse nuevamente.

Artículo 24. Aprobado en segundo debate un proyecto de resolución pasará al Alcalde Local para su sanción, quien podrá objetarlo por motivos de inconveniencia o por ser contrario a la Constitución, la ley o los Acuerdos Distritales, dentro del término improrrogable de los cinco (5) días siguientes a su recibo.

Si el Alcalde Local, una vez transcurrido el citado término, no hubiere devuelto el proyecto objetado, deberá sancionarlo y promulgarlo.

Si la Junta concluyere su periodo de sesiones dentro del término señalado, el Alcalde Local deberá convocarla para que decida sobre objeciones que hubiere formulado. La citación se hará dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de las objeciones y por término no inferior a dos (2) días.

Artículo 25. El Alcalde sancionará sin poder presentar nuevas objeciones el proyecto que considerado por la Junta fuere aprobado. Sin embargo, si la Junta rechaza las objeciones por violación a la Constitución, la ley o los Acuerdos Distritales, el proyecto será enviado por el Alcalde al Tribunal Administrativo, dentro de los cinco (5) días siguientes, acompañado de un escrito que contenga los requisitos señalados en los numerales 2 a 5 del artículo 137 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984). El Tribunal decidirá conforme al trámite señalado en el artículo 121 del Código de Régimen Municipal.

Artículo 26. Dentro de los tres (3) días siguientes al de la sanción, el Alcalde Local enviará copia de la resolución al Alcalde Mayor para su revisión jurídica. La revisión aquí ordenada no suspende los efectos de las resoluciones locales.

Artículo 27. Si el Alcalde Mayor encontrare que la resolución es contraria a la Constitución, la ley o los acuerdos del Distrito lo remitirá, dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha en que lo haya recibido, al Tribunal de lo Contencioso Administrativo para que éste decida sobre su validez. En este caso se observará el trámite ordenado en el artículo 25 de la presente ley.

Artículo 28. Son nulas las resoluciones expedidas en contravención a las disposiciones de la Constitución, de las leyes, de los acuerdos y demás actos de las autoridades distritales superiores.

Artículo 29. El Alcalde Mayor, el Contralor, el Personero, los Secretarios del Despacho, los Directores de Departamento Administrativo y los Gerentes de las Entidades Descentralizadas del Distrito deberán ser invitados por las Juntas Administradoras a las sesiones en las que los citados funcionarios pidan ser oídos.

Los Secretarios y los Directores de Departamento Administrativo podrán ser citados con cinco (5) días de anticipación para que respondan el cuestionario suscrito que la Junta apruebe.

### CAPITULO VI

#### De los Alcaldes Locales.

Artículo 30. Los Alcaldes Locales serán nombrados por el Alcalde Mayor para periodos de tres (3) años de terna laborada y enviada por la correspondiente Junta Administradora. Para la integración de la terna se empleará el sistema de cociente electoral. Su elaboración tendrá lugar dentro de los ocho (8) días iniciales del primer periodo de sesiones de la correspondiente Junta.

Parágrafo transitorio. Los Alcaldes Locales que se nombren en mil novecientos noventa y dos (1992) terminarán su periodo el treinta y uno (31) de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro (1994).

Artículo 31. No podrán ser designados Alcaldes Locales quienes estén comprendidos en cualquiera de las inhabilidades a que se refieren los numerales 1, 2, 3, 5, 6, del artículo 9.

Artículo 32. Las faltas absolutas y temporales de los Alcaldes Locales serán llenadas por quien para tal fin designe el Alcalde Mayor. En el primer caso, solicitará de la Junta respectiva la elaboración de la terna correspondiente para el resto del periodo. Si no se hallare reunida, la convocará a sesiones extraordinarias para tal efecto.

Artículo 33. En los casos y por los motivos señalados en la ley para los funcionarios públicos, el Alcalde Mayor suspenderá o destituirá los Alcaldes Locales conforme el procedimiento establecido por la misma ley.

Artículo 34. Corresponde a los Alcaldes Locales:

1. Cumplir las funciones que les fijen o deleguen el Consejo Distrital, el Alcalde Mayor y otras autoridades.

2. Cumplir y hacer cumplir las resoluciones de la correspondiente Junta Administradora para lo cual podrán reglamentar sus disposiciones.

3. Velar por la tranquilidad y seguridad ciudadanas, proteger la vida, honra y bienes de las personas y hacer respetar sus derechos, garantías y libertades. Conforme a las disposiciones vigentes, conservar el orden público en su localidad, y con la ayuda de las autoridades nacionales y distritales restablecerlo cuando fuere turbado.

4. Vigilar el cumplimiento de las normas vigentes sobre desarrollo urbano, uso del suelo y reforma urbana, y de acuerdo con las mismas, expedir o negar licencias, autorizaciones, permisos y patentes de funcionamiento que soliciten los particulares. Sus decisiones en esta materia serán apelables por los interesados ante el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación o quien haga sus veces dentro de los tres (3) días siguientes al de su expedición.

5. Dictar los actos y ejecutar las operaciones necesarias para la recuperación y conservación del espacio público, el patrimonio cultural y los monumentos de la localidad.

6. Promover y ejecutar las acciones que consideren necesarias para asegurar la protección, recuperación y conservación de los recursos naturales y del ambiente.

7. Expedir o negar de acuerdo con las correspondientes normas de policía, permisos para la realización de juegos, rifas y espectáculos públicos.

8. Vigilar y controlar la prestación de servicios, la construcción de obras y el ejercicio de funciones públicas por parte de autoridades estatales o personas privadas.

Parágrafo. Copia de todas las decisiones y providencias que dicten los Alcaldes Locales serán remitidas al Alcalde Mayor dentro de los tres (3) días siguientes al de su expedición.

**CAPITULO VII**

**De los fondos.**

Artículo 35. A partir de la vigencia fiscal de mil novecientos noventa y tres (1993), no menos del diez por ciento (10%) de los ingresos del presupuesto de la administración central del Distrito Capital se asignará a las localidades teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas de la población de cada una de ellas, según los índices que para el efecto establezca el Departamento Administrativo de Planeación Distrital.

La cifra fijada en este artículo se incrementará anual y acumulativamente en un dos por ciento (2%) hasta alcanzar como mínimo el veinte por ciento (20%) en la vigencia fiscal de mil novecientos noventa y ocho (1998).

Parágrafo transitorio. Durante la vigencia fiscal de mil novecientos noventa y dos (1992) la asignación a que se refiere el presente artículo será igual al dos por ciento (2%) de los ingresos del presupuesto de la Administración Central del Distrito Capital. Autorízase al Alcalde Mayor para hacer los traslados presupuestales a que hubiere lugar con el fin de dar cumplimiento a la presente disposición.

Artículo 36. La asignación global que conforme el artículo anterior se haga en el presupuesto distrital para cada localidad será distribuida y apropiada por la correspondiente Junta Administradora. Con tal fin, ésta sesionará ordinariamente entre el once (11) y el veinte (20) de diciembre de cada año.

Parágrafo. La distribución y apropiación para mil novecientos noventa y dos (1992) la harán las Juntas durante las sesiones del mes de julio del mismo año.

Artículo 37. Créase en cada una de las localidades un fondo de desarrollo para la financiación de la prestación de los servicios y la construcción de las obras de competencia de las Juntas Administradoras Locales. La denominación de los Fondos se acompañará del nombre de la respectiva localidad.

Artículo 38. Son recursos de cada Fondo:

- a) Las sumas que conforme al artículo 35 de la presente Ley se asignen a la respectiva localidad.
- b) Las sumas que a cualquier otro título se apropien para la correspondiente localidad en el presupuesto del Distrito Capital y en los de las entidades descentralizadas de Santafé de Bogotá o de cualquier otra entidad pública.
- c) El producto de las operaciones que realice y los demás bienes que adquiera como persona jurídica.

Artículo 39. El respectivo Alcalde Local será el representante legal del Fondo. Hará las veces de Junta Directiva del mismo la correspondiente Junta Administradora Local. El Alcalde Mayor expedirá el estatuto de los Fondos.

Con cargo a los recursos del Fondo no se sufrarán gastos de personal. Las funciones técnicas y administrativas necesarias para su normal operación serán cumplidas por los funcionarios que el Alcalde Mayor y otras entidades distritales pongan a disposición de la respectiva localidad.

Artículo 40. Los funcionarios y empleados distritales que presten sus servicios en las localidades están sujetos al régimen legal y reglamentario correspondiente del organismo o entidad al cual se encuentren vinculados y cumplirán sus funciones bajo la inmediata dirección y control del respectivo Alcalde Local.

Artículo 41. La celebración de contratos para la prestación de los servicios y la construcción de las obras que se financian con cargo a los recursos de los fondos se someten a la ley en lo que tienen que ver con su clasificación, definición, inhabilidades, cláusulas obligatorias, principios sobre interpretación, modificación y terminación unilaterales, efectos, responsabilidades de los funcionarios y contratistas. En lo atinente a los requisitos para su formación, adjudicación, a las disposiciones fiscales que expida el Consejo Distrital.

Artículo 42. Las Juntas de Acción Comunal, las Sociedades de Mejora y Ornato, las Juntas y Asociaciones de Recreación, Defensa Civil y Usuarios, constituidas con arreglo a la ley y sin ánimo de lucro, que tengan sede en el Distrito Capital, podrán vincularse al desarrollo y mejoramiento del mismo mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de éstos. Con tal fin, dichas juntas y organizaciones celebrarán con los fondos los convenios, acuerdos o contratos a que hubieren lugar para el cumplimiento o la ejecución de determinadas funciones u obras.

Para el cumplimiento de los objetivos del respectivo contrato o convenio, las entidades contratantes podrán aportar o prestar determinados bienes.

Los contratos que celebren los fondos en desarrollo de este artículo no estarán sujetos a formalidades o requisitos distintos de los que la ley exige para la contratación entre particulares, ni requerirán de la revisión que ordena el Código Contencioso Administrativo. Sin embargo, contendrán las cláusulas que la ley prevee sobre interpretación, modificación y terminación unilaterales, multas, garantías, sujeción de los pagos a las apropiaciones presupuestales y caducidad. La verificación de su cumplimiento estará a cargo del interventor que designe el Alcalde Mayor.

Parágrafo. Los contratos celebrados de conformidad con este artículo cuya cuantía sea superior a dos mil (2.000) salarios mínimos requerirán de la aprobación del Alcalde Mayor.

Artículo 43. La vigilancia de la gestión fiscal de los Fondos corresponde a la Contraloría Distrital.

**CAPITULO VIII**

**Disposiciones Generales.**

Artículo 44. Las Juntas Administradoras y los Alcaldes Locales promoverán la participación de la ciudadanía y la comunidad organizada en el cumplimiento de las atribuciones que correspondan a las localidades y al Distrito Capital, y las consultarán periódicamente con el fin de garantizar que el ejercicio de las funciones propias de las Juntas y los Alcaldes cuenten con la efectiva participación, la ayuda y colaboración de todas las personas residentes en la respectiva localidad o que estén vinculadas a ella.

Artículo 45. Para el ejercicio de sus funciones, las Juntas Administradoras y los Alcaldes Locales, como parte integrante y complementaria de la administración distrital, actuarán de manera coor-

dinada con las demás autoridades distritales y colaborarán con ellas en todo lo que se les solicite.

Artículo 46. Con el fin de asegurar la vigencia inmediata de la presente Ley y las zonas en que actualmente se divide el territorio del Distrito Capital tendrán el carácter de localidades. En cualquier momento, a iniciativa del Alcalde Mayor, el Consejo Distrital podrá crear, suprimir o fusionar localidades.

Artículo 47. Las normas vigentes para el Consejo Distrital en cuanto a inscripción y modificación de listas, escrutinios y expedición de credenciales se aplicarán en lo pertinente a las Juntas Administradoras Locales.

Artículo 48. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

**SENADO DE LA REPUBLICA**

**SECRETARIA GENERAL**

**SECCION DE LEYES**

Santafé de Bogotá, D. C., diecinueve (19) de diciembre de mil novecientos noventa y uno (1991).

Texto aprobado en segundo debate en Sesión Plenaria de la fecha, por el honorable Senado de la República. Con un artículo nuevo aprobado e introducido al texto original.

**Carlos Espinosa Faccio-Lince**  
Presidente

Honorable Senado de la República.

**Gabriel Gutiérrez Macías**  
Secretario General

Honorable Senado de la República.

**ACTAS DE COMISION**

**COMISION QUINTA**

**ACTA NUMERO 13**

**Sesiones conjuntas de Senado y Cámara.**

En Bogotá a los veintisiete días del mes de noviembre de 1990 se reunió, en el salón de sesiones de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, los integrantes de estas dos células congresionales para proseguir en la discusión del tercer punto del orden del día que se viene cumpliendo para las últimas dos sesiones, relativo al Proyecto de ley 101 Cámara de 1990, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el Subsido Familiar de Vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial ICT, y se dictan otras disposiciones".

A las 10:30 horas de la mañana el Presidente de la Comisión Quinta del Senado, honorable Senador Ernesto Rojas Morales, dispuso abrir la sesión, para lo cual ordena llamar a lista.

Contestan a lista los siguientes honorables Senadores: Germán Hernández Aguilera, Napoleón Peralta Barrera, Ernesto Rojas Morales y Raúl Emilio Tamayo Gaviria.

Con excusa justificada no asisten los honorables Senadores Carlos Celis Carrillo, Víctor Eduardo Dangond Noguera, Bernardo Guerra Serna, Héctor Horacio Hernández Amézquita y Jairo Rivera Morales.

En el transcurso de la sesión se hace presente el honorable Senador Luis Emilio Valencia Díaz con quórum deliberatorio en el Senado y quórum decisivo en la Cámara se da inicio a la sesión; con la secuencia de intervenciones como a continuación se relacionan:

**Presidente del honorable Senado.**

Mientras se integra el quórum en el Senado, continuaremos deliberando sobre el articulado, a partir del artículo 12 el cual quedó sometido a la consideración de la Comisión, sírvase señor Secretario, leer el artículo 12.

**Secretario del honorable Senado.**

Procede a dar lectura al artículo 12.

**Presidente del honorable Senado.**

En discusión el artículo 12.

**Ponente, doctor Jaime Niño Díez.**

Es para proponer a los honorables Senadores y honorables Representantes que leamos a continuación el artículo 13, sobre las funciones del Instituto, porque me parece, que el objeto que es, el que hemos leído en el artículo 12 formula de manera global el objeto del Instituto, y él queda un poco más discriminado si leemos el artículo 13 sobre las funciones, de una vez nos pongamos de acuerdo en un texto sobre funciones del Instituto, podríamos, volver al artículo 12 sobre

el objeto a ver qué cambios habría que introducirle a dicho artículo.

