



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO I - No. 184

Santafé de Bogotá, D. C., miércoles 2 de diciembre de 1992

EDICION DE 16 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

Al Proyecto de ley número 145 Cámara, 101 Senado de 1992, "por la cual se dictan las normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financieras, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones".

Señor Presidente
COMISION TERCERA DE LA CAMARA
y honorables Representantes:

Cumplimos con el deber de presentar ponencia al proyecto de ley mencionado, atendiendo el honroso encargo que nos hiciera el señor Presidente de la Comisión Tercera Constitucional de la Cámara de Representantes.

En primer término, conviene anotar que nuestra Carta Política en su artículo 150 numeral 19, letra d), asigna al Congreso de la República la facultad para dictar las normas generales y señalar los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para regular las actividades financieras, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. El Gobierno debe ejercer la intervención en tales actividades de acuerdo con la ley, según lo dispone el numeral 25 del artículo 189 de la Carta.

Por otra parte, corresponde al Presidente de la República en virtud de lo dispuesto en el numeral 24 del artículo 189 de la Constitución ejercer, con sujeción a la ley, la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realicen las actividades mencionadas.

En tal sentido, y atendiendo la disposición contenida en el artículo transitorio 49 de la Carta, el Gobierno Nacional presentó a consideración del Congreso, en la primera legislatura, por conducto del señor Ministro de Hacienda, el Proyecto número 075 Senado, sobre intervención en las actividades financieras, aseguradora y bursátil, el cual no fue tramitado. Atendiendo dicha circunstancia el Gobierno presentó nuevamente ante el Congreso

el proyecto de ley correspondiente a tales materias, el día 5 de agosto de 1992, al cual le correspondió el número 101 Senado, el mismo fue objeto de un amplio estudio para la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente del Senado de la República, en donde se introdujeron modificaciones importantes a la iniciativa gubernamental, siendo aprobado posteriormente por la Plenaria de esa honorable Corporación sin modificación alguna.

Una vez surtido el anterior trámite legislativo el proyecto de ley en mención debe ser estudiado por la Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, cuya ponencia para su primer debate presentamos en esta oportunidad. Ella es el fruto de una revisión concienzuda del articulado y del estudio de las propuestas de los diferentes gremios, sectores de opinión y analistas, producto de las cuales es el pliego de modificaciones que se somete a su consideración.

1. El proyecto.

De conformidad con la Constitución Política de 1991 la intervención del Gobierno en la actividad financiera, bursátil y aseguradora debe efectuarse conforme a los objetivos, criterios y normas generales que dicte el Congreso de la República. Además, la nueva Constitución determina claramente la competencia del Congreso de la República para especificar y delimitar la órbita dentro de la cual el Gobierno puede efectuar esa intervención, pues el artículo 335 de la Carta claramente dispone que la ley debe establecer los mecanismos de la intervención.

De otro lado, la Constitución califica a las actividades mencionadas como de interés público, razón por la cual, las mismas no se pueden ejercer sin la debida autorización del Estado, asignando al Ejecutivo las funciones de las personas que realicen esas actividades, conforme a la ley.

Con estricta sujeción a los mandatos constitucionales aludidos, el proyecto que nos ocupa tiene como propósito fundamental definir el marco legal de la intervención, que contribuya a dotar de mayor seguridad y certeza a las personas sobre las cuales se ejerce esa in-

tervención, facilitando de esta manera la consolidación de un sector financiero y bursátil más democrático, dinámico, eficiente y competitivo, capaz de atender los requerimientos y condiciones que exige el estado actual de la economía, el proceso de modernización y apertura económica y las necesidades sociales del país.

En épocas anteriores el Congreso de la República tenía poca injerencia en materia de regulación financiera, existía una distribución confusa de atribuciones, dentro de las cuales se contemplaba la conferida al Gobierno para expedir normas sobre el ahorro privado; esta situación tampoco era propicia para dar estabilidad al marco legal dentro del cual debía orientarse las actividades financieras, aseguradora y bursátil.

Un cambio trascendental se produjo con la expedición de la Ley 45 de 1990, mediante la cual el Congreso adoptó una profunda reforma financiera dirigida a modernizar el sistema financiero de nuestro país, con el fin de hacerlo más eficiente y competitivo y ajustarlo al nivel de desarrollo de la economía. En armonía con esa reforma, el proyecto de ley objeto de estudio está inspirado fundamentalmente en el propósito de establecer un marco legal claro y permanente dentro del cual se desarrollen, consoliden y fortalezcan las actividades financieras, aseguradora y bursátil, orientado bajo principios de equidad, transparencia, seguridad, participación democrática, protección y confianza a los usuarios.

El proyecto está dividido en cuatro capítulos. El primero de ellos se estructura sobre la idea fundamental de adoptar un esquema de intervención donde se determinen claramente las normas generales que deberán regir la actividad del Gobierno en materia de intervención e inspección y vigilancia de las actividades anotadas. En el mismo se establecen los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse la intervención, así como los instrumentos y funciones que tendrá el Gobierno Nacional para su desarrollo y las limitaciones en su ejercicio.