**Presidente del honorable Senado.**

Si no hay objeción, procedemos entonces a abrir la discusión del artículo 13. Sírvase leer el artículo 13 señor Secretario.

**Secretario del honorable Senado.**

Procede a dar lectura al artículo 13.

**Presidente del honorable Senado.**

Si es tan amable señor Secretario, dar lectura a la nota enviada por la Comisión Tercera de la Cámara, respecto a este artículo.

**Secretario del honorable Senado.**

Da lectura a la nota enviada por la Comisión Tercera de la Cámara.

**Presidente del honorable Senado.**

En respuesta a la nota, que se acaba de leer, informamos a la Presidencia que nos hemos dirigido a la mesa directiva de la Comisión Tercera para comunicarle, que estas Comisiones conjuntas se ocuparon del tema y que desean conocer más de cerca sus opiniones. La cita a que se invitó a los miembros de la Mesa Directiva de la Comisión Tercera, se debía haber cumplido en el día de ayer, pero no estaban presentes en Bogotá, se ha procedido tal como lo ordenó la Comisión a demostrarles nuestro interés de conocer sus opiniones. Continúa la discusión de los artículos 12 y 13.

**Señor ponente.**

Yo he pedido la palabra, en primer lugar para señalar que en las funciones leídas al Instituto, por una razón de impresión, de mecanografía, se olvidaron dos renglones. Si a usted le parece señor Presidente, cuando hablemos de la función h) podemos señalar cuál fue el texto que se olvidó en el proyecto del pliego de modificaciones que está a su disposición. En segundo lugar, no sé como se vaya a discutir el artículo 13, si función por función. Yo sugeriría, que hiciéramos la discusión sobre aquellas funciones que los honorables Representantes y honorables Senadores encuentren que no son claras o sobre las cuales necesiten una aclaración adicional o las posibles modificaciones.

**Presidente del honorable Senado.**

De acuerdo, el señor ponente tiene la iniciativa sobre el procedimiento de la discusión, entonces ha propuesto que se discuta función por función y procederemos a discutir la función a); sírvase leerla señor Secretario.

**Secretario del honorable Senado.**

Da lectura al texto de la función a).

**Presidente.**

En consideración el literal a) del artículo 13.  
La Presidencia se permite hacer una sugerencia, para consideración de ustedes: En el literal dice coordinar actividades, agregarle "coordinar sus actividades con las entidades del sistema nacional de vivienda de interés social para el desarrollo de las políticas respectivas y la aplicación de la Reforma Urbana. En especial coordinará con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero" suprimiendo la palabra "articulará" por considerar que no es una palabra de uso corriente en la legislación y puede prestarse para diversas interpretaciones. Entonces en especial coordinará con la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero los planes de subsidio familiar de vivienda con los programas de crédito de esa entidad para vivienda rural.

Anuncio que va a cerrarse la discusión del literal a). Queda cerrada.

Literal b).

**Secretario del honorable Senado.**

Da lectura del texto del literal b).

**Presidente.**

En consideración el literal b).

**Honorable Representante Leonel Cruz.**

Me alegra que la inquietud que tuve en la sesión pasada, para que el BCH se le dejara la iniciativa de seguir construyendo vivienda, hubiera sido aceptada por la Comisión según carta que acaba de leer la Presidencia.

**Presidente.**

Perdóneme honorable Representante Cruz pero lo que he leído es la carta que ellos mandan solicitando que se incluya. Aún no ha sido aceptada.

**Honorable Representante Leonel Cruz.**

Sobre el literal b) tengo una inquietud y es sobre el subsidio familiar de vivienda para que compagine con el artículo cuarto de las modificaciones que no han sido presentadas por la Comisión.

Yo propongo administrar el subsidio de vivienda y coordinar con los institutos ya creados en cada ciudad.

**Señor ponente.**

En la función a) se habla de la coordinación del Inurbe con todas las entidades.

**Presidente.**

Anuncio que va a cerrarse la discusión. Queda cerrada la discusión sobre el literal b) del artículo 13. En discusión el literal c).

**Secretario.**

Da lectura al texto del literal c) del artículo 13.

**Presidente.**

En consideración el texto leído.

Anuncio que va a cerrarse ... Queda cerrada.

**Secretario.**

Da lectura al literal d) del artículo 13.

**Presidente.**

Se abre la discusión.

**Honorable Representante Juan Carlos Vives.**

Yo voy a solicitar que este literal lo tenga en cuenta la subcomisión para que reconsidere lo que fue mi solicitud elevada a ustedes muy respetuosamente en la sesión de la Comisión la semana pasada, en el sentido de que no se cerraran por ley las puertas a la posibilidad de que el Inurbe, planteara el día de mañana algún manejo de crédito de tipo individual. Entonces yo le voy a pedir el inmenso favor a su Señoría de que en este literal, no se cierre la discusión en el día de hoy y más bien pase a la subcomisión para que reconsidere mi solicitud al respecto.

**Presidente.**

Yo quisiera estimular la discusión en este sentido: El crédito se puede practicar de diferentes maneras. Un crédito a los municipios, de objetivo global, luego tenemos el crédito a los fondos de vivienda de interés social y reforma urbana que tendrían un carácter similar aunque no está prohibido que pueda haber subrogaciones a los usuarios del crédito o adjudicatarios de la vivienda. Entonces hay dos tipos de crédito: Uno a las instituciones que no van a ser cedentes

del crédito, y otro a los adjudicatarios, y otros que sí pueden serlo. Lo mismo diría yo que pueden ser los créditos a constructores con ese carácter, que son deudores directos y no transfieren por la venta la obligación del Instituto o si la pueden transferir; y en cuanto al carácter del crédito es un crédito directo, o es un crédito que puede ser descontado por las instituciones bancarias previstas en la Ley 9ª. Así es que hay todas estas alternativas y lo importante es definir cuáles debe adelantar el Instituto y cuáles no. Para ilustración de la Comisión yo invito al señor Gerente del ICT a que nos dé una opinión.

**Doctor Gabriel Jaime Giraldo.**

Gracias señor Presidente. Simplemente quisiera señalar, que en la pasada sesión tuve la oportunidad de exponer los criterios de los créditos individuales, y hacía referencia a los programas transitorios que tiene el Inscredial, que obviamente no son fáciles de definir en el tiempo. En segundo lugar quisiera simplemente anotar que en ese sentido, todo está expuesto en la exposición de motivos que ha señalado el Gobierno y de igual manera el señor Ponente.

Debo resaltar simplemente la importancia que de no podersen otorgar, simplemente tendríamos algunos obstáculos en lo referente a los programas que actualmente se están desarrollando, que no podrían tener en algunos casos, características de créditos hipotecarios solidarios, sino que tendrían que ser individuales. Eso sería todo señor Presidente.

**Presidente del honorable Senado.**

Se encuentra también presente el Gerente del BCH, y nos ayudaría si tiene alguna opinión sobre el tema. ¿No? Muchas gracias.

**Señor ponente.**

Yo quisiera, para ilustración de los honorables Senadores y honorables Representantes, señalar que el punto al que se ha referido el señor Gerente del Instituto, fue precisamente lo que se tuvo en cuenta en la función h) cuando decía que faltaba una parte en el texto y que dice así: Después de decir: gestar y ejecutar programas de solución de vivienda de interés social en los terrenos que sean de su propiedad a la vigencia de la presente ley y que sean adecuados a esos fines, y otorgar créditos hipotecarios a estos programas; a los que desarrolle en los terrenos que actualmente posee, en los que actualmente están en curso, porque hay una serie de programas que actualmente están andando en el Instituto y que tienen crédito individual. Y para enajenar los inmuebles, que requiera en razón del manejo de su cartera, el Instituto puede recuperar un inmueble de un deudor moroso de la entidad, entonces tiene que adjudicar de nuevo ese inmueble y para hacerlo va a requerir otorgar crédito individual hipotecario. Entonces para efectos de que pueda darse esa transición, entre lo que ha venido haciendo el Instituto y lo que fundamentalmente se quiere que haga a partir de esta ley y de la actual política del Gobierno Nacional se previó, en esa función h) que puede seguir construyendo en los terrenos que posee y que tengan vocación para vivienda de interés social, porque no todos tienen esa vocación para vivienda de interés social y otorgar créditos hipotecarios para esos programas que realice para los que actualmente ya están en curso o cuando se trate de recuperar inmuebles como resultado del manejo de su cartera. Entonces en esa función h) se prevé eso. Sin embargo, yo entiendo que la preocupación principal que ha planteado el honorable Representante Juan Carlos Vives, es que no se cierre legalmente la posibilidad de que el Instituto pueda otorgar créditos individuales. La figura ha sido principalmente ésta: Que el Instituto oriente crédito a planes, a programas de vivienda, que después se subroguen individualmente, es una situación de manejo técnico de esos créditos pero que la orientación central sea no tanto dar crédito individual, a Pedro, a Juan, Alfonso, etc., en este municipio, en este otro, como una política un poco al menudeo de los recursos para la vivienda de interés social, sino que esos recursos del crédito vayan a programas, a planes, que tenga el municipio, que tengan las instituciones de interés social, los fondos municipales que tengan las organizaciones populares de vivienda o entidades ejecutoras, que bien pueden ser constructores o empresas constructoras; pero que se oriente a planes y programas, no a soluciones individuales o a situaciones individuales. Esa ha sido la idea principal con esta función d) sin embargo, igualmente, yo creo que ese otro elemento que señala el señor Presidente de la Comisión Quinta del honorable Senado cuando habla de otros sistemas como por ejemplo, créditos individuales que puede otorgar el Instituto que sean descontables o redescuotables, por ejemplo, de acuerdo con la Ley 9ª del 89 en el fondo de descuento y redescuento del BCH, como una medida que garantice o que asegure, que haya un evaluador del crédito competente, porque esa es su función principal, otorgar créditos como es el caso de un banco, mas no el caso del ICT, que en su historia ha demostrado, que no tiene la suficiencia técnica para estar evaluando el crédito individual. Entonces el esquema del descuento o redescuento en una entidad de segundo piso, digamos el BCH, permite que haya un evaluador del crédito que sabe de eso porque esa es su función, dar crédito, el caso del BCH, o cualquier

otra entidad bancaria que esté evaluando ese crédito para no tener los problemas que ha venido acumulando el Instituto año tras año de más de 200.000 créditos individuales morosos que han afectado seriamente la estabilidad financiera y la función del Instituto como ente para la vivienda social en el país. Esos son básicamente los elementos, yo creo que la propuesta del honorable Representante Juan Carlos Vives perfectamente podemos tenerla en cuenta en nuestra Comisión para buscar una redacción sin que se pierda el espíritu fundamental que encierra esta ley y que los créditos vayan a planes y a programas de vivienda.

**Honorable Representante Juan Carlos Vives.**

Eso es lo que yo quiero señor ponente en la medida en que con suficiente ilustración he esbozado el argumento de que me preocupa aquella población que tiene ingresos inferiores a tres salarios mínimos y que por ende es una población numerosa en nuestro país que no se puede dejar a las reglas del juego de las corporaciones de ahorro y vivienda, porque no tienen acceso al sistema UPAC, y de plano las estamos dejando por fuera de cualquier posibilidad de solución de vivienda, esa es mi mayor preocupación.

Entonces en aras de eso, y conociendo el proyecto que se viene tramitando en la Comisión Tercera que suficientemente ilustrara aquí en la sesión anterior el señor Presidente de la Comisión Quinta del Senado, doctor Ernesto Rojas Morales, yo lo único que pido, no estoy pidiendo se retome el crédito individual como función central del Inurbe, no, ni más faltaba, lo único que pido es que no se cierre la posibilidad de que el Inurbe en un momento dado, maneje cierto crédito individual y yo creo que esa posibilidad debe de mantenerse abierta también por lo que el doctor Rojas Morales nos ha explicado de la posibilidad de que se hagan ciertos descuentos de crédito, ante una entidad que evalúe las mismas condiciones, del mismo, peor, de cualquier forma hay que mantenerle al Inurbe, alguna posibilidad de puertas abiertas sin que por ello estemos diciendo que va a ser su función central. Sencillamente esa es mi inquietud, y yo le agradezco mucho señor ponente que por fin me haya entendido y que nos pongamos de acuerdo en que la subcomisión la incluya en cierta medida, que no le cierre completamente las posibilidades de manejar este tipo de créditos.

Muchas gracias señor ponente.

**Presidente del honorable Senado.**

Ofrezco la palabra para nuevos comentarios sobre la función financiera del ICT.

En principio debo interpretar que existe interés en la Comisión de que se encuentre una redacción que posibilite el manejo de créditos por parte del Instituto, aun con asignación individual tanto para administrar lo que viene en curso, como para lo que puede hacer en el futuro.

Yo quiero comentar que la Ley 9ª en el Proyecto de ley 12 y en éste se observa siempre una tendencia de especializar las funciones del Instituto de Crédito Territorial se refería a la vivienda popular, y el BCH a la vivienda de clase media, subdivisión que no correspondía realmente a un propósito especial y que no ha resultado ser muy eficiente, tal vez muchas de estas iniciativas, están encaminadas a resolver por fin cuál es la verdadera especialización de cada una de las instituciones; y pienso que una de esas alternativas es que el Instituto de Crédito sea un organismo técnico que tenga como principal función el desarrollo de programas de vivienda, el fomento de programas de vivienda y que la administración de los créditos, no sea su función principal, ni cope la mayor parte de su capacidad operativa; de tal manera que si existen sistemas y métodos, que permitan al Instituto de Crédito usar sus recursos financieramente como fomento de planes, y no tenga que administrar una cartera, me parece que lo debemos dejar consignado.

Cuando llegemos al BCH, también entenderemos como hay interés de especializarlo en que su función sea el Banco Central de las Hipotecas y por eso hay quienes aspiran a que el Banco Central Hipotecario no haga esa función. Este principio de especializar a las entidades también resulta de una conveniencia que ha reconocido la ley respecto a los bancos de que no existan autopréstamos porque los autopréstamos no permiten hacer una buena evaluación de los proyectos y de los riesgos. Entonces cuando la misma institución dé a un proyecto, es muy probable que la misma institución apruebe el crédito porque no va a contradecirse, pero no tiene la suficiente capacidad para sustraerse y evaluar financieramente los riesgos, tanto de los créditos como del proyecto mismo; eso me parece que está en el fondo de todas las iniciativas y trato de descubrir allí el interés del Gobierno y de las personas que han manifestado su idea de especializar las dos instituciones, pero naturalmente existen fórmulas intermedias que permiten que cumplan funciones sin perder su especialidad y podemos encontrarlas en la subcomisión. Entonces con estas observaciones, sí, honorable Representante Niño Díaz.

**Honorable Representante Jesús Antonio Niño Díaz.**

Yo quería anotar algo sobre la insinuación del doctor Vives y se me hace bastante interesante solucionar programas de vivienda en general, se puede

dar el caso de los rangos de cero a dos, que una persona con 20 años de servicio a una empresa puede tener unas cesantías altas para liquidar, más el subsidio del Gobierno, pues acumula dos millones de pesos y le pueden quedar quinientos o seiscientos mil pesos, y no se puede acomodar al programa de vivienda social en las entidades que están dedicadas a estos programas y quiere de pronto pensar en que faltándole quinientos mil pesos u ochocientos mil pesos, necesita una financiación especial y resulta que el BCH, dentro de sus funciones no está dentro de los rangos cero a dos, entonces esta persona no puede acogerse al BCH. Entonces yo considero doctor Vives, que se puede pensar es en que se deje la alternativa al BCH, para que en estos casos muy especiales, cuando la persona está casi financiada le den la posibilidad de que sea el BCH, el que financie esta clase de soluciones.

Muchas gracias señor Presidente.

**Presidente del honorable Senado.**

Seguramente cuando toquemos el tema del crédito en el BCH, podemos retomar la discusión; entonces propongo a la Comisión que el literal d) lo enviemos a la subcomisión con las recomendaciones que aquí se han escuchado para que nos propongan un texto en esta misma sesión por la tarde o en la próxima sesión.

En discusión el literal e).

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del literal e).

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Anuncio que va a cerrarse la discusión. Queda cerrada la discusión del literal e). Se abre la discusión del literal f).

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del literal f).

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

En discusión el literal f). Anuncio que va a cerrarse. Queda cerrada. Se abre la discusión del literal g).

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del literal g).

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Anuncio que va a cerrarse la discusión. Queda cerrada. Se abre la discusión del literal h).

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del literal h).

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Se abre la discusión del literal h).

**Ponente.**

El texto de la adición dice lo siguiente: "Y otorgar créditos hipotecarios a estos programas en los que actualmente están en curso y para enajenar los inmuebles que requiera en razón al manejo de su cartera".

Realmente ya les explicaba cuál es la idea de este texto, que complementaría dicha función, sin embargo, me parece válida la sugerencia que acaba de hacerme el Presidente de la Comisión en el sentido de que esto que se refiere al crédito, vaya en función de crédito para que sea una sola definición coherente. De manera que lo retomáramos en la subcomisión para incluirlo en la redacción que sea más adecuada en la función sobre el crédito, que es la función que ya miramos. Entonces sería sólo la función h) que tiene que ver con lo que ya se leyó, que es la de gestar y ejecutar, programas de soluciones de vivienda en los terrenos que actualmente son de su propiedad. Sobre esto señor Presidente, yo lo que quiero es señalar que la idea ha sido igualmente, que el ICT, no siga construyendo directa o indirectamente a través como lo ha venido haciendo de contratación, sino que las entidades que van a hacer los programas de vivienda, pues son otras, son los municipios, son los fondos de vivienda, las cooperativas, las organizaciones populares, son los constructores, que el Instituto deje esa función de ser el constructor directamente o mediante contrato. Esa ha sido la idea básica con el planteamiento que ya hacía el señor Senador Ernesto Rojas Morales de que haya una cierta especialización en las entidades.

El ICT, posee terrenos, entonces que ahí pueda seguir realizando programas de vivienda de interés social a la vigencia de la presente ley en caso de ser aprobada.

**Doctor Gabriel Jaime Giraldo.**

En el tema de la contratación, es importante señalar, que no se debe amarrar las manos al Inscridial,

o Inurbe; para que en el futuro pueda desarrollar su política, no a título propio como lo ha hecho hasta el presente.

**Honorable Representante Juan Carlos Vives.**

Existe algún lineamiento de criterio para la contratación de la construcción por parte del Instituto, porque es que se detiene a observar los casos que usted conoce, a mí la parte de la construcción me preocupa porque veo cosas más graves que las que se han podido presentar con el hecho de conseguir adjudicatarios por una lotería, pero me sigue preocupando la construcción.

**Gerente ICT.**

El Instituto ha tenido una modalidad de contrato de naturaleza privada, el cual se creó para agilizar los programas de vivienda. Pero ocurrió que su aplicación en muchos casos fue de manera indebida, no se cumplieron los requerimientos.

**Honorable Representante Carlos Ardila.**

En el fondo de todo esto no está clara la posición del Gobierno. A mí me da la impresión de que el Gobierno quería que el Inurbe, no tuviera facultades para iniciar construcciones, ni para contratar. Estoy de acuerdo con el doctor Vives en el sentido de que debemos dejar la posibilidad de negociar y en ese sentido me gustaría conocer en forma clara, la opinión del Gobierno.

**Gerente ICT.**

Para señalar que no es la temporalidad sino la excepcionalidad que se pueda presentar en la aplicación de la política de vivienda donde se requiera en determinados momentos la aplicación de los mecanismos de contratación no quiere decir ello, que sea un objetivo esencial de la entidad para el cumplimiento total de la política de vivienda.

**Honorable Representante Juan Carlos Vives.**

La puerta que se deja abierta al Instituto, bien puede ser transitoria o permanente. Por qué, si es cierto que en la Comisión Tercera de la honorable Cámara, viene cursando un proyecto que de alguna manera concibe algún amparo crediticio, ya no por el sistema UPAC, sino por un sistema más asequible, para este tipo de población que a mí me preocupa; el sistema UPAC, la deja de plano por fuera, sin posibilidades de acceso al crédito de vivienda y que es la población que recibe un ingreso inferior a tres salarios mínimos mensuales. La puerta que dejemos abierta, durará lo que dura el proyecto de ley en la Comisión Tercera, para aprobarse, pero aún así, yo considero que debemos tratar de limitarnos al texto de la ley y lo aprobamos dejando las puertas abiertas sin que ellas se conviertan en funciones centrales de la operatividad del Instituto.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Quisiera aportar esta observación: Tenemos que tener claro, qué es lo que queremos que haga el Instituto; el Instituto debe dar soluciones en la manera en que se ha evidenciado que es eficiente. A mi juicio una de las más importantes funciones que se le asignan ahora al Instituto sería la de fomentar, cooperar, financiar, las formas nuevas de producción de vivienda, porque hemos encontrado que las formas comerciales tienen costos y tienen procedimientos de mercadeo que impiden el acceso a las clases populares. Esas formas nuevas de producción, son dos: La autoconstrucción o la que se deriva de organizaciones populares de vivienda, los esfuerzos colectivos. Si a una entidad de éstas, a un proyecto de estos que el Instituto quiere fomentar, se le debe ayudar con la instalación de servicios, debe tener la posibilidad el Instituto de intervenir no solamente con asistencia técnica sino con ayudas específicas de construcción. También me parece que el Instituto debe ser activo e intervenir en la rehabilitación de barrios subnormales y aún de viviendas colectivas subnormales y es posible que se necesite el Instituto para que haga obras allí que intervenga directamente o por contrato en esas formas de vivienda. Luego también puede suceder una emergencia nacional, en donde una institución tiene que producir masivamente y sin ánimo de lucro viviendas y de eso tenemos permanentes ejemplos en el país; tenemos muchas zonas en peligro y allí tendría que actuar una agencia gubernamental con capacidad financiera y técnica para la solución de esos problemas, y también está la de aprovechar sus propios terrenos con vocación para la vivienda de interés social y sería imperdonable que no se aprovechen. Pienso que para conciliar las diferentes opiniones y las de la Comisión Tercera, lo que hay que señalar es, que el Instituto tenga capacidad de ejecutar directamente o por fiducia, que es una figura que descarga en las partes administrativas ciertas actividades y señalar esas prioridades, cuales son las que queremos darle, en primer término diría yo, las que tengan que ver con las formas nuevas de producción individual o colectiva y así sucesivamente, de tal manera que quienes han querido especializar el Insti-

tuto, reflejen allí en ese orden de prioridades tal especialización sin negar la posibilidad de otra actividad. Si ustedes creen que ésta pueda ser una fórmula de señalar prioridades, encontrar una redacción que satisfaga las aspiraciones de los que aquí han hablado y de la Comisión Tercera, de esa manera propondría que se comente este tema y si hay acuerdo, recomendamos a la subcomisión que lo trate señalando prioridades para la actuación directa o de contratación por encargo.

**Honorable Representante Jesús Antonio Niño.**

En las reuniones preliminares con el señor Ministro de Desarrollo, el Gerente del ICT, con el señor Presidente de la Comisión Quinta, lo mismo que con la subcomisión, veíamos que el espíritu de la ley, era quitarle las funciones de contratista al ICT, porque ante la opinión era un Instituto quebrado y descalificado; ahora este cambio en el proyecto de ley se me hace peligroso por muchas circunstancias, en primer lugar el ICT, tiene un aparato burocrático dedicado exclusivamente a la contratación, y volver a pensar en que se le pueda dar una orientación al ICT es difícil, como lo anotaba el doctor Ernesto Rojas Morales, que lo que pretende el Gobierno es especializar a los determinados entes en sus ejecuciones y pensar que el Instituto no pueda de pronto con sus terrenos que tiene en el momento, entrar con las corporaciones de vivienda e interés social, con los fondos municipales, es fácil pensar que el ICT, pueda cumplir las funciones de gestor, de ejecutor, de financiador, de administrador del subsidio y no darle las funciones de contratista lo cual distraería totalmente las funciones y el espíritu de la ley.

**Señor ponente.**

Yo creo que hay consenso en los honorables Senadores y honorables Representantes de las Comisiones Quintas, en que de un lado se requeriría una norma que fue lo que trató de recoger la función h) que le permita al ICT, hacer la transición de lo que ha venido siendo a lo que se quiere que llegue a ser. Por otra parte hay la idea de que no solamente sean unas normas transitorias para resolver esos problemas que vienen de atrás, sino que sea una norma hacia adelante para ciertas circunstancias o situaciones especiales.

Yo propondría señor Presidente que cerráramos la discusión sobre ésta, entendiendo que éstos son los elementos que tendríamos que tener en cuenta en la subcomisión para reelaborar esta función.

**Honorable Representante**

**María del Socorro Bustamante.**

Yo comparto las preocupaciones del doctor Niño Díaz en el sentido de que se nos vendió la idea de que el objeto de este proyecto de ley era apartar al ICT, de la construcción y sobre todo me preocupa por esta razón: Los procesos de cambio son traumáticos y la burocracia tiende a aferrarse a lo que ha venido haciendo y de pronto se pierde la filosofía con que hemos trabajado este proyecto para continuar en las mismas circunstancias.

Me parece que debemos amarrar un poco más esa decisión de darle la ICT, la facilidad de que construya. La fórmula propuesta por el doctor Niño, es valdeera pero me gustaría que quedara una limitante porque me preocupa que el proceso de cambio que es tan difícil no se dé con rapidez.

**Honorable Representante Oscar Ross.**

Solamente para decir que la subcomisión quede facultada para asumir o resumir esa posición que se ha venido discutiendo.

**Honorable Representante Jorge Eugenio Ferro.**

La base de la filosofía de este proyecto, es quitar la posibilidad de construir no solamente al Inurbe, sino también al BCH. Porque se ha visto que deben ser funciones que deben desarrollar entidades privadas; porque si hay defectos de la construcción también habrá un responsable.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

El propósito de la Presidencia es que una vez se tenga una redacción, hacerla conocer a la Comisión Tercera y con la ayuda del Ministerio de Desarrollo, tratar de convencerlos sobre la bondad de nuestra definición de tal manera que le abramos paso en la plenaria.

Damos por terminado el debate sin terminar la discusión hasta mirar el texto que proponga la subcomisión.

Se abre la discusión del literal i).

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del literal i).

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Tiene la palabra el señor ponente.

**Ponente.**

Es necesario modificar este literal, no para que preste asesoría jurídica, sino para que el Instituto

continúe siendo agente especial en los casos de urbanizaciones objeto de toma de posesión o liquidación previstas en la Ley 66 de 1968.

Dicha ley prevé que el ICT, actualmente actúe como agente especial en esos casos que es lo que se conoce como urbanizaciones intervenidas. En el texto que tenemos del literal i), yo propongo una modificación porque ahí decíamos era "prestar asesoría jurídica", y no se trata de prestar asesoría jurídica, sino de continuar actuando como agente especial en el caso de esas urbanizaciones intervenidas.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Anuncio que va a cerrarse... queda cerrada. Quisiera proponer la siguiente nueva función cuya redacción podría ser así: "Evaluar los programas de vivienda ejecutados por las cajas de compensación familiar, el resultado de este informe debe ser forzadamente tenido en cuenta por la Superintendencia de de Subsidio Familiar".

Yo quisiera, teniendo en cuenta las observaciones del honorable Representante Oscar Ross, leer un texto de mi proposición así: "Con fines de vigilancia, el Instituto evaluará periódicamente los programas de vivienda ejecutados por las Cajas de Compensación Familiar y el resultado de este proceso debe ser forzadamente tenido en cuenta por la Superintendencia de Subsidio Familiar".

Si sobre ese texto no hay observaciones, daríamos por cerrada la discusión de este nuevo literal que tendría el número j).

Se abre la discusión sobre el literal k), que dice: Las demás funciones señaladas por la Ley 9ª de 1989 y que propongo adicionar "al ICT".

Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada la discusión del literal k).

**Honorable Representante Leonel Cruz.**

Yo le propongo a la Comisión, que estudie en su saber y entender un literal que diga: Proponer, reglamentar y/o valorar el aporte en trabajo personal o familiar en la solución de vivienda individual.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del inciso final. En consideración el último inciso... Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada la discusión sobre el artículo 13 exceptuando los literales d) y h) y la nueva propuesta hecha por el honorable Representante Cruz.

Se abre la discusión sobre el artículo 12.

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del artículo 12.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

En consideración el artículo 12...

**Honorable Representante**

**María del Socorro Bustamante.**

Como vimos que una de las funciones principales, era administrar el subsidio, no sé si quedará bien agregarlo allí donde dice: "Tendrá como objeto desarrollar las políticas de interés social del Gobierno Nacional, administrar el subsidio y promover la aplicación de la reforma urbana".

**Honorable Representante Juan Carlos Vives.**

Yo pienso que el objeto no es la administración del subsidio, sino que la administración del subsidio es una herramienta para alcanzar los objetivos del Instituto.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Decir que un Instituto tiene como objetivo, desarrollar la política, es algo que no le dice mucho y que pareciera ser que todos los gobiernos pueden cambiar. Naturalmente debe desarrollar la política, pero si pudiéramos agregar alguna frase en que su objeto central es la solución del problema de vivienda de interés social, promoviendo nuevas formas de solución de vivienda, etc.