El segundo capítulo se ocupa de la inspección, vigilancia y control de las actividades financieras, aseguradora y bursátil, considerando la necesidad de precisar el ámbito den-

tro del cual el Gobierno Nacional y particularmente los organismos fiscalizadores ejercerán estas funciones. En este aparte se introducen normas orientadas a permitir la expansión de las actividades y operaciones de las instituciones financieras, algunas de ellas en la actualidad restringidas a determinados establecimientos en particular, hecho que sin duda les permite competir activamente al contar con la posibilidad de ofrecer un mayor número de servicios e incentivos. También, se dictan disposiciones relacionadas, entre otros aspectos, con los procedimientos liquidatorios originados en medidas administrativas adoptadas por la Superintendencia Bancaria, con el fin de hacerlos más ágiles, así como normas relativas a facilitar la contratación de seguros suprimiendo ciertas rigideces regulatorias.

Con el propósito de desarrollar con prontitud nuevos cánones constitucionales, resulta de suma importancia destacar la adopción en el Capítulo tercero de un procedimiento para la enajenación de las acciones que posee el Estado en instituciones financieras. El mecanismo que se establece pretende despejar cualquier duda que atente contra la transparencia que debe rodear este tipo de enajenaciones y recoge las conclusiones de serios debates que tuvieron lugar durante el primer semestre de este año por parte de la honorable Cámara de Representantes.

Finalmente, en el Capítulo cuarto se establecen algunas disposiciones complementarias, dentro de las cuales vale la pena mencionar la reasignación al Gobierno Nacional de ciertas facultades atribuidas en la actualidad a diferentes entidades y la creación del Viceministerio Técnico dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda.

2. Análisis del articulado.

Con el propósito de ilustrar adecuadamente a los honorables miembros de la Comisión, nos referiremos a cada uno de los capítulos en los cuales se ha estructurado el proyecto.

Para mayor claridad, consideramos prudente retitular el proyecto haciendo expresa mención al hecho de que mediante la ley se dictan, además de las normas marco de la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora, otras disposiciones en materia financiera y aseguradora.

A. Intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

En primer lugar, el proyecto establece los objetivos y criterios conforme a los cuales el Gobierno Nacional realizará la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora; dicha intervención debe ejercerse en adecuada coordinación con los objetivos de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y la política económica en general.

Dentro de los propósitos generales que deben orientar la intervención se consagra expresamente las exigencias de que se actúe en concordancia con el interés público, se persiga la protección a los usuarios de los servicios ofrecidos, la necesidad de salvaguardar la solvencia de las entidades, todo ello dentro de un entorno que garantice adecuadas condiciones de seguridad, transparencia, libre competencia y eficiencia por parte de las entidades que desarrollen las actividades mencionadas. Adicionalmente, se menciona como objetivo la democratización del crédito, ello con el fin de evitar una excesiva concentración del riesgo y de permitir el acceso a dicho servicio a un número mayor de usuarios.

Merece especial atención la protección y promoción de las entidades cooperativas, sector de gran trascendencia dentro de la economía nacional que se halla en proceso de modernización y desarrollo, constituyendo una verdadera alternativa de competencia y servicios.

En adición a los propósitos referidos y para enfatizar la necesidad de que las instituciones compitan bajo condiciones de equidad y de equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de las operaciones que desarrollan, consideramos necesario introducir como objetivo de la intervención la exigencia de que el marco regulatorio que se adopte se oriente en tal sentido (artículo 1º letra i. del pliego de modificaciones).

Así mismo, creemos conveniente mejorar la redacción propuesta en el párrafo del artículo 1º, en el sentido de aclarar que el Gobierno Nacional en ejercicio de sus facultades de intervención obrará con sujeción al principio de economía preservando la estabilidad en la regulación, ello con la finalidad de hacer más perentoria la obligación para el ejecutivo de que la regulación que expida atienda criterios de necesidad y orden, evitando la expedición interminable y desordenada de normas sin coherencia ni metodología alguna.

Acerca de los instrumentos con los cuales cuenta el Gobierno para ejercer la intervención, es preciso anotar que los mismos se dirigen a mantener un adecuado control sobre los principales parámetros que estructuran el sistema financiero, como son, entre otros, la solvencia, mediante la exigencia de patrimonios adecuados a los distintos riesgos asociados con su actividad; la certeza y competitividad, a través de la determinación de las operaciones que pueden realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo del objeto principal permitido en la ley, así como el establecimiento de límites en el otorgamiento de avales, garantías y seguros individuales de crédito; la transparencia con la consagración de normas de divulgación sobre la condición financiera de las diferentes entidades; el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia y control, mediante la adopción de normas dirigidas a ampliar la cobertura de los instrumentos de regulación prudencial a fin de que operen en forma comprensiva y consolidada.

Sobre este último aspecto, es conveniente precisar que dicha facultad se debe ejercer de manera prioritaria con el propósito de integrar la supervisión de las filiales en el exterior de los establecimientos de crédito (artículo 3º letra h del pliego de modificaciones). Así, de manera expresa se faculta al Gobierno Nacional para extender los requerimientos de tipo prudencial, es decir, el conjunto de normas que buscan preservar la solvencia y estabilidad de las instituciones financieras, a toda la estructura económica de la cual forman parte las instituciones con el propósito de que se presenten en forma consolidada, teniendo de esta forma mayor certeza y claridad sobre su real condición.

Se elimina en este artículo la atribución del Gobierno para fijar los límites al volumen de préstamos o inversiones de los establecimientos de crédito, atendiendo políticas, entre otras, relacionadas con la vivienda de interés social. Dada la importancia de este tema consideramos que debe ser objeto de un tratamiento especial e independiente. En este punto se recoge la conclusión de la Comisión, ya reflejada en decisiones sobre el proyecto del Banco de la República, en el sentido de que la orientación de los recursos del sistema financiero debe corresponder al Ejecutivo, sin perjuicio de la necesaria coordinación en la Junta del Banco de la República como autoridad crediticia.

Debe destacarse que en ejercicio de las facultades de intervención el Gobierno no podrá alterar la estructura del sistema financiero; para ello, se establece la prohibición de reducir los tipos de operaciones actualmente autorizadas por las normas a las entidades objeto de intervención; así mismo, se prohíbe al Gobierno autorizar operaciones que correspondan al objeto principal de entidades especializadas.

Respecto a las instituciones financieras cooperativas, creemos que debe mejorarse la redacción establecida en el párrafo 3º del artículo 3º, en el cual se faculta expresamente al Gobierno Nacional para que expida las normas necesarias, en desarrollo de sus funciones de intervención, tomando en cuenta la naturaleza específica de tales instituciones.

Tratándose del mercado de valores, en el artículo 4º se otorgan al Gobierno Nacional las principales funciones de intervención en dicho mercado, enfatizando principalmente los requerimientos de información y creando instrumentos que proporcionen certeza sobre los diferentes títulos valores susceptibles de ser negociados en el mercado. Es importante resaltar la función asignada al Gobierno de señalar las relaciones de capital adecuado que deben cumplir las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores, medida que persigue una mayor solvencia y garantía al desarrollo del mercado de capitales.

Por otra parte, el proyecto busca garantizar la democratización del crédito, en tal sentido se faculta de manera expresa al Ejecutivo para intervenir estableciendo límites máximos de crédito o de concentración de riesgo. Las medidas que se adopten deben evitar prácticas discriminatorias o situaciones ajenas a las relacionadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante, garantizando de esta forma el acceso al crédito por parte de los usuarios en condiciones de igualdad. Tales eran los instrumentos que habían sido presentados para desarrollar este objetivo. Vimos, sin embargo, que era conveniente complementarlos para que realmente se conformara un andamiaje de instrumentos orientados a favorecer y hacer realidad el acceso de los diferentes grupos sociales al crédito, elemento esencial para el desarrollo de cualquier actividad económica.

Al respecto, se considera necesario complementar el artículo 5º enfatizando la necesidad de prohibir, también, aquellas prácticas que constituyan o establezcan exigencia de reciprocidades que impidan el acceso al crédito o a los servicios financieros ofrecidos por las entidades atentando contra la igualdad que debe caracterizar la prestación de un servicio público como lo es el financiero.

Incluimos, además, un artículo nuevo, tal como se señaló con anterioridad (artículo 6º del pliego de modificaciones), mediante el cual se faculta al Gobierno Nacional para que, de manera temporal, pueda determinar la orientación que los establecimientos de crédito deben dar a sus recursos, bien sea mediante créditos o inversiones. Con ello se otorga una capacidad considerable al Gobierno para conseguir que el crédito sea irrigado a actividades económicas o sectores de la población que tienen acceso limitado a ese recurso.

Esta facultad no puede ser en manera alguna ilimitada, razón por la cual, se establece que la misma solo podrá utilizarse para complementar recursos del sistema de financiación que hayan sido creados por la ley, tales como el de Vivienda de Interés Social o a los sectores que el Plan de Desarrollo defina como prioritarios. Así mismo, tampoco podrán comprometerse recursos superiores al 30% del total de los activos de cada tipo de entidad y se exige que el Ejecutivo, en ejercicio de esta facultad, deberá actuar coordinadamente con la Junta Directiva del Banco de la República.

Se considera necesario precisar que las facultades de intervención consagradas en los artículos 3º, 5º, 6º y 7º serán ejercidas por conducto del Ministerio de Hacienda (artículo 8º del pliego de modificaciones). Sin embargo, con el propósito de que el Gobierno inicie a la mayor brevedad el desarrollo de las facultades que le son atribuidas se establece un término para que expida las disposiciones que sean necesarias para el adecuado desarrollo

de esas materias, el cual no podrá exceder del 30 de junio de 1993.

En el proyecto, además, se consagran límites a las facultades de intervención otorgadas al Gobierno, de esta forma se garantiza que la estructura básica del sistema financiero cuya definición compete exclusivamente al Legislador no pueda ser modificada por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades de intervención. Así, las reformas de carácter estructural deben efectuarse únicamente por ley, en tanto que la intervención que se requiera, dada la situación cambiante de la actividad económica, se efectuarían mediante la acción constante del Gobierno Nacional.

B. Inspección, vigilancia y control en las actividades financiera, aseguradora y bursátil.

En relación con las funciones de inspección, vigilancia y control se establece que las mismas seguirán siendo ejercidas por las Superintendencias Bancaria y de Valores, en los mismos términos y condiciones en que son ejercidas en la actualidad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes sin perjuicio de que tales organismos vigilen, dentro del ámbito de su competencia, el cumplimiento de las normas que se expidan en desarrollo de la presente ley.

Tratándose de las cooperativas que realicen actividad financiera, con el ánimo de evitar cualquier equívoco, proponemos modificar el contenido del inciso 2º del artículo 9º (artículo 10 del pliego de modificaciones), haciendo referencia a la circunstancia de que los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero continuarán sometidos a la inspección, vigilancia y control de la Superintendencia Bancaria.

Por otra parte, creemos conveniente establecer la vigilancia de los fondos mutuos de inversión en el Dancoop, en atención a la naturaleza de las operaciones que desarrollan, con excepción de aquellos fondos que sean administrados por sociedades fiduciarias, de acuerdo con el reglamento que establezca el Gobierno Nacional. Para tal efecto, se consagran normas relacionadas con el reconocimiento de la personería jurídica de dichos fondos.