Yo dejo a consideración de ustedes, porque el término está demasiado general como para animar a la gente a entender, qué es lo que está pasando con el ICT.

**Honorable Representante Jesús Antonio Niño.**

Yo propondría la posibilidad de ser un poco más amplios y proponer al final y en general a todas las entidades que se quieran comprometer en los programas de vivienda de interés social.

**Ponente.**

La función de un organismo nacional, no es ejecutar la reforma urbana, sino es promover su aplicación.

Entonces se está demarcando un ámbito al Instituto en un artículo que debe contener un nivel mínimo de globalidad y de generalidad, pero si le está estableciendo dos parámetros claros, es para la vivienda de interés social y para la aplicación de la reforma urbana.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Yo creo que vale la pena dar una revisión a la redacción si ustedes así lo acuerdan, para que la subcomisión traiga una propuesta... Si es así pasamos a considerar dejando entonces pendiente el artículo 12 el literal d) y el h) del artículo 13. La propuesta del honorable Representante Cruz para que la subcomisión proponga un texto.

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto de la carta donde se le propone la integración y funciones de la Mesa Directiva.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

En consideración los artículos adicionales propuestos por el Gobierno.

**Ponente.**

Yo propongo que se dé la palabra al señor Viceministro de Desarrollo. Quiero registrar como muy importante la presencia en la Mesa Directiva del Presidente de la Federación de Municipalidades y el Representante de las organizaciones populares de vivienda.

Sería de suma importancia que en la Mesa Directiva tuviera asiento el señor Gerente de la Caja Agraria.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Yo tengo algunos interrogantes: En primer término la Federación de Municipios es una de las varias asociaciones que pueden tener los alcaldes. No es la única ni está legalmente creada, es una federación voluntaria, y la reconocemos como la vocera de los municipios. En otros proyectos de ley se menciona siempre un alcalde designado por el Presidente de la República, de tal manera que el que se haya escogido la Federación en particular y además un funcionario del Presidente, podría estar estimulando una tendencia que es la gremialización de los alcaldes contra el Gobierno Nacional. La pregunta es: ¿Si existen otras agremiaciones?

**Señor Viceministro de Desarrollo.**

Lo que se pretende por parte del Gobierno Nacional, es hacer funcional esta Junta, interpretando un poco los buenos resultados que se han dado en el corto plazo pasado, en razón a los representantes del señor Presidente. Esta coherencia entre los distintos estamentos dado que tienen que ver directa o indirectamente con el manejo de la política que el Instituto dirige, dio buenos resultados.

**Honorable Representante**

**María del Socorro Bustamante.**

¿Cómo se elige el representante de las organizaciones populares?, ellos han presentado las ternas y podría ser el mismo mecanismo. La terna es presentada al Ministerio de Desarrollo.

**Honorable Representante Jorge Eugenio Ferro.**

Estoy de acuerdo con la propuesta de que el Gerente de la Caja Agraria, tenga asiento en propiedad en la Mesa Directiva.

**Ponente.**

Sobre esto de las organizaciones populares de vivienda, la realidad es que hoy en día hay organizaciones de segundo o tercer grado, no a nivel de organizaciones de base de viviendas, hay cientos de organizaciones pero están agrupadas fundamentalmente en cuatro Federaciones o Asociaciones de segundo grado que son: Fedevivienda, Construyamos, Senaprov y Senpavi. Esas cuatro organizaciones de segundo grado, que agrupan a muchas de base, están conformando una organización de tercer grado que es el Consejo Nacional de Vivienda Popular, Conavip.

**Honorable Representante Nayid Salazar Cetina.**

Con respecto a la representación de los alcaldes y las organizaciones de vivienda, lo ideal es que sean ellos mismos quienes elijan sus representantes a la Mesa Directiva.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Podríamos decir: Los alcaldes designados por el Presidente de la República, a propuesta de las organizaciones que lo agrupen. Lo mismo podríamos decir en el caso de las organizaciones populares de vivienda, dos delegados propuestos por las mismas.

**Honorable Representante Jorge Eugenio Ferro.**

Yo insisto en que se incluya en la Mesa Directiva el Gerente de la Caja Agraria.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Tomemos una determinación acerca del número de integrantes de la Junta Directiva, si son siete o son nueve, propongo eso como primer tema.

Pregunto si son nueve... Muy bien, sabiendo que son nueve, ya tendríamos un criterio, son cuatro representantes de los sectores, serían dos de los alcaldes y dos de los usuarios como nos han señalado aquí, propuesto por las respectivas organizaciones. Como representantes del Gobierno sería: El Ministro de Desarrollo o su delegado, el Ministro de Hacienda o su delegado, el Jefe de Planeación o su delegado, el Gerente de la Caja Agraria o su delegado y el Gerente de Findeter o su delegado.

Una variante: Como el Findeter está vinculado al Ministerio de Hacienda, nos quedarían dos representantes. Mi propuesta es: Dejar al Gerente de Findeter y ponerle un delegado al señor Presidente de la República.

**Viceministro de Desarrollo.**

Podría quedar el Ministro de Hacienda o su delegado o el Gerente de Findeter.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

La ley podría decir así: el Ministro de Hacienda, o su delegado que será el Gerente de Findeter.

**Gerente del BCH.**

Me parece que en el caso del Gerente de la Caja Agraria, no debiera existir la posibilidad de delegación porque tiene la misma jerarquía dentro de la administración pública que el Gerente del Inurbe y el delegado crearía una situación anormal.

**Viceministro de Desarrollo.**

Podría ser el Ministro de Agricultura o su delegado el cual podría ser el Gerente de la Caja Agraria.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

¿En el caso de Planeación no hay nada que decir? Redactaremos con precisión este texto para que sea votado en su momento.

El señor Presidente de la Comisión Quinta del honorable Senado de la República da lectura al texto de las funciones.

Yo agregaría si ustedes lo consideran aceptable, que sea: "Los demás que le señalen la ley, los reglamentos y los estatutos afines o complementarios con las anteriormente designadas".

Parágrafo 1. Las funciones señaladas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo, requieren para su validez de la aprobación por decreto del Gobierno Nacional, las relacionadas en los números 4, 5, 6, 7, 8 y 9 requieren para su validez del voto favorable e indelegable del Ministro de Desarrollo Económico.

¿Están de acuerdo con este parágrafo?... Muy bien. Parágrafo 2. La Junta Directiva podrá delegar en el Gerente General, etc.

**Gerente del ICT.**

La delegación se hace para que la administración prepare los programas y las acciones que va a desarrollar a consideración de la Junta Directiva.

**Ponente.**

Actualmente existe la misma figura Senador Rojas Morales. Por un lado, se establece que requieren para su validez el voto favorable e indelegable del Ministro, y en el parágrafo siguiente, dice que su ejercicio podrá ser delegado al Gerente del Instituto, en ese caso se entendería que el Gerente General, para que ejerza esas funciones, tiene que tener el respaldo del Ministro de Desarrollo, así lo entendí.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Tal como aparece es totalmente incongruente, porque estas son funciones tan importantes, que la Junta no las puede tomar en contra del Gobierno y como son tan importantes que las podemos ejercer sin consultar a la Junta. Yo pediría a la Junta que piense si se justifica reproducir este error.

Iniciamos la discusión del Capítulo IV, del BCH, artículo 14.

Se da lectura al texto del artículo 14.

En consideración el artículo 14 y el artículo 15.

**Gerente del BCH.**

Quisiera dar unos elementos de juicio para la consideración de ustedes, comenzando por el segundo de los artículos porque en el pasado, al BCH, le han sido confiadas unas responsabilidades que ha ejecutado contra su propio patrimonio y sin haber recibido del Presupuesto Nacional las transferencias para ese tipo de labores. El BCH, por ejemplo, en Bogotá, acomete un programa de renovación urbana de enorme trascendencia, muy cerca de la casa de gobierno, pero ese es un programa que tiene unos costos y no suelen ser programas rentables. De manera similar, en el programa de vivienda popular, el BCH tuvo un papel protagónico que desgraciadamente no se suele reconocer. Sobre el BCH, pesa el pecado del Bulevar Niza, y eso no deja ver lo que el BCH hizo en materia de vivienda popular, pero ese programa de vivienda popular implicaba el otorgamiento de un subsidio, además hubo mucho de vivienda sin cuota inicial y eso ha generado unos problemas de cartera que nosotros enfrentamos en este momento.

Yo tengo un par de observaciones sobre la redacción: La primera dice que analizar los recursos de ahorro que el Gobierno decida aplicar a la financiación de la política de vivienda de interés social. Tal vez no ser tan restrictivos en decir recursos de ahorro porque podrían ser recursos fiscales, aportes del Presupuesto Nacional, los que en un momento dado el Gobierno decidiera canalizar a través del BCH, y si decimos recursos de ahorro estamos hablando de inversiones forzosas de encajes, un poco de política monetaria y excluyendo la posibilidad de que haya unos recursos de origen tributario y fiscal aportados por el Presupuesto Nacional.

De otra parte, tengo una preocupación por la redacción del 2º inciso, el que habla del reglamento que a la Junta Monetaria corresponde expedir, es una observación puramente formal que no por eso deja de tener implicaciones, dice así: La Junta Monetaria expedirá. Ahí hay una redacción imperativa, comparto plenamente la norma, pero al decir expedirá, se está estableciendo que necesariamente tiene que expedirse un reglamento, y si no se hace podríamos crear una situación de conflicto en las demandas contra los deudores del BCH; el inciso debiera decir: La Junta Monetaria podrá expedir un reglamento especial o la Junta Monetaria queda facultada para expedirlo.

La política actual de la Junta Directiva es que el BCH no acometa nuevas construcciones, porque se quiere especializar al BCH en su condición de intermediario financiero. El BCH no es una empresa constructora. De manera que se quiere ahondar en esa vocación financiera y no constructora, además porque la coincidencia de constructor y financiador en una misma entidad, crea un entorno propicio para ineficiencias, cuando una misma entidad construye, y ella aporta los recursos no se da cuenta de lo que le está costando la construcción y el área financiera, el Banco le va entregando al área de la construcción los recursos para que vaya construyendo y si no se va llevando una rigurosa contabilidad de costos, los proyectos terminarán costando más.

**Honorable Representante Jorge Eugenio Ferro.**

Es muy importante dejarle al BCH la posibilidad de construir pero como una excepción muy específica.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

En el artículo 15 yo quisiera hacer alguna observación: Cuando se dice: el Gobierno o la Nación dispongan que el BCH, realice operaciones que le impliquen asumir costos no trasladables a los beneficiarios o la de conceder subsidios, deberán apropiarse previamente a la realización de la concerniente operación, los recursos de los presupuestos públicos o de otras fuentes que cubran tales costos.

Mi propuesta es que se suprima la expresión: "Previamente a la realización correspondiente a la operación" y se leería, que impliquen asumir costos no trasladables a los beneficiarios o la de conceder subsidios, deberán apropiarse los recursos de los presu-

puestos públicos o de otras fuentes que cubran tales costos. El sentido de esta propuesta es el siguiente: En realidad hay casos en que la Nación debe usar el recurso del BCH, o bien para hacer alguna obra de emergencia, o bien para crear un subsidio particular. Si eso lo determina el Gobierno o la ley, lo que aquí estamos diciéndole es que no puede dejar de considerar la apropiación respectiva, pero el hecho de que se diga, previamente, impide que el BCH, pudiera financiar esa operación, lo normal es que pueda acometer la operación sabiendo que monetariamente está respaldada y no para avisar la acción hasta que no entren los dineros.

**Gerente del BCH.**

La palabra apropiarse, sí crea las inflexibilidades que usted señala, porque supone un acto presupuestal. Tal vez la redacción que nosotros traíamos era "deberán señalarse previamente", no apropiarse, pero sí que haya un señalamiento previo.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

La palabra señalar, no puede ser tan precisa. Queda cerrada la discusión de los artículos 14 y 15. Se abre la discusión del Capítulo V, fondos de vivienda de interés social y reforma urbana, artículo 16.

**Ponente.**

Me parece útil que nosotros trabajemos con el procedimiento de leer todos los artículos del respectivo capítulo al cual entramos, y luego se va leyendo uno por uno y se va discutiendo; esto es con el fin de que haya una idea general de qué es lo que contiene el capítulo. Si usted acoge señor Presidente esa solicitud, yo me abstendría de dar ahora una explicación general, pediría leer los artículos 16, 17, 18, 19, 20 y 21.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Si no hay objeción se aprueba la solicitud del ponente.

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del Capítulo V.

**Ponente.**

Da una amplia explicación sobre los alcances y pretensiones del Capítulo V.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Se abre la discusión sobre el artículo 16. Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada.

Respecto al artículo 17. El objeto de los Fondos. Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada.

Respecto al artículo 18. Señala las funciones de los Fondos. Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada.

Respecto al artículo 19. Sobre las Juntas Directivas de los Fondos.

**Ponente.**

Yo sugeriría que lo examináramos en la subcomisión, que está revisando el articulado.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Se abre la discusión sobre el artículo 20.

**Honorable Representante**

**María del Socorro Bustamante.**

En el ordinal b) habla del 50% del producto del impuesto de parques y arborización, resulta que hace dos semanas se aprobó en la Cámara un proyecto donde el impuesto de arborización y parques desaparece y se creaba el impuesto predial unificado. Como eso ya es una ley, ¿de qué manera se redacta esto sin que cause perjuicio a los fondos municipales?

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

El señor ponente, posteriormente nos traerá la aclaración respecto de ese punto. En discusión el artículo 20. Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada.

Sobre el artículo 21, que extiende a los Fondos de Vivienda el derecho de preferencia. Anuncio que va a cerrarse... Queda cerrada.

**Secretario Comisión Quinta del honorable Senado.**

Da lectura al texto del Capítulo VI.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

En consideración el Capítulo VI. Me permito observar en el artículo 24, que en lugar de la palabra nivel, se use la palabra orden.

**Honorable Representante Oscar Ross.**

Una sugerencia generalmente los departamentos y comisarías tienen buenos recursos, ¿qué viabilidad hay de dejar potestativo de que ellos destinen parte de esos recursos a los fondos municipales?

**Ponente.**

El artículo 23 trata de conseguir ese propósito.

**Presidente Comisión Quinta del honorable Senado.**

Se levanta la sesión.

**Ernesto Rojas Morales, Presidente Comisión Quinta Senado de la República. Napoleón Peralta Barrera, Vicepresidente Comisión Quinta Senado de la República. Jaime Niño Díez, Presidente Comisión Quinta Cámara de Representantes. Alberto Meza Abadía, Vicepresidente Comisión Quinta Cámara de Representantes. Luis Mario López Rodríguez, Secretario General Comisión Quinta del Senado. Yolanda Herrera Veloza, Secretaria General Comisión Quinta de la Cámara.**

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

### PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 16 CAMARA/91

por medio del cual se erige a la ciudad de Girardot, en el Departamento de Cundinamarca, en Tercer Distrito Turístico de Colombia.

Artículo 1º La ciudad de Girardot, primera ciudad del Departamento de Cundinamarca, será organizada como un Distrito Turístico, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley.

El área de influencia del Distrito Turístico que se crea, se extenderá a los Municipios de Agua de Dios, Ricaurte, Nariño, Guataquí, Beltrán, San Juan de Rioseco, Tocaima, Apulo, Anapoima y Mesitas del Colegio, La Mesa, Fusagasugá, en el Departamento de Cundinamarca, y Flandes, Espinal y Carmen de Apicalá en el Departamento del Tolima.

La ley reglamentará esta área de influencia, siempre que la anexión sea solicitada por las tres cuartas partes de los Concejos del respectivo municipio, dentro de las normas establecidas por dichos gestos.

El legislador dictará para ella un estatuto especial sobre un régimen fiscal, administrativo y su fomento económico, social, cultural y turístico; establecerá estatutos especiales para este Distrito Turístico para su recuperación, preservación ecológica y la racionalización de sus recursos y asentamientos humanos.

Sobre las rentas que se causen en el Distrito Turístico de Girardot, la ley determinará la participación que le corresponda.

Artículo 2º Lo dispuesto para el "Distrito Turístico y Cultural de la ciudad de Cartagena" y el "Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta", se aplicará al Tercer Distrito Turístico del país.

Artículo 3º Este Acto legislativo rige desde su promulgación.

Martha Catalina Daniels, Ricardo Rosales, Rodrigo Turbay, Carlos Julio Gaitán, Camilo Sánchez, Germán Huertas Combariza, Rafael Borré, siguen más firmas ilegibles.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

Puerto terminal de la navegación por el río Magdalena, la ciudad de Girardot se constituyó hasta mediados del presente siglo como una ciudad de gran importancia en el contexto del desarrollo de nuestro país; puede afirmarse que buena parte de la economía nacional afianzó sus bases en las transacciones que se consolidaron en la tranquilidad y espíritu progresista de las gentes que de todas partes del país, e incluso del extranjero, encontraron en la ciudad un sitio privilegiado para forjar su futuro.

Es innegable su trayectoria histórica de esta ciudad, en donde desde hace 32 años se celebra el Reinado Nacional del Turismo. Hoy desaparecidos la navegación por el Magdalena y el ferrocarril nacional, otro elemento en la vida activa del puerto, la ciudad ha buscado nuevas vías para expandir su desarrollo y proyectar su futuro. Por eso, hoy la ciudad y su región concentra todos sus esfuerzos al impulso de la industria del turismo.

El turismo tanto por sus características económicas, sociales y psicológicas es ya un elemento conformante del desarrollo dentro del conjunto de factores que tienden a lograr un mejor nivel de vida, integrado tanto a nivel regional como nacional.

La inversión en el campo turístico se beneficiará no sólo en cuanto a fuentes sino en la forma, debido primeramente a la posibilidad abierta para canalizar por parte de Girardot la comercialización y cuantificación de beneficios tanto económicos como sociales.

Es en verdad plausible y de indudable conveniencia el producto de acto legislativo, en el cual se propone la conversión de Girardot en otro Distrito Turístico, el tercero en la organización administrativa del país. Girardot es una ciudad con una infraestructura física muy adecuada, completamente diferente como centro turístico, por esta circunstancia, su organización administrativa debe ser liberada del Régimen Municipal Ordinario, para dotarlo de un estatuto especial que corresponda a su condición concreta que le asigne un régimen fiscal y administrativo propio y sienta bases firmes para su desarrollo económico y social.

La ciudad de Girardot presenta lugares de privilegiadas condiciones para el mayor auge de la industria turística, su localización geográfica muy cercana al inmenso mercado real y potencial del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, constituido aproximadamente por seis (6) millones de habitantes, que requieren diversos servicios turísticos; su clima que oscila entre 26 y 32 grados centígrados permanentes durante todo el año, que contrasta con el clima frío de la capital.

Es de fácil acceso por tierra y aire, cuyo eje central es la Carretera Panamericana, además se cuenta con

vías paralelas al eje central en excelente estado de conservación, el aeropuerto Santiago Villa, situado en la vecindad de las ciudades de Girardot y Flandes, está habilitado para recibir aeronaves de diversa capacidad.

El hecho de ser paso obligado desde la capital hacia otras regiones, ha conformado en sus gentes una tradición, hospitalidad y vocación de servicio, base de un excelente desarrollo turístico.

Girardot cuenta además con atractivos turísticos como el río Magdalena, el Lagomar El Peñón y en su parte arquitectónica con la plaza de mercado, la iglesia San Miguel, la iglesia del Corazón de María, el puente del ferrocarril, el embarcadero turístico, cuenta con muy buena capacidad de alojamiento, más de 20 hoteles dentro de la ciudad y a su alrededor numerosos centros vacacionales de grandes empresas, ofrece sus tradicionales artesanías, comidas típicas y cuenta en su agenda anual acontecimientos programados como el Reinado Nacional del Turismo, la Feria Artesanal, Feria Ganadera, Feria de Exposición de Caballos de Paso, Festival de San Pedro, Concurso Regional de Bandas. Todos estos actos culturales mantienen durante el año un flujo constante de turistas de todas partes del país.

Esta característica constituye suficiente causa para justificar una auténtica industria turística a nivel nacional, sin lugar a dudas, el área del turismo no ha tenido el lugar relevante que merece dentro de los planes de desarrollo regional, siendo éste un potencial de riqueza indiscutible.

Es entonces una zona que merece especial atención para garantizar su progreso y la mayor productividad de la industria turística, que encuentra en ello uno de sus principales pilares.

La industria turística requiere para su auge de estímulo en todos sus frentes, Colombia necesita de antemano definir sus polos de acción en tal sentido, se requiere sin demoras crear zonas turísticas sobre las cuales puede aplicarse una política de fomento a todo nivel del turismo. Zonas de régimen y categoría jurídica especiales, que no estén sometidas, simplemente al Régimen Municipal Ordinario y puedan contar, además, con un estatuto especial que facilite el fomento de su situación fiscal, administrativa, económica, social y cultural.

La descentralización administrativa contemplada en la nueva constitución política de Colombia, otorga

mayor participación y autonomía a los municipios para la creación de proyectos de desarrollo según sus potencialidades y condiciones socioeconómicas existentes, que hace imperativa la modernización de nuestras instituciones, por cuanto la presencia del Gobierno Central disminuirá paulatinamente, aumentando la responsabilidad que como gestores del desarrollo corresponde a las instituciones regionales tanto públicas como privadas, todo concebido como una evaluación lógica de planes y programas originadas en un concepto positivo y progresista de la planeación regional.

La constitucionalidad está perfectamente dilucidada para el Congreso, pues es de conocimiento general que en actos similares recientes fueron discutidos y aprobados los referentes a las ciudades de Cartagena y Santa Marta respectivamente. La viabilidad del presente proyecto no sólo la define el hecho de que Girardot, como ciudad turística, tiene especiales condiciones y debe convertirse en polo de desarrollo a las actividades económicas generadoras de empleo para los habitantes de Girardot y de su área de influencia de los Departamentos de Cundinamarca, Tolima y Huila.

No dudamos de la generosidad con la que el Congreso acogerá esta iniciativa, que hace justicia a una región cuya historia está íntimamente ligada al desarrollo y progreso de nuestro país.

Martha Catalina Daniels, Ricardo Rosales, Rodrigo Turbay, Carlos Julio Gaitán, Camilo Sánchez, Germán Huertas Combariza, Rafael Borré, siguen más firmas ilegibles.

#### CAMARA DE REPRESENTANTES

#### SECRETARIA GENERAL

El día 18 de diciembre de 1991 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de Acto legislativo número 16 de 1991, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Martha Catalina Daniels, Rodrigo Turbay y otros; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

Silverio Salcedo Mosquera.

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NUMERO 13. CAMARA/91

por medio de la cual se crean y se modifican normas sobre el Seguro Obligatorio de Automóviles y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º El contrato de seguros de automóviles es obligatorio en el país.

Artículo 2º La Compañía de Seguros "La Previsora" es la entidad ante la cual todos los beneficiarios deben contratar un seguro anual o trimestral sobre cada vehículo particular que circule dentro de nuestro territorio.

Artículo 3º La Compañía de Seguros "La Previsora" verificará un programa que con ingresos equitativos le permita la absorción de este plan general, con cobertura suficiente, para daños al vehículo, daños a terceros, muerte, heridas y servicios de atención inmediata, siempre primando el criterio de que dicha compañía no tiene ánimo de lucro.

Artículo 4º Si las compañías particulares de seguros desean prestar estos mismos servicios que se asignan por la presente ley a la Compañía de Seguros "La Previsora", estarán obligadas al cobrar al beneficiario, exactamente la misma tarifa que rige para la Compañía de Seguros "La Previsora".

Artículo 5º La Compañía de Seguros "La Previsora" deberá establecer dependencias en las capitales de departamento y en ciudades intermedias que permita la pronta y segura atención de este plan general de aseguramiento.

Artículo 6º Las demandas por responsabilidad civil en accidentes de tránsito serán atendidas por la Compañía de Seguros "La Previsora", hasta sus últimas consecuencias judiciales y económicas. Dicha responsabilidad sólo podrá ser declarada si hubo culpa del propietario del vehículo causante del daño o su representante. Mediante prueba que corresponde presentar a la parte lesionada.

Artículo 7º El pago total por responsabilidad civil por daños causados por vehículos particulares, no puede exceder de treinta (30) salarios mínimos, conforme a los dictámenes periciales correspondientes y judicialmente en firme, anualmente incrementados de acuerdo con la corrección monetaria.

Artículo 8º La Compañía de Seguros "La Previsora" puede repetir lo pagado conforme a esta ley contra el beneficiario del seguro declarado culpable por sentencia ejecutoriada.

Artículo 9º Ningún vehículo podrá circular sin ajustarse permanentemente durante su vida activa a lo preceptuado por la presente ley.

El Gobierno reglamentará las sanciones en caso de incumplimiento.

Artículo 10. Los riesgos ocurridos por los vehículos de servicio público serán clasificados, ordenados y reglamentados por el Ministro del Transporte, y antes de su establecimiento y vigencia por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte.

Artículo 11. Deroga todas las disposiciones que le sean contrarias y rige a partir de su sanción la presente ley.

A consideración de los honorables Representantes,

Guillermo Vélez Urrutia  
Representante a la Cámara.

#### EXPOSICION DE MOTIVOS

En el país existe una política regulada por el Derecho Comercial y la actividad privada en materia de la obligatoriedad, contratación, desarrollo y fin del contrato de seguro cuando el objeto asegurado es el automóvil del particular. Estos seguros se contratan libremente con entidades privadas distintas, con modalidades y tarifas que la competencia y las asociaciones del ramo han más o menos unificado.

No obstante lo dicho, no hay una política definida del Estado sobre la materia. Mientras el número de vehículos aumenta vertiginosamente, también crece el número de accidentes y las consecuencias a veces llegan a causar hasta la ruina económica del propie-

tario del vehículo o se quedan totalmente sin reparación económica, por falta de un sujeto que pague. En un Estado que desea ser moderno no cabe el criterio de que todo automóvil de la calle no tenga un amparo total y normalmente suficiente. Este criterio es el que busca la presente ley.

Se ha escogido la Compañía de Seguros "La Previsora" porque es del Estado, ha demostrado que es eficaz y no tiene ánimo de lucro inmediato. Estas circunstancias le permitirán desarrollar esta política aseguradora a tarifas y precios inferiores a las de las compañías de origen particular.

Aceptar este proyecto es contribuir a ordenar el Estado, a regularizar esta parte predominante de la vida diaria como es el tránsito particular y a velar por la garantía de los lesionados y perjudicados, sin extremar el concepto, puntualizando y normando también sobre la materia el alcance total de la responsabilidad civil.

Este proyecto que también es una forma moderna de seguridad social, al estilo del cambio que está sufriendo el Estado, queda a vuestra inteligente consideración.

**Guillermo Vélez Urreta**  
Representante a la Cámara.  
Circunscripción Electoral de Antioquia.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 18 de diciembre de 1991 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 13 de 1991, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Guillermo Vélez Urreta; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 15 CAMARA/91**

por la cual se crea la prima semestral de servicio para todos los pensionados del país.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la prima semestral de servicio equivalente a un mes de salario para los pensionados por jubilación, vejez, invalidez y sobrevivientes, de los sectores público, oficial, semioficial en todos sus órdenes y en el sector privado o a quienes tengan derecho causado o a quienes disfruten de la sustitución pensional prevista en el artículo 3º de la Ley 71 de 1988.

Artículo 2º Esta prima anual de servicios se reconocerá a partir del 1º de junio de 1992. Y su primer pago se hará con la mesada correspondiente al mes de junio de cada año.

Parágrafo. Esta prima no será inferior al salario mínimo legal mensual, ni excederá quince (15) veces dicho salario.

Artículo 3º Facúltase al Gobierno para efectuar los traslados necesarios presupuestales y abrir los créditos para la ejecución de esta ley.

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

Presentado a consideración de los honorables Representantes.

**Samuel Ortégón Amaya**  
Representante a la Cámara.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Representantes:

La lamentable situación económica que viven los pensionados del país, exige que el Gobierno Nacional y el Congreso de la República se pronuncien en favor de quienes han entregado su vida al servicio del Estado, dándole una solución de tipo económico que les permita siquiera vivir en condiciones aceptables por cuanto el valor de la pensión de muchos de ellos es igual al salario mínimo.

Presentado a consideración de los honorables Representantes.

**Samuel Ortégón Amaya**  
Representante a la Cámara.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 18 de diciembre de 1991 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 15 de 1991, con su correspondiente exposición de motivos, por el honorable Representante Samuel Ortégón Amaya; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 17 CAMARA DE 1991**

por la cual se crea una corporación.

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la "Corporación Autónoma Regional del Río Bogotá", encargada de la recuperación, la adecuación, la conservación de tierras, la generación y distribución de energía y el aprovechamiento y preservación del medio ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables.

La ley determinará su organización y fuentes de financiación y definirá en favor de los municipios ribereños y de Santafé de Bogotá, un tratamiento especial en la asignación de regalías y en la participación que le corresponda en los ingresos corrientes de la Nación.

Presentado a la consideración del Congreso, por los suscritos Representantes:

**Samuel Ortégón Amaya, Camilo Sánchez Ortega, Héctor Anzola Toro.**

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

Teniendo en cuenta que las diferentes entidades a las cuales se les ha delegado la función de recuperación, reforestación, control y manejo adecuado del río Bogotá como la CAR no han cumplido con dicho encargo, se hace necesaria la creación de una única entidad destinada exclusivamente a llevar a cabo el rescate del río y su cuenca.