En el proyecto se contempla que las sociedades de compra de cartera (factoring) no continúen bajo la inspección de la Superintendencia Bancaria, quedando sometidas a las disposiciones generales sobre vigilancia y control de las sociedades mercantiles y de emisión y oferta de valores; propuestas que compartimos dado que no se justifica la vigilancia de esta Superintendencia, además de que en la actualidad no hay entidades constituidas que desarrollen dicho objeto. Encontramos adecuado también, como lo determinó el Senado, que los almacenes generales de depósito continúen vigilados por la Superintendencia Bancaria.

Por otra parte, tratándose de la actividad de los intermediarios de seguros se advierte en el proyecto que la vigilancia sobre los intermediarios distintos de las sociedades corredoras de seguros y reaseguros se ejercerá sobre aquellas entidades que acrediten un monto de comisiones determinado. Con dicha medida se descongestiona a la Superintendencia Bancaria concentrando su labor en aquellos intermediarios de seguros cuya actividad lo justifique.

En relación con las sociedades de arrendamiento financiero proponemos modificar el artículo 11 del proyecto (artículo 12 del pliego de modificaciones). En tal sentido proponemos que se simplifique y aclare la norma ya aprobada dejando en claro que las sociedades de leasing actuales podrán captar ahorro del público, convirtiéndose en compañías de financiamiento comercial, y hacer las operaciones que la ley autoriza a éstas. Para guardar equidad se propone también que las

compañías de financiamiento comercial puedan hacer operaciones de leasing en la misma proporción que las sociedades de leasing podrán hacer operaciones propias de las compañías.

Respecto al capital mínimo requerido para que las sociedades de leasing se conviertan en compañías de financiamiento comercial, se acogen los plazos establecidos en el proyecto para facilitar su cumplimiento; no obstante, se considera indispensable precisar que el capital mínimo será aquél que corresponda de acuerdo con la ley en el año de 1992 y no el que exista para la fecha de la conversión como se contempla en el proyecto.

Con el fin de precisar la situación de las sociedades de arrendamiento financiero que no opten por su conversión se propone como fórmula que las mismas quedarán disueltas, debiendo, en consecuencia, proceder a su inmediata liquidación.

Como complemento del marco anterior, se considera importante consagrar de manera expresa la prohibición de que otras personas distintas de las anotadas realicen en forma masiva operaciones de leasing, con excepción de los productores de los bienes objeto del contrato o sus representantes quienes podrán ofrecer dicho servicio.

El anterior marco legal permitirá un gran desarrollo de la actividad del leasing, constituyendo un mecanismo dinámico dentro del proceso de reconversión industrial que se adelanta actualmente. Las empresas y, en general, el sector industrial podrán contar con bienes de capital a menores costos facilitando de esta forma su adquisición.

De otra parte, para fortalecer e incentivar el desarrollo del mercado de capitales se consagra la posibilidad de realizar la titularización de activos de manera que exista una mayor variedad de activos en el mercado y, además, más atractivos para los inversionistas.

En relación con los contratos de fiducia mercantil de que trata el proyecto en su artículo 15 (artículo 16 del pliego de modificaciones) consideramos necesario precisar, por razones de seguridad jurídica y adecuada publicidad, que los contratos que consten en documento privado y se refieran a bienes sujetos a registro requerirán la inscripción en el registro mercantil de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio de la sociedad fiduciaria.

De otra parte, con el ánimo de que haya una participación democrática y equitativa en la prestación de los servicios, de una parte, se autoriza a las corporaciones de ahorro y vivienda para realizar en forma complementaria las operaciones que le autorice el Gobierno Nacional en desarrollo de la ley marco, en particular, la posibilidad de que otorguen créditos de consumo, con sujeción a las normas que establezca el Ejecutivo a partir del 1º de julio de 1993, sin que haya un detrimento de su especialización en el financiamiento de vivienda y de la construcción (artículo 17 del pliego de modificaciones). Con esta opción se espera que las corporaciones de ahorro y vivienda puedan complementar sus servicios al público y, de esa forma, competir con mayores instrumentos para continuar siendo un exitoso mecanismo de desarrollo económico.

Adicionalmente, se faculta a las corporaciones de ahorro y vivienda y a las compañías de financiamiento comercial actuar como intermediarios del mercado cambiario, con sujeción a las regulaciones que, al efecto, establezca la Junta Directiva del Banco de la República (artículo 18 del pliego de modificaciones); con esta autorización solamente podrán comprar y vender divisas, negocio este último que no debe estar reservado exclusivamente a los bancos y corporaciones financieras.

El proyecto procura mejorar los mecanismos de liquidación de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria. En tal

sentido, se trasladan a la jurisdicción ordinaria los procesos de liquidación de personas no vigiladas por dicha entidad que se originen en medidas administrativas, como quiera que no hay razón alguna para bindar una protección especial por parte del Estado a quienes comprometen sus recursos con captadores no autorizados. Adicionalmente, se consagra que la liquidación forzosa de las entidades vigiladas por la Superintendencia Bancaria corresponde efectuarla bajo la dirección y responsabilidad de los liquidadores, sujeta eso sí a la vigilancia del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Las normas de liquidación buscan además que en tales procesos participen de una manera más activa los acreedores. Para fortalecer ese objetivo, proponemos que estos últimos puedan designar directamente el liquidador si reúnen una mayoría suficiente (artículo 19 del pliego de modificaciones).