El haber dejado avanzar este problema ha repercutido en aspectos tan importantes como la salud, el empleo y el bienestar social de los habitantes ribereños del río; haciendo que aumente el riesgo de que se presenten enfermedades como el cólera y otras, producto de la contaminación ambiental.

Son muchas las familias que han sufrido y sufren las consecuencias del problema en lo referente al empleo y bienestar social, ya que derivan su sustento única y exclusivamente a los beneficios del mismo y por estar en vía de extinción tanto la flora como la fauna, obligatoriamente los habitantes de estas zonas al no encontrar empleo tendrán que emigrar hacia las ciudades circunvecinas ocasionando innumerables problemas a éstas como cinturones de miseria y todo lo que conlleva esto.

Otra de las funciones de la Corporación será la de ejercer control permanente y estricto que impida a las industrias de los alrededores que voten sus desechos en el río, ya que de no ser así, todos los esfuerzos que se hagan por descontaminar serán perdidos.

Para esto se le deberá dotar de atribuciones que le permitan sancionar ejemplarmente a los infractores. Por lo anteriormente expuesto, la principal función que deberá tener la Corporación, será la de descontaminar el río y velar por su mantenimiento, con lo cual estaremos ayudando a solucionar los principales problemas que afrontan el Departamento de Cundinamarca, Santafé de Bogotá, ya que al estar descontaminado el río, dichos territorios podrán contar con agua potable en forma abundante, mejorar los cultivos, las industrias y la salud.

Se verá rebustecido el sector turístico de esta región, ya que el problema que no permite el desarrollo del sector es el de la contaminación.

Esperamos contar con la colaboración de los honorables Congresistas para que este proyecto de ley, sea una realidad.

De los honorables Representantes,  
**Samuel Ortégón Amaya, Camilo Sánchez Ortega, Héctor Anzola Toro.**

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 19 de diciembre de 1991 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 17 de 1991 con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Representantes Samuel Ortégón Amaya, Camilo Sánchez Ortega y Héctor Anzola Toro; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**

**PROYECTO DE LEY NUMERO 18 CAMARA DE 1991**

por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos y de la oposición; se dictan normas sobre su financiación y el de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones.

TITULO I

Disposiciones generales.

Artículo 1º Derecho a constituir partidos y movimientos. Todos los colombianos tienen derecho a constituir partidos y movimientos políticos, a organizarlos y desarrollarlos, a afiliarse y retirarse de ellos libremente y a difundir sus ideas y programas.

Artículo 2º Definición. Los partidos políticos son asociaciones que expresan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas.

Los movimientos políticos son asociaciones de ciudadanos constituidas libremente para influir temporalmente en la formación de la voluntad política o para participar en las elecciones.

Los partidos y movimientos políticos constituidos con el lleno de los requisitos constitucionales y legales tendrán personería jurídica otorgada por el Consejo Nacional Electoral.

TITULO II

Personería jurídica, denominación, símbolos y colores de los partidos y movimientos.

Artículo 3º Reconocimiento de personería jurídica. El Consejo Nacional Electoral reconocerá personería jurídica a los partidos y movimientos políticos previo el cumplimiento de los siguientes requisitos:

1. Solicitud presentada por sus directivas.
2. Copia de los estatutos.
3. Probar la afiliación de por lo menos 50.000 ciudadanos, o haber obtenido en la última elección para Congreso de la República por lo menos la misma cifra de votos o representación en dicha Corporación.

Para efectos de este artículo no podrán sumarse los votos obtenidos en circunscripción nacional con los obtenidos en circunscripciones territoriales o especiales, ni los de éstas con los de aquéllas.

Para estos mismos efectos, los partidos y movimientos que inscriban candidatos en coalición deberán obtener no menos de 50.000 votos por cada partido o movimiento que inscriba la lista.

Artículo 4º Pérdida de la personería jurídica. Los partidos y movimientos políticos perderán su personería jurídica cuando se encuentren incurso en una de las siguientes causas:

1. Cuando no obtengan por lo menos 50.000 votos en una elección para Congreso de la República o no alcancen representación en esa Corporación.
2. Cuando, de acuerdo con sus estatutos, proceda su disolución.

Artículo 5º Denominación, símbolos y colores. Los partidos y los movimientos políticos son propietarios de su nombre, color y del símbolo que hayan registrado en el Consejo Nacional Electoral. Estos no podrán ser usados por ningún otro partido u organización política reconocida o no. La denominación de un partido o movimiento deberá distinguirse claramente de la de cualquier otro ya existente.

El nombre del partido o movimiento no podrá incluir denominaciones de personas, ser expresivo de antagonismos hacia naciones extranjeras, ni en forma alguna parecerse o tener relación gráfica o fonética con los símbolos de la Patria o con emblemas estatales.

En las campañas electorales y en las demás actividades del partido o movimiento sólo se podrá usar la denominación estatutaria o su abreviatura o sigla, las denominaciones suplementarias deberán ser autorizadas por el órgano del mismo que señalen los estatutos.

Los organismos que se escindan del partido o movimiento perderán el derecho a utilizar total o parcialmente la denominación y el símbolo registrados.

El color o colores que distinguen a un partido o movimiento no podrán ser usados por otro en tal forma que se pueda llevar a los ciudadanos a confundir uno con el otro.

Artículo 6º Principios de organización y funcionamiento. Los partidos y movimientos políticos podrán organizarse libremente. Sin embargo, en el desarrollo de su actividad están obligados a cumplir la Constitución y las leyes, a defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica y a propender al logro y mantenimiento de la paz, en los términos del artículo 95 de la Constitución Política.

Artículo 7º Obligatoriedad de los estatutos. La organización y el funcionamiento de los partidos y movimientos se regirá por lo establecido en sus propios estatutos. Cualquier afiliado podrá impugnar ante el Consejo Nacional Electoral las cláusulas estatutarias contrarias a la Constitución, o las decisiones de las directivas de los partidos y movimientos tomadas contraviniendo los propios estatutos.

Artículo 8º Sanciones. Cuando las actividades de un partido o de un movimiento sean manifiestamente contrarias a los principios de organización y funcionamiento señalados en el artículo 6º de la presente ley, el Consejo Nacional Electoral podrá ordenar que se le prive de la financiación estatal y del acceso a los medios de comunicación del Estado.

TITULO III

De los candidatos y las directivas.

Artículo 9º Designación y postulación de candidatos. Los partidos y movimientos políticos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular sin requisito adicional alguno.

Las asociaciones gremiales, comunitarias, sindicales, campesinas, estudiantiles, de indígenas y minorías étnicas y un grupo de ciudadanos equivalente al uno por ciento del potencial electoral correspondiente al cargo del que se trate, podrán postular candidatos.

Los candidatos no inscritos por partidos o por movimientos políticos deberán otorgar al momento de la inscripción una póliza de seriedad de la candidatura por la cuantía que fije el Consejo Nacional Electoral, la cual no podrá exceder el equivalente al uno por ciento del fondo que se constituya para financiar a los partidos y movimientos en el año correspondiente. Esta garantía se hará efectiva si el candidato o la lista de candidatos no obtiene al menos la votación requerida para tener derecho a la reposición de los gastos de la campaña de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

**Artículo 10. Consultas internas.** La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos, cuando éstos permitan la participación directa de sus afiliados en la designación de sus candidatos a cargos de elección popular.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, a juicio del Consejo Nacional Electoral, podrá o no coincidir con una elección.

En el primer caso se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

Los partidos y movimientos podrán pedir que en la consulta sólo participen ciudadanos afiliados al partido. En este caso suministrarán a la organización electoral las listas correspondientes y darán a los electores un documento especial para su identificación.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

**Artículo 11. Escogencia democrática de las directivas.** La organización electoral colaborará, igualmente, en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados. La colaboración se prestará en los términos previstos en el artículo anterior.

#### TITULO IV

##### De la financiación estatal y privada.

**Artículo 12. Financiación de los partidos.** El Estado financiará el funcionamiento de los partidos y movimientos políticos mediante la creación de un fondo que se constituirá anualmente con un aporte de cien pesos (\$ 100), por cada persona inscrita en el censo electoral nacional.

El Consejo Nacional Electoral distribuirá los dineros de dicho fondo de acuerdo con los siguientes criterios:

a) Una suma básica fija equivalente al 15% del fondo distribuida por partes iguales entre todos los partidos y movimientos políticos con personería jurídica;

b) El 40% entre los partidos y movimientos en proporción al número de votos obtenidos en la última elección para Congreso de la República;

c) El 15%, en proporción al número de afiliados activos, debidamente acreditados. El número de afiliados activos podrá acreditarse con el número de votantes que hubieren sufragado en la última consulta interna nacional que haya realizado el partido o movimiento, o en la forma que determine el Consejo Nacional Electoral;

d) El 30% restante para contribuir a las siguientes actividades que realicen los partidos y movimientos para el cumplimiento de sus fines y el logro de sus propósitos así:

1. Por prever en sus estatutos y mantener en funcionamiento estructuras regionales y locales que le garanticen presencia en por lo menos el 50% de los departamentos.

2. Para reponer gastos por la publicación de revistas o periódicos que se tengan como órgano oficial del partido o del movimiento.

3. Para reponer gastos por la realización de foros, seminarios, congresos programáticos o similares, que tengan por objeto difundir las ideas de los partidos o movimientos o propiciar la discusión sobre temas de interés nacional.

4. Para reponer gastos en que pueda incurrir el partido o el movimiento para atender invitaciones o hacerse representar ante partidos internacionales o asociaciones de partidos a las cuales esté afiliado.

5. Para reponer gastos en que puedan incurrir para la mejor utilización de los espacios a que, de acuerdo con la presente ley, tienen derecho en los medios de comunicación social del Estado.

6. Para reponer gastos en que incurran para dar apoyo legislativo a sus representantes en el Congreso de la República, siempre que dicho apoyo se exprese en iniciativas legislativas presentadas y suscritas por la mayoría de los miembros del partido o del movimiento en el Congreso.

7. Para reponer gastos en que incurran por la realización de cursos de formación política para sus afiliados.

Parágrafo 1º Las sumas previstas en los literales a), b) y c) serán de libre destinación e inversión en actividades propias de los partidos y movimientos políticos.

Parágrafo 2º El Consejo Nacional Electoral reglamentará anualmente la forma de distribución del porcentaje señalado en el literal d) de este artículo, de manera que consulte el número de votos obtenidos en la elección anterior para Congreso de la República e indicará la forma como los partidos y los movimientos deben acreditar el cumplimiento de las actividades allí previstas y del número de afiliados activos.

**Artículo 13. Financiación de las campañas.** El Estado contribuirá a la financiación de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica de conformidad con las siguientes reglas:

a) En las campañas para Presidente, se repondrán los gastos a razón de cuatrocientos pesos (\$ 400), por cada voto válido depositado por el candidato o candidatos inscritos por el partido, o por el movimiento correspondiente. No tendrá derecho a la reposición de los gastos el candidato que hubiere obtenido menos del cinco por ciento (5%) de los votos válidos en la elección;

b) En las campañas para Congreso de la República se repondrán los gastos a razón de trescientos cincuenta pesos (\$ 350), por cada voto válido depositado por la lista o listas de candidatos inscritos por el partido o por el movimiento correspondiente. No tendrá derecho a la reposición de los gastos la lista que hubiere obtenido menos de la tercera parte de los votos emitidos por la lista que haya alcanzado curul con el menor residuo.

Los candidatos independientes tendrán derecho a percibir la misma contribución estatal para la financiación de campañas. La reposición de gastos de campañas de candidatos inscritos por un partido o movimiento político sólo podrá hacerse a través de éstos.

Los partidos y movimientos políticos distribuirán los aportes estatales entre los candidatos inscritos y el partido o movimiento, de conformidad con lo establecido en sus estatutos.

Los partidos y movimientos que concurran a las elecciones formando coaliciones determinarán previamente la forma de distribución de los aportes estatales a la campaña.

**Artículo 14. Aportes de particulares.** Los partidos, movimientos políticos y candidatos podrán recibir ayuda o contribuciones económicas de personas naturales o jurídicas.

Ninguna persona podrá donar en dinero o especie, a un partido, movimiento o candidato independiente, o una entidad sin ánimo de lucro que lo apoye en una campaña, más de diez millones de pesos (\$ 10.000.000).

Tampoco le será permitido donar en total durante un debate electoral, valores que sumados superen la suma de treinta millones de pesos (\$ 30.000.000).

Ningún candidato a cargo de elección popular podrá invertir en la respectiva campaña suma que sobrepase la que fije el Consejo Nacional Electoral, bien sea de su propio peculio, del de su familia o de contribuciones de particulares. El Consejo Nacional Electoral fijará esta suma seis (6) meses antes de la elección. Si no lo hiciera, los consejeros incurrirán en causal de mala conducta.

Las normas a que se refiere este artículo serán fijadas teniendo en cuenta los costos de las campañas, el censo electoral de las circunscripciones y la apropiación que el Estado haga para reponer parcialmente los gastos efectuados durante ellas.

El candidato que infrinja esta disposición no podrá recibir dineros provenientes de fondos estatales, sin perjuicio de las multas a que hubiere lugar de acuerdo con el literal a) del artículo 37 de la presente ley.

**Artículo 15. Entrega de las contribuciones.** Las contribuciones a un candidato determinado deberán ser entregadas al partido o al movimiento político al cual pertenezca. Tratándose de candidatos independientes, la donación le será entregada a la persona jurídica que lo esté apoyando, con expresa indicación del nombre del candidato beneficiario.

**Artículo 16. Donaciones de las personas jurídicas.** Toda donación que una persona jurídica realice a favor de una campaña electoral, deberá contar con autorización expresa de las dos terceras partes de sus juntas directivas o asambleas de accionistas. De ello se dejará constancia en el acta respectiva.

**Artículo 17. Líneas especiales de crédito.** La Junta Directiva del Banco de la República ordenará a los bancos abrir líneas especiales de crédito, cuando menos tres (3) meses antes de las elecciones, para Presidente y Congreso de la República, con el fin de otorgar créditos a los partidos y movimientos políticos que participen en la campaña, garantizados preferencialmente con la pignoración del derecho resultante de la reposición de gastos que haga el Estado de acuerdo con lo previsto en el artículo 13 de la presente ley.