Se establecen disposiciones especiales en materia de los contratos de seguros celebrados por entidades aseguradoras respecto de las cuales se disponga la toma de posesión de sus bienes y haberes para liquidarlas; al respecto, se contempla la terminación automática de los contratos tres meses después de la ejecutoria del respectivo acto administrativo, término que será más amplio tratándose de los seguros de vida individual.

Respecto de los requisitos mínimos que deben acreditar los liquidadores consideramos indispensable que comprueben por lo menos una experiencia mínima de cinco (5) años en áreas afines a la actividad financiera.

En el proyecto se contemplan disposiciones, que vale la pena destacar, tales como la promoción comercial de los servicios por parte de las instituciones financieras y aseguradoras en general mediante el ofrecimiento de premios por sorteo y los planes de seguros de vida. En este aspecto la autorización que se otorga no es ilimitada, en la medida en que el Ejecutivo debe dictar medidas que eviten que los rendimientos y beneficios de los usuarios se vean afectados por los costos en que se incurre al ofrecer tales incentivos.

Con el fin de adoptar medidas que contribuyan al desarrollo y expansión del mercado asegurador, el proyecto contiene disposiciones relativas al término para el pago de indemnización por parte del asegurador cuando se trate de seguros de daños en los cuales el asegurado sea persona jurídica y la suma asegurada sea superior a quince mil salarios mínimos legales; el plazo para la revocatoria del contrato de seguro y la posibilidad de amparar hechos pretéritos en los seguros que cobijan los riesgos propios de la actividad financiera.

C. Procedimiento de venta de acciones del Estado en instituciones financieras y entidades aseguradoras y reglamentación parcial del artículo 60 de la Constitución Nacional.

Con el propósito de dotar de suficiente claridad y transparencia la adjudicación o venta de la participación en el capital de las instituciones financieras que posee el Estado el proyecto de ley contempla un procedimiento completo para tal efecto.

En desarrollo de dicho procedimiento se debe adoptar un programa de enajenación el cual deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros, esta autorización le otorga seriedad y trascendencia a la decisión.

El programa correspondiente debe contemplar las medidas que sean necesarias a fin de democratizar la titularidad de las acciones del Estado, otorgando condiciones especiales a los trabajadores y sus organizaciones, de conformidad con lo dispuesto, al efecto, en el proyecto. Proponemos que se incluyan estos propósitos expresados en el artículo 60 de la Constitución Política (artículo 25 del pliego de modificaciones), a fin

de que estos mecanismos también se constituyan en instrumentos efectivos de democratización.

Es conveniente resaltar que la enajenación debe efectuarse preferentemente a través de operaciones de martillo; cualquier otro procedimiento que se utilice será subsidiario. En todo caso los programas de venta deberán ser aprobados por el Consejo de Ministros.

Adicionalmente, con el fin de brindar una adecuada publicidad e información del programa de enajenación que propicie y promueva una amplia participación del público, consideramos necesario establecer la obligación para el Gobierno Nacional de efectuar la divulgación del mismo, por conducto del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras; así mismo, se impone el deber de presentar el informe correspondiente ante las Comisiones Terceras del Congreso de la República, (artículo 25, inciso 5º del pliego de modificaciones) con el fin de que éstas puedan emitir su opinión sobre los procesos de privatización.

Consideramos necesario establecer en el proyecto que las comisiones correspondientes a las operaciones de martillo no podrán exceder el porcentaje que establezca el Gobierno; ello, a fin de evitar que el Estado incurra en excesivos costos si en todos los casos habrá de usar ese mecanismo en operaciones cuantiosas de por sí (artículo 25, parágrafo 4º del pliego de modificaciones).

Tratándose de la autorización que debe otorgar la Superintendencia Bancaria a los posibles compradores, proponemos en el artículo 24 del proyecto aclarar que dicha autorización se requerirá en el evento de que como resultado de una de tales transacciones se adquiriera, directa o indirectamente, el 5% o más de las acciones suscritas o de los bonos obligatoriamente convertibles en acciones de la correspondiente entidad (artículo 26, inciso 1º del pliego de modificaciones).

Por otra parte, sugerimos modificar la redacción propuesta en el inciso 2º del citado artículo, referente a los eventos en los cuales no se requiere autorización de la Superintendencia Bancaria; en efecto, se aclara que dicho acto no será necesario cuando los potenciales compradores hayan obtenido aprobación para comprar acciones en la misma institución dentro de los tres años anteriores a la fecha de la transacción, siempre y cuando durante este término no hayan sido sancionados por ninguna de las entidades de vigilancia que se enuncian, ni se les haya dictado medida de aseguramiento o condena dentro de un proceso penal e informen sobre la operación proyectada (artículo 26, inciso 2º del pliego de modificaciones).

Respecto al porcentaje de acciones y bonos obligatoriamente convertibles en acciones que serán objeto de la venta y que deberán ofrecerse entre los trabajadores y las organizaciones solidarias y de trabajadores, consideramos que el mismo debe corresponder a un mínimo del 15% y no solo del 10% como lo consagra el proyecto (artículo 27, inciso 3º del pliego de modificaciones).