#### TITULO V

##### Publicidad y rendición de cuentas.

**Artículo 18. Informes públicos.** Los partidos y movimientos y las personas jurídicas que apoyen unos y otros deberán presentar ante el Consejo Nacional Electoral informes públicos sobre:

a) Los ingresos y egresos anuales del partido o del movimiento antes del 31 de enero de cada año;

b) La destinación y ejecución de los dineros públicos que les fueron asignados;

c) Los ingresos obtenidos y los gastos realizados durante las campañas. Este balance deberá ser presentado a más tardar un (1) mes después del correspondiente debate electoral.

Parágrafo. Todos estos informes serán publicados en un diario de amplia circulación nacional, después de haber sido revisados por el Consejo Nacional Electoral.

**Artículo 19. Candidatos independientes.** Los candidatos independientes deberán presentar el balance en la oportunidad señalada en el literal c) del artículo anterior.

**Artículo 20. Rendición de cuentas.** En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes categorías de ingresos:

a) Contribución de los miembros;  
b) Donaciones;  
c) Rendimientos de las inversiones;  
d) Rendimientos netos de actos públicos, de la distribución de folletos, insignias, publicaciones y cualquier otra actividad lucrativa del partido o movimiento;  
e) Créditos;  
f) Ayudas en especie; y  
g) Dineros públicos.

Parágrafo. A los informes se anexará una lista de donaciones y créditos, en la cual deberá relacionarse, con indicación del importe en cada caso y del nombre de la persona, las donaciones y los créditos que superen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

Los partidos y movimientos deberán llevar una lista de donaciones y créditos con la dirección y el teléfono de las personas correspondientes, la cual sólo podrá ser revisada por el Consejo Nacional Electoral para verificar el cumplimiento de las normas establecidas en la presente ley.

**Artículo 21. Clases de gastos.** En las rendiciones de cuentas se consignarán por lo menos las siguientes clases de gastos:

a) Gastos de administración;  
b) Gastos de oficina y adquisiciones;  
c) Inversiones en material para el trabajo público del partido o del movimiento, incluyendo publicaciones;  
d) Actos públicos;  
e) Servicio de transporte;  
f) Ayudas a los miembros o candidatos;  
g) Gastos de capacitación e investigación política;  
h) Gastos judiciales y de rendición de cuentas;  
i) Gastos de propaganda política;  
j) Cancelación de créditos; y  
k) Aquellos otros gastos que sobrepasen la suma que fije el Consejo Nacional Electoral.

#### TITULO VI

##### De la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.

**Artículo 22. Utilización de los medios de comunicación.** Los partidos, movimientos y candidatos a cargos de elección popular podrán hacer divulgación política y propaganda electoral por los medios de comunicación, en los términos de la presente ley.

**Artículo 23. Divulgación política.** Entiéndese por divulgación política la que con carácter institucional realicen los partidos, movimientos y candidatos, con el fin de difundir y promover los principios, programas y realizaciones de los partidos y movimientos, así como sus políticas frente a los diversos asuntos de interés nacional. Mediante este tipo de publicidad no se podrá buscar apoyo electoral para los partidos o movimientos, ni para los candidatos, ni utilizar imágenes, símbolos o sonidos propios de las campañas que adelanten aspirantes a cargos de elección popular. La divulgación política así definida podrá realizarse en cualquier tiempo.

**Artículo 24. Propaganda electoral.** Entiéndese por propaganda electoral la que realicen los partidos, los movimientos políticos y los candidatos a cargos de elección popular y las personas jurídicas que los apoyen, con fin de obtener apoyo electoral.

Dicha propaganda no podrá contener mensajes alusivos a otros candidatos o que inviten a abstenerse de votar por otro partido o movimiento político.

Esta clase de propaganda electoral únicamente podrá realizarse durante los tres (3) meses anteriores a la fecha de las elecciones.

**Artículo 25. Acceso a los medios de comunicación social del Estado.** Los partidos y movimientos políticos tendrán derecho a acceder a los medios de comunicación social del Estado de la siguiente manera:

1. En forma permanente, para programas institucionales de divulgación política.

2. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial para que sus candidatos expongan sus tesis y programas.

Si resultare necesaria la segunda vuelta, de acuerdo con el artículo 190 C.P., se les otorgará espacios a los candidatos con la misma finalidad. Por petición conjunta de los candidatos tendrán derecho a realizar dos debates de 60 minutos cada uno con las reglas y sobre los temas que ellos señalen en la petición.

3. Dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección de Congreso de la República, para realizar propaganda electoral en favor de sus candidatos.

El Consejo Nacional Electoral, previo concepto del Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces, establecerá el número y duración de los espacios indicados atrás y reglamentará la utilización de los mismos, en forma que se garantice el respeto a las instituciones y a la honra de las personas.

Para la distribución de los espacios a que se refiere el numeral 1 de este artículo se tendrá en cuenta la representación que tengan los partidos o movimientos en el Congreso de la República.

El pago por la utilización de los espacios se hará con cargo al Presupuesto General de la Nación, para

lo cual se apropiarán anualmente las partidas necesarias, las cuales formarán parte del Fondo de que trata el artículo 12 de esta ley.

Parágrafo. Los candidatos independientes tendrán derecho a los espacios de que trata el numeral 2 de este artículo.

**Artículo 26. Propaganda electoral contratada.** Los concesionarios de los espacios de televisión podrán contratar propaganda electoral dentro de los treinta (30) días anteriores a la elección presidencial, con los partidos, movimientos o candidatos independientes.

El Consejo Nacional de Televisión o el organismo que haga sus veces determinará el tiempo y los espacios en los cuales los concesionarios pueden emitir dicha propaganda.

**Artículo 27. Garantías en la información.** Las consecuencias de los noticieros y los espacios de opinión en televisión, durante la campaña electoral, deberán garantizar el pluralismo, el equilibrio informativo y la imparcialidad.

Los concesionarios de espacios distintos a los mencionados no podrán, en ningún caso, presentar a candidatos a cargos de elección popular durante la época de la campaña.

**Artículo 28. Uso del servicio de la radio privada y los periódicos.** Los concesionarios para la prestación de servicio de radiodifusión sonora y los periódicos que acepten publicidad política pagada, lo harán en condiciones de igualdad a todos los partidos, movimientos y candidatos que lo soliciten.

**Artículo 29. Propaganda en espacios públicos.** Corresponde a los concejos regular la forma, característica, lugares y condiciones para la fijación de carteles, pasacalles, afiches y vallas destinadas a difundir propaganda electoral, a fin de garantizar el acceso equitativo de los partidos y movimientos, agrupaciones y candidatos a la utilización de estos medios, en armonía con el derecho de la comunidad a disfrutar del uso del espacio público y a la preservación de la estética.

Los alcaldes señalarán los sitios públicos autorizados para fijar esta clase de propaganda, previa consulta con un comité integrado por representantes de los diferentes partidos, movimientos o grupos políticos que participen en la elección a fin de asegurar una equitativa distribución.

Los partidos, movimientos o grupos políticos, no podrán utilizarse bienes privados para desplegar este tipo de propaganda sin autorización del dueño.

El alcalde como primera autoridad de policía podrá exigir a los representantes de los partidos, movimientos y candidatos que hubieren realizado propaganda en espacios públicos no autorizados, que los restablezcan al estado en que se encontraban antes del uso indebido, sin perjuicio de la sanción que imponga el Consejo Nacional Electoral. Igualmente, podrá exigir que se garantice plenamente el cumplimiento de esta obligación antes de conceder las respectivas autorizaciones.

Transcurrido el debate electoral, los partidos, movimientos y candidatos deberán retirar las vallas, afiches, carteles y pasacalles y restablecer los sitios utilizados dejándolos en el estado en que se encontraban.

El incumplimiento de esta norma, acarreará la pérdida total o parcial del derecho de reembolso de los gastos electorales de que trata esta ley, sanción que impondrá el Consejo Nacional Electoral de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 37 de la presente ley para lo cual se garantizará en todo caso el derecho de defensa.

**Artículo 30. De la propaganda y de las encuestas.** Toda encuesta de opinión de carácter electoral al ser publicada o difundida, tendrá que ser en su totalidad y deberá indicar expresamente la persona natural o jurídica que la realizó y la encomendó, la fuente de su financiación, el tipo y tamaño de la muestra, el tema o temas concretos a los que se refiere, el área y la fecha o período de tiempo en que se realizó y el margen de error calculado.

Durante los treinta (30) días anteriores a una elección, ningún medio de comunicación social podrá difundir encuestas de opinión que muestren el grado de apoyo ciudadano a los candidatos o prevean el resultado de la elección.

El día de las elecciones, los medios de comunicación no podrán divulgar proyecciones con fundamento en los datos recibidos, ni difundir resultados de encuestas sobre la forma como las personas decidieron su voto o con base en las declaraciones tomadas a los electores sobre la forma como piensan votar o han votado el día de las elecciones.

El Consejo Nacional Electoral ejercerá especial vigilancia sobre las entidades o personas que realicen profesionalmente esta actividad, cuando se trate exclusivamente de encuestas sobre partidos, movimientos, candidatos o grado de apoyo a los mismos, para que las preguntas al público no sean formuladas de tal forma que induzcan una respuesta determinada.

## TÍTULO VII

### De la oposición.

**Artículo 31. Definición.** La oposición es un derecho de todos los ciudadanos y en especial de los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, para ejercer libremente la función crítica frente a éste y plantear y desarrollar alternativas políticas.

**Artículo 32. Acceso a la información y documentación oficiales.** Salvo asuntos sometidos a reserva legal

o constitucional, los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho a que se les facilite, en forma preferencial y con celeridad, la información y documentación oficiales.

El funcionario oficial que omita el cumplimiento de lo dispuesto en este artículo, incurrirá en causal de mala conducta.

**Artículo 33. Acceso a los medios de comunicación del Estado.** Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno, tendrán derecho al uso de los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con la representación obtenida para el Congreso inmediatamente anteriores y de conformidad con lo establecido en la presente ley.

**Artículo 34. Réplica.** Los partidos y movimientos políticos que no participen en el Gobierno tendrán derecho de réplica en los medios de comunicación del Estado, frente a tergiversaciones graves y evidentes o ataques públicos proferidos por los altos funcionarios del Gobierno Nacional, cuando utilicen el derecho de acceso a los canales de televisión a que se refiere el artículo 7º de la Ley 14 de 1991.

En tales casos, el partido o movimiento interesado en ejercer este derecho, podrá responder en forma oportuna, y con tiempo y espacio iguales al que suscitó su ejercicio, según lo ordene el Consejo Nacional Electoral a las autoridades correspondientes.

**Artículo 35. Participación en los organismos electorales.** Dos puestos en el Consejo Nacional Electoral serán reservados para los partidos o movimientos políticos que no participen en el Gobierno y cuyas votaciones sean las mayores pero que no alcancen para obtener posición por derecho propio en este organismo. Los partidos y movimientos que así obtuvieren puesto en el Consejo Nacional Electoral, lo mantendrán en tanto no tengan representación en el Gobierno. De lo contrario, el puesto será ocupado por el partido o movimiento que le siga en votos y que carezca de participación en el Gobierno.

## TÍTULO VIII

### De la vigilancia, control y administración.

**Artículo 36. Informe de labores.** El Consejo Nacional Electoral presentará anualmente al Congreso de la República un informe de labores.

**Artículo 37. Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales.** Créase el Fondo Nacional de Financiación de Partidos y Campañas Electorales, sin personería jurídica, como sistema especial de cuentas adscrito al Consejo Nacional Electoral.

El patrimonio del Fondo estará integrado con los recursos que asigne el Estado para la financiación de los partidos de los movimientos o de las campañas electorales y por las demás sumas previstas en la presente ley.

La administración del Fondo será competencia del Consejo Nacional Electoral y la ordenación del gasto corresponderá al Registrador Nacional del Estado Civil.

**Artículo 38. Funciones del Consejo Nacional Electoral.** El Consejo Nacional Electoral tendrá las siguientes funciones, además de las que le confiere el Código Electoral y la legislación vigente:

a) Adelantar investigaciones administrativas para verificar el estricto cumplimiento de las normas contenidas en la presente ley y sancionar a los partidos, movimientos y candidatos con multas cuyo valor no será inferior a dos millones de pesos (\$ 2.000.000), ni superior a veinte millones de pesos (\$ 20.000.000), según la gravedad de la falta cometida. Las violaciones atribuibles a otras personas serán sancionadas con multas aplicables dentro de los límites aquí establecidos. Para la imposición de estas sanciones, el Consejo formulará cargos y el inculpado dispondrá de un plazo de quince (15) días para responderlos.

b) En el ejercicio de la función de vigilancia atribuida por esta ley, el Consejo Nacional Electoral podrá constituir tribunales o comisiones de garantías o vigilancia, ordenar y practicar pruebas, revisar libros y documentos públicos y privados e inspeccionar la contabilidad de las entidades financieras;

c) Citar personas para que rindan testimonio y presenten informes relacionados con el cumplimiento o ejecución de las leyes mencionadas;

d) Emitir conceptos interpretando las disposiciones legales mencionadas, y

e) Fijar las cuantías a que se refiere esta ley.

**Artículo 39. Reajustes.** Los valores señalados en pesos en la presente ley se reajustarán anualmente de acuerdo con el aumento del índice de precios al consumidor certificado por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE.

**Artículo 40.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Proyecto de ley presentado por el señor Ministro de Gobierno,

Humberto de la Calle Lombana.

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El Gobierno Nacional considera de fundamental importancia la expedición de un nuevo estatuto básico de partidos y movimientos políticos y de la oposición, porque estima que son actores esenciales del proceso de reforma institucional que se adelanta en nuestro país.

Muchas de las disposiciones de la Ley 58 de 1985 han sido sobrepasadas por las normas constitucionales que se refieren a los partidos y movimientos políticos, y se hace necesario regular otras instituciones que quedaron insinuadas en la Constitución pero que no se encuentran desarrolladas en la legislación permanente.

### El marco constitucional de los partidos y movimientos políticos en Colombia.

Por un prurito derivado de la concepción de la soberanía nacional, que suponía que no había intereses distintos de los de la Nación y que la división de la sociedad en facciones políticas con ideologías distintas podrían atentar contra la unidad de los nacientes Estados nacionales, las constituciones de los estados liberales clásicos no establecían regulaciones de los partidos políticos.

Colombia no fue la excepción a esa regla, como que la Carta vigente hasta el 4 de julio de 1991 no se refería sino tangencialmente a los partidos, a pesar del reconocimiento que el preámbulo aprobado en el plebiscito de 1957 hacía de su significado para la organización del Estado colombiano.

La Constitución de 1991 en cambio, como varias de las Constituciones modernas, institucionaliza los partidos y consagra como derecho político el de constituir partidos y afiliarse o retirarse libremente de los mismos.

El artículo 108 C.P. les otorga personalidad jurídica a los partidos y movimientos políticos siempre que cumplan determinados requisitos de votación, de adherentes o de representación en el Congreso de la República.

Así mismo, perentoriamente señala que "en ningún caso podrá la ley establecer exigencias en relación con la organización interna de los partidos y movimientos políticos, ni obligar afiliación a ellos para participar en las elecciones". El Gobierno ha señalado en diversas oportunidades que esta disposición se convierte en un gran obstáculo para la institucionalización de los partidos y para su democratización, dos de los grandes objetivos que se señalaron reiteradamente en las propuestas que se hicieron previamente a la reunión de la Asamblea Constituyente.

El artículo 109 C.P. ordena al Estado contribuir a la financiación del funcionamiento y de las campañas electorales de los partidos y movimientos políticos con personería jurídica.

Esta norma —en cambio— es un avance fundamental ya que supera la idea de la financiación exclusivamente para las coyunturas electorales, consagrándola también para el partido en forma permanente.

Otorga, igualmente, la Constitución derecho, a los partidos y movimientos políticos, a utilizar los medios de comunicación social del Estado de acuerdo con lo que prescriba la ley.

Finalmente, en la Carta se establecen algunas disposiciones tendientes a impedir prácticas que han resultado muy dañosas para el sistema democrático colombiano, como la intromisión excesiva del dinero en las campañas políticas y el clientelismo.

### La importancia de fortalecer los partidos políticos en Colombia.

Por regla general los partidos políticos han nacido y se han desarrollado al margen de las disposiciones legales. Es más, se ha presentado una resistencia continuada a reconocerlos constitucional y legalmente. En nuestro país, a pesar de que los partidos se han constituido en protagonistas de la vida política nacional, que concurren a la estructuración o transformación del gobierno; que intervienen en el proceso electoral y en el ejercicio del sufragio; que participan en la integración de los organismos electorales e influyen en la opinión pública y en quienes ejercen el poder, hasta hace muy poco carecían de normas que regularan sus derechos y obligaciones, facilitarían a los afiliados y a la opinión pública elementales controles sobre su actividad y, los liberarían de indebidas e inconvenientes presiones económicas.

En Colombia, durante un siglo, todas las constituciones han consagrado formas de gobierno representativo, electivo y alternativo, y han dictado abundantes normas reguladoras de las elecciones de los gobernantes. Al amparo de esas disposiciones los colombianos se dividieron en dos partidos, que fueron poco a poco afianzando su presencia en el escenario nacional, sin ningún tipo de reglamentación. Esto llevó a que la función esencial de los partidos como es la de armonizar las diversas opiniones individuales alrededor de programas de gobierno y de estrategias políticas, formando una verdadera conciencia en las masas, se hiciese cada vez más difícil.

Como resultado, hoy en día, los partidos no son responsables de la buena o mala selección de los candidatos, ni brindan al pueblo que en ellos deposita su confianza, garantía alguna de que sus aspiraciones sean respetadas a través de un procedimiento interno democrático. En lugar de fortalecer su papel como verdaderos organismos de opinión, se perciben más como círculos autónomos de dirigentes que solicitan periódicamente el apoyo sin compromiso ni obligación alguna de su parte. Los partidos colombianos no están cumpliendo a plenitud las funciones que los justifican en un Estado moderno, a saber:

1. La educación política del pueblo o la visión de la formación cívica o ciudadana.

2. La construcción de los fundamentos para la edificación del Estado Nacional que permita superar los regionalismos desintegradores, y

3. La actividad mediadora entre los ciudadanos y el Gobierno, que haga de los partidos verdaderos canales de comunicación e instrumentos de democracia real.

De la misma manera, otra de sus funciones esenciales, como lo ha sido la institucionalización del conflicto y de los inconformismos latentes en la sociedad, se ha visto entorpecida. Perdiendo, de esta manera la sociedad, uno de sus instrumentos más eficaces para la preservación de la paz.

Esta situación explica en parte, el por qué grandes sectores de opinión han llegado a percibir a los partidos con escepticismo y desconfianza, situación que se refleja en el constante abstencionismo y en la manifiesta desafección e incredulidad hacia unas organizaciones que han ido dejando de lado la defensa de las aspiraciones colectivas.

Simultáneamente, ante la incapacidad de los partidos para constituirse en verdaderos canales de representación, en los últimos años han surgido un gran número de movimientos y asociaciones cívicas que actúan por fuera de su estructura jerárquica; los cuales luchan por participar en el proceso de toma de decisiones de aquellos asuntos que los afectan cotidianamente, como por ejemplo, la prestación de los servicios públicos.

Un primer paso para subsanar este vacío lo constituyó la Ley 58 de 1985, la cual estuvo precedida por una serie de iniciativas del Congreso (1958, 1962, 1977, 1978 y 1982) y del Ejecutivo (1974, 1983 y 1983), que no prosperaron por diferentes motivos.

La Ley 58 de 1985 es la regulación más completa que hasta el momento se ha hecho de los partidos políticos; estableció el otorgamiento de personería jurídica y la inscripción ante el Consejo Electoral, previo cumplimiento de ciertos requisitos; reglamentó la publicidad de sus actos, la financiación de los partidos y campañas electorales y el acceso a los medios de comunicación social.

Con la institucionalización, se busca fortalecer la presencia nacional de los partidos para que en lo posible la política se realice en el interior de organizaciones actuantes y transparentes, que se consoliden como protagonistas de las grandes decisiones del país. Con la democratización, se espera una participación amplia e igualitaria de las fuerzas políticas, estimulando simultáneamente a los afiliados a los distintos partidos a intervenir en la organización, el control y la toma de decisiones. Finalmente, con la modernización, se pretende que los partidos superen su tradicional estructura de cuadros y se transformen en amplios canalizadores de la opinión nacional.

#### LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO

El articulado propuesto busca las siguientes finalidades concretas:

1. Reconocer la función que cumplen y deben cumplir los partidos y movimientos políticos en nuestra democracia, como instrumentos de expresión de la voluntad popular. Es por ello, que en el artículo propuesto se les señalan funciones tales como expresar el pluralismo político, promover y encauzar la participación de los ciudadanos; y contribuir a la formación y manifestación del querer popular.

En el Estado moderno los partidos canalizan los reclamos, necesidades y propósitos comunitarios, recogen los intereses y necesidades colectivas y, les infunden dinámica y contenido al Estado. Esta multiplicidad de funciones ha hecho necesaria su reglamentación no sólo para asegurar el orden democrático dentro de ellos, sino también para formalizar su papel en el proceso político.

2. Como consecuencia de su papel protagónico consagrar su libre creación, organización y funcionamiento, dentro del marco de la Constitución y la ley. El ejercicio de la libertad de asociación origina la formación de partidos y movimientos políticos, cuya existencia y funcionamiento se constituye en una de las características fundamentales de la forma democrática de gobierno.

3. Propender por la democratización de los partidos, estimulando la participación ciudadana tanto en su estructuración como en la toma de decisiones que los afectan.

Para ello se ofrece apoyo estatal a actividades de los partidos dirigidas a cumplir este propósito, tales como las consultas internas para la selección de candidatos, la elección abierta de directivas nacionales y las tareas de educación política.

Los afiliados deben dejar de ser unos simples espectadores de lo que ocurre en el seno de sus partidos, para constituirse en forjadores de su destino. Sin

desconocer el principio constitucional ya mencionado atrás que impide a la ley fijar normas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos; por la vía de los estímulos se busca cumplir el objetivo señalado.

El proyecto reitera, a cargo de los partidos y movimientos, deberes de todos los colombianos, para que en su actividad respeten la Constitución y las leyes, los derechos humanos y propendan por el logro y mantenimiento de la paz.

4. Propiciar el fortalecimiento de los partidos y generar igualdad de condiciones y de trato, mediante la obligación atribuida al Estado de financiar tanto a los partidos y movimientos políticos como a las campañas electorales y de acceso a los medios de comunicación social del Estado. De este modo podrán contar con unas garantías mínimas para su subsistencia. Igual derecho se consagra para las personas que aspiren a cargos de elección popular por fuera de los partidos, como reconocimiento del derecho a ser elegido consagrado en nuestra Constitución.

Igualmente, se busca ejercer control sobre los ingresos y gastos de los partidos, movimientos y candidatos independientes, reglamentando el origen de los recursos; limitando el valor de las contribuciones privadas y los gastos de las campañas políticas; y asegurando la publicidad de sus libros contables.

La financiación estatal de los partidos y de las campañas políticas constituye uno de los elementos democratizadores del proceso político, en la medida en que facilita las condiciones necesarias para una competencia equilibrada en donde se intenta delimitar la influencia política de los sectores económicos predominantes. Al mismo tiempo, el elevado costo que han alcanzado las campañas electorales ha impedido la participación de todas las fuerzas sociales en igualdad de condiciones en las contiendas políticas. De ahí la necesidad de disminuir sus costos y de conceder financiación estatal.

La inspección que se prevé sobre la financiación de los partidos y las campañas electorales es de incuestionable interés para el Estado, quien debe ejercer vigilancia para evitar que dineros de procedencia ilícita puedan ingresar a los caudales de los partidos, con el peligro de comprometer sus fines y postulados doctrinarios.

5. Consagrar la postulación de candidaturas a cargos de elección popular en cabeza de partidos y movimientos políticos, sin excluir la posibilidad de que grupos importantes de ciudadanos que no estén reunidos en partidos o movimientos puedan competir en la lucha por el poder.

#### Estructura y contenido del proyecto.

El proyecto está compuesto por ocho títulos así:

- Disposiciones generales.
- Personería jurídica, denominación, símbolos y colores de partidos y movimientos.
- De los candidatos y las directivas.
- De la financiación estatal y privada.
- Publicidad y rendición de cuentas.
- De la publicidad, la propaganda y las encuestas políticas.
- De la oposición.
- De la vigilancia, control y administración.

El proyecto propone diferenciar entre partidos y movimientos, definiendo los últimos como agrupaciones temporales; ya que responden a coyunturas electorales o a coaliciones transitorias soprapartidistas, que en caso de conformar una estructura permanente se convierten en partidos.

En relación con la constitución de éstos, el proyecto precisa los requisitos ya establecidos por la Constitución Política. La referencia al número mínimo de votos se hace a la elección para Congreso de la República. Se garantiza para los partidos el uso exclusivo de denominación, símbolos y colores que registren ante el Consejo Nacional Electoral.

Tal como lo hace la Constitución la postulación de candidatos se refiere inicialmente a los partidos y movimientos políticos y con requisitos especiales se extiende a movimientos sociales y a un grupo de ciudadanos equivalente al uno por ciento (1%) del potencial electoral correspondiente a la circunscripción correspondiente.

En cuanto al tema de la financiación se proponen dos sistemas: uno de carácter permanente para el funcionamiento de los partidos, y uno para las campañas electorales.

Con el primero de los sistemas se busca que los partidos sean activos, que contribuyan al debate público de los problemas nacionales, por ello se reserva un porcentaje de la financiación para reponer gastos para las actividades de los partidos.

Para este sistema se constituirá un fondo, que en valores de hoy podría corresponder a un poco más de

mil seiscientos millones de pesos (\$ 1.600.000.000), distribuidos de acuerdo con cuatro criterios: una parte (15%) en proporción igual a todos los partidos; un porcentaje (40%) de acuerdo al número de votos obtenidos en la última elección para Congreso; una tercera parte (15%) en proporción al número de afiliados y el 30% restante para las actividades de los partidos.

La financiación de las campañas se haría por el sistema de reposición de gastos tal como se hizo en las elecciones para Asamblea Constituyente y en las celebradas el pasado 27 de octubre.

Se le imponen topes a las donaciones de particulares y se limitan los costos de las campañas de acuerdo con la circunscripción electoral correspondiente y los aportes que haga el Estado.

En relación con la publicidad y el acceso a los medios de comunicación social del Estado, se comenzó por distinguir los conceptos de divulgación política y de propaganda electoral y se propone que por cuenta del erario los partidos y movimientos tengan espacios institucionales para divulgación y propaganda para elecciones de Congreso de la República, así como para los candidatos presidenciales.

#### El estatuto de la oposición.

En las democracias pluralistas las diversas tendencias o partidos políticos en que se divide la opinión pública y electorado confluyen al manejo del Estado en forma simultánea. Unos para ejercer el poder y otros para controlarlo. Según esta perspectiva, se han definido los partidos como las organizaciones estructurales colectivas de base masiva electoral, que canalizan la opinión pública y se cohesionan en torno a una doctrina política, y que tienen por finalidad la toma del poder, la concurrencia en su ejercicio, o la participación en su control y fiscalización.

Es de la esencia de las democracias liberales la correlación entre partidos de gobierno y partidos de oposición o control al gobierno del estado. El pluralismo implica no sólo el reconocimiento, la garantía y la práctica de la oposición, sino su real opción hacia la toma y el ejercicio del poder con posibilidad de desplazar a los derrotados al papel de opositores. En últimas, políticamente, la razón de la oposición estriba en la crítica del ejercicio del poder, para poder ejercerlo. Su alternativa de poder está basada en su autonomía frente al gobierno, sin que ello impida su participación en él.

Colombia tradicionalmente ha carecido de partidos de oposición con posibilidades de constituirse en alternativas de poder, debido al sistema que comenzó a operar a partir del Frente Nacional, el cual obligaba a las fuerzas disidentes de los dos partidos a refugiarse bajo el ala protectora de alguna de las dos colectividades, para poder participar válidamente en las elecciones de los organismos representativos.

Con el fin de renovar constantemente los partidos y el debate político, de recuperar la independencia del Congreso frente al Ejecutivo, de estimular las funciones de fiscalización y control crítico a la gestión del gobernante, se hace necesario reforzar los mecanismos que faciliten el ejercicio del control político.

La modernización de nuestras instituciones políticas, iniciada desde la reforma a nuestra Carta, debe ahora complementarse con una adecuación de los partidos y movimientos políticos a las nuevas realidades de un país que ha emprendido la marcha hacia el fortalecimiento de la democracia participativa. Los partidos y movimientos que habrán de servir como canales de comunicación entre la sociedad civil y el Estado, contarán con un estatuto que sirva de apoyo para que su tarea sea más eficaz y constructiva.

Estoy seguro que de la experiencia y el enorme conocimiento de los honorables congresistas, saldrán importantes aportes que enriquecerán este proyecto que presenta el Gobierno, como contribución al propósito de engrandecer los partidos y movimientos políticos colombianos.

Presentado por el señor Ministro de Gobierno,

**Humberto de la Calle Lombana.**

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

El día 20 de diciembre de 1991 ha sido presentado en este Despacho, el Proyecto de ley número 18 de 1991 con su correspondiente exposición de motivos, por el Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana; pasa a la Sección de Leyes para su tramitación.

El Secretario General,

**Silverio Salcedo Mosquera.**