Con el fin de adoptar los mecanismos necesarios para facilitar el acceso en forma masiva y democrática de las personas a la propiedad de las instituciones financieras y aseguradoras, resulta conveniente precisar de manera expresa que, en atención a dicho propósito, se autoriza a los suscriptores profesionales para que, mediante operaciones en firme o al mejor esfuerzo, se comprometan a colocar dentro del público la totalidad de las acciones o de los bonos obligatoriamente convertibles en acciones, con sujeción a las condiciones del programa de enajenación. Para tal efecto, se aceptarán como suscriptores profesionales únicamente a las corporaciones financieras, los comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias (artículo 29 del pliego de modificaciones). Esta alter-

nativa puede ser un cambio muy eficaz a las posibilidades de que la propiedad estatal realmente se democratice. Por este medio, los pequeños capitales puedan ser reunidos por agentes profesionales y vincularse a la compra de estas acciones. Hasta ahora el acceso a estas operaciones estuvo limitado a quienes disponían inmediatamente de recursos suficientes para adquirir porciones significativas de las entidades privatizadas.

Respecto al proceso de privatización de entidades en las cuales la participación conjunta de los particulares en una misma entidad sea igual o superior al 10% del capital pagado, consideramos necesario introducir un inciso en el artículo 30 del proyecto (artículo 32 del pliego de modificaciones) en el cual se reitera que el precio mínimo, así como las condiciones de enajenación no podrán ser más favorables que las ofrecidas para el derecho de preferencia. Por razones de orden, la previsión que en similar sentido contempla el artículo 25, inciso 2º del proyecto se suprime.

Adicionalmente, en el mencionado artículo, con el fin de determinar con claridad su ámbito de aplicación, se precisa que dicha norma sólo se aplica a las entidades que tengan participación de la Nación a través de entidades descentralizadas exclusivamente en la fecha de la entrada en vigencia de la ley.

Así mismo, con el fin de evitar dudas en la interpretación sobre el alcance de las disposiciones contenidas en el capítulo, consideramos procedente consagrar expresamente que el procedimiento previsto en el capítulo se aplicará, sin perjuicio de la disposición contenida en el artículo 2.4.9.4.3. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero relativa a la forma de privatización del Banco Cafetero.

C. Otras disposiciones.

En este capítulo se contempla el traslado al Gobierno Nacional de algunas funciones actualmente asignadas a la Superintendencia Bancaria y a otros organismos. No se trata de funciones que perjudiquen o menoscaben las funciones de esos organismos sino que son complementarias de aquéllas que se les asigna en este proyecto al Gobierno.

La reasignación de funciones que se plantea obedece fundamentalmente a que son similares o suplementarias a las funciones atribuidas al Gobierno en ejercicio de su facultad de intervención, de esta forma se establece una estructura adecuada que permite ejercer en forma integral dicha facultad.

Al respecto, consideramos necesario introducir en el artículo 31, inciso 3º de la precisión de que el Gobierno Nacional adoptará los instrumentos de intervención a que alude el artículo 4º del proyecto, por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores (artículo 33 del pliego de modificaciones).

Con el propósito de fortalecer al Ministerio de Hacienda y Crédito Público en el desarrollo de las atribuciones que se confieren al Gobierno Nacional, se propone la creación del Viceministerio Técnico, cuyas funciones son eminentemente técnicas, de asesoría y apoyo; con las mismas no se afectan ni menoscaban en manera alguna las funciones atribuidas a las Superintendencias Bancaria y de Valores.

Al respecto, consideramos que debe suprimirse la función contenida en el numeral 7 del artículo 33 (artículo 35 del pliego de modificaciones), en atención a que la misma no guarda relación con la naturaleza de aquéllas que debe desempeñar.

Por otra parte, el proyecto faculta al Gobierno para modificar la estructura y funciones del Ministerio de Hacienda y de las Superintendencias Bancaria y de Valores, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley. Sobre este particular, consideramos que

deben señalarse expresamente en el artículo 35 las causas que originan los retiros de personal y frente a los cuales el Gobierno podría establecer un plan de retiro compensado, que comprenderá indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación (artículo 37, inciso final del pliego de modificaciones).

Finalmente, debe aclararse en la disposición relativa a los procesos de fusión o adquisición que los mismos corresponden a instituciones financieras y entidades aseguradoras (artículo 38 del pliego de modificaciones).

De conformidad con lo expuesto, solicitamos de la honorable Comisión Tercera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar primer debate al Proyecto de ley número 145 Cámara, 101 Senado, con las modificaciones propuestas las cuales se incluyen en el texto adjunto.

Del señor Presidente y honorables Representantes:

Carlos Julio Gaitán, Ponente Coordinador.
Camilo Sánchez O., Rafael Pérez M., Ponentes.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 1992.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 145 Cámara, 101 Senado de 1992.

El Secretario General, Asuntos Económicos.
Herman Ramírez Rosales.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 145 Cámara (101 Senado) de 1992, "por la cual se dictan las normas generales y se señalan en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular las actividades financiera, bursátil y aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público y se dictan otras disposiciones en materia financiera y aseguradora.

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

CAPITULO I

Intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora.

Artículo 1º Objetivos de la intervención. Conforme al artículo 150, numeral 19, literal d) de la Constitución Política, corresponderá al Gobierno Nacional ejercer la intervención en las actividades financiera, aseguradora, del mercado de valores y demás actividades relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, con sujeción a los siguientes objetivos y criterios:

- a) Que el desarrollo de dichas actividades esté en concordancia con el interés público;
- b) Que en el funcionamiento de tales actividades se tutelén adecuadamente los intereses de los usuarios de los servicios ofrecidos por las entidades objeto de intervención y, preferentemente, el de ahorradores, depositantes, asegurados, e inversionistas;
- c) Que las entidades que realicen las actividades mencionadas cuenten con niveles de patrimonio adecuado para salvaguardar su solvencia;
- d) Que las operaciones de las entidades objeto de la intervención se realicen en adecuadas condiciones de seguridad y transparencia;
- e) Promover la libre competencia y la eficiencia por parte de las entidades que tengan por objeto desarrollar dichas actividades;
- f) Democratizar el crédito, para que las personas no puedan obtener, directa o indi-

rectamente, acceso ilimitado al crédito de cada institución y evitar la excesiva concentración del riesgo;

g) Que el mercado de valores se desarrolle en las más amplias condiciones de transparencia, competitividad y seguridad, así como propender porque existan niveles crecientes de ahorro e inversión privada;

h) Proteger y promover el desarrollo de las instituciones financieras de la economía solidaria;

i) Que el sistema financiero tenga un marco regulatorio en el cual cada tipo de institución pueda competir con los demás bajo condiciones de equidad y equilibrio de acuerdo con la naturaleza propia de sus operaciones.

Parágrafo. El Gobierno Nacional ejercerá las facultades que le otorga esta ley con base en el principio de economía y preservando la estabilidad en la regulación.

Artículo 2º Coordinación de políticas. En el ejercicio de la intervención autorizada en esta ley, el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los objetivos de las políticas monetaria, cambiaria y crediticia y la política económica general.

Artículo 3º Instrumentos de la intervención. En desarrollo de lo previsto en el artículo 1º, el Gobierno Nacional tendrá las siguientes funciones de intervención en relación con las entidades financieras y aseguradoras sujetas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria y, en general, respecto de las entidades cuyas actividades consistan en el manejo, aprovechamiento y la inversión de recursos captados del público:

a) Determinar las operaciones que puedan realizar las entidades objeto de intervención en desarrollo de su objeto principal permitido en la ley;

b) Fijar los plazos de las operaciones autorizadas, así como las clases y montos de las garantías requeridas para realizarlas;

c) Establecer las normas requeridas para que las entidades objeto de intervención mantengan niveles adecuados de patrimonio, de acuerdo con los distintos riesgos asociados con su actividad;

d) Limitar o prohibir, por razones de seguridad financiera, el otorgamiento de avales y garantías por parte de las entidades objeto de intervención e inclusive el otorgamiento de seguros individuales de crédito;

e) Determinar el margen de solvencia, el patrimonio técnico mínimo y el régimen de inversiones de las reservas de las entidades aseguradoras conforme a las normas legales respectivas;

f) Dictar normas tendientes a garantizar que las operaciones autorizadas a las entidades objeto de intervención se realicen con sujeción a la naturaleza propia de tales operaciones y al objeto principal autorizado a la respectiva entidad;

g) Determinar las normas de divulgación de la condición financiera de las entidades objeto de intervención y la responsabilidad de las mismas y sus administradores sobre la veracidad y fidelidad de la información respectiva;

h) Dictar normas que amplíen los mecanismos de regulación prudencial con el fin de que operen de manera comprensiva y consolidada y sean supervisados sobre tales bases. Esta facultad se ejercerá principalmente con el fin de integrar la supervisión de las filiales en el exterior de establecimientos de crédito.

Parágrafo 1º En desarrollo de las facultades consagradas en el literal a) de este artículo no podrán reducirse los tipos de operaciones actualmente autorizadas por las normas vigentes a las entidades objeto de intervención, ni autorizarse operaciones que correspondan al objeto principal de entidades especializadas. Además, las facultades allí consagradas se ejercerán, previa información a la Junta

Directiva del Banco de la República, a fin de que este organismo pueda pronunciarse sobre su incidencia en las políticas a su cargo.

Parágrafo 2º Las funciones de intervención previstas en este artículo se ejercerán por el Gobierno Nacional sin perjuicio de las atribuidas por la Constitución y la ley a la Junta Directiva del Banco de la República.

Parágrafo 3º El Gobierno Nacional dictará las normas necesarias para la aplicación de las disposiciones que se expidan conforme a este artículo, tomando en cuenta la naturaleza específica de las instituciones financieras cooperativas.

Artículo 4º Intervención en el mercado de valores. Conforme a los objetivos de que trata el artículo 1º, el Gobierno intervendrá las actividades del mercado público de valores estableciendo normas de carácter general para los siguientes efectos:

a) Adoptar las reglas generales que permitan establecer cuándo una oferta de valores tiene el carácter de oferta pública y sus distintas modalidades;

b) Fijar las normas generales sobre organización del Registro Nacional de Valores y de Intermediarios de los mismos;

c) Determinar las normas relativas a la responsabilidad de los emisores e intermediarios de valores y sus administradores en la divulgación de la condición financiera del emisor y la veracidad de la información respectiva;

d) Señalar las normas para que los diferentes tipos de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia de Valores mantengan niveles adecuados de patrimonio, según las operaciones que realizan;

e) Establecer las disposiciones con arreglo a las cuales las sociedades administradoras de inversión y las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria realizarán, en la medida en que se lo permita su régimen legal, actividades de intermediación en el mercado público de valores;

f) Determinar la participación que los miembros externos habrán de tener en el Consejo Directivo y en la Cámara Disciplinaria de las bolsas de valores y el procedimiento para su elección;

g) Determinar, respecto de los tipos de documentos susceptibles de ser colocados por oferta pública, aquellos que tendrán el carácter y prerrogativas de los títulos valores, sean éstos de contenido crediticio, de participación o representativos de mercaderías, además de aquellos expresamente consagrados como tales en las normas legales; a tal propósito podrá establecer los casos en que los tenedores de títulos estarán agrupados en una organización colectiva que actuará a través de un representante;

h) Señalar de manera general las operaciones que pueden realizar las entidades sujetas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores y los demás intermediarios de valores;

i) Fijar las normas con sujeción a las cuales podrán desarrollar su actividad las sociedades que tengan por objeto la calificación de valores y los fondos mutuos de inversión;

j) Señalar normas sobre el ofrecimiento público de participación en sociedades que se encuentren en proceso de constitución.

Parágrafo 1º En desarrollo de las facultades consagradas en el literal h) de este artículo no podrán reducirse las operaciones autorizadas por las normas vigentes, ni autorizarse operaciones que correspondan al objeto principal de entidades financieras especializadas.

Parágrafo 2º Atribuido a un tipo de documento el carácter de título valor, conforme al literal g) de este artículo, éste no podrá ser modificado por el Gobierno Nacional. Sin embargo, en los títulos valores así definidos no habrá lugar a la acción cambiaria de regreso.

Artículo 5º Democratización del crédito. El Gobierno Nacional intervendrá para promo-

ver la democratización del crédito. Para este efecto fijará a las entidades objeto de intervención límites máximos de crédito o de concentración de riesgo para cada persona natural o jurídica, en forma directa o indirecta, y las reglas para su cálculo.

Además, el Gobierno Nacional podrá dictar normas con el fin de evitar que en el otorgamiento de crédito por parte de las instituciones sometidas a la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria se empleen prácticas discriminatorias relacionadas con sexo, religión, filiación política y raza u otras situaciones distintas a las vinculadas directamente con el riesgo de la operación y la capacidad de pago del solicitante.

Para este mismo propósito, el Gobierno Nacional podrá definir y prohibir prácticas que constituyan exigencia de reciprocidades con el fin de evitar que a través de las mismas se impida injustificadamente el acceso al crédito o a los demás servicios financieros.

Artículo 6º Orientación de los recursos del sistema financiero. El Gobierno Nacional podrá determinar temporalmente la cuantía o proporción mínima de los recursos que, en la forma de préstamos o inversiones, deberán destinar los establecimientos de crédito a los diferentes sectores o actividades económicas, cuando existan fallas de mercado o con el propósito de democratizar el crédito. Además, señalará las condiciones y términos en que habrá de cumplirse esta obligación.

En el ejercicio de esta facultad de intervención, el Gobierno Nacional deberá buscar que el cumplimiento de las obligaciones que se impongan sea común a los distintos tipos de establecimientos de crédito, atendiendo en todo caso a la naturaleza de las operaciones de cada uno de ellos.

Sin embargo, esta facultad sólo podrá utilizarse para complementar recursos de sistemas de financiación y apoyo sectorial creados por ley, tales como el sistema de vivienda de interés social y los sectores definidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo. En todo caso, por este mecanismo no podrán comprometerse recursos con base en esta facultad en una proporción superior, en conjunto, al 30% del total de los activos de cada clase de establecimiento de crédito.

Parágrafo 1º El Gobierno Nacional deberá actuar en coordinación con la Junta Directiva del Banco de la República para el ejercicio de esta facultad.

Parágrafo 2º Cuando se fijen límites específicos a los préstamos o inversiones de los establecimientos de crédito con destino a la vivienda de interés social, el Gobierno deberá hacerlo en igualdad de condiciones para todas las entidades que otorguen créditos hipotecarios de largo plazo para vivienda.

Artículo 7º Sanciones. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la función de intervención, podrá señalar las sanciones correspondientes a la infracción de las disposiciones que dicte en ejercicio de su función de regulación de las actividades financieras, aseguradora, del mercado de valores y de las relacionadas con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público. En desarrollo de esta facultad sólo podrán establecerse sanciones pecuniarias, sin perjuicio de la adopción de las demás medidas administrativas que resulten procedentes de acuerdo con la ley.

Artículo 8º Ejercicio de las facultades. Las funciones de intervención consagradas en los artículos 3º, 5º, 6º y 7º serán ejercidas por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, el Gobierno dictará las disposiciones que sean necesarias en desarrollo de dichas facultades antes del 30 de junio de 1993.

Artículo 9º Límites a las facultades de intervención. En ejercicio de las facultades de intervención otorgadas en esta ley, el Gobier-

no Nacional no podrá modificar las normas relativas a la estructura del sistema financiero, la constitución, objeto principal, forma societaria, y causales y condiciones de disolución, toma de posesión y liquidación de las entidades autorizadas para desarrollar las actividades financieras, inclusive la desarrollada por entidades financieras cooperativas, aseguradora, bursátil y de las demás entidades cuya actividad se relacione con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público.

En la aplicación de este artículo, el Gobierno no podrá desconocer la naturaleza y principios propios de las entidades cooperativas autorizadas para desarrollar las actividades financieras, aseguradora, bursátil, o cualesquiera actividades que se relacionen con el manejo, aprovechamiento e inversión de recursos captados del público sin perjuicio del cumplimiento de las normas de regulación prudencial que le sean aplicables a las entidades financieras, bursátiles y aseguradoras.

Lo dispuesto en el presente artículo no obsta para que el Gobierno Nacional dicte disposiciones orientadas a regular la constitución de sociedades cuando durante dicha constitución o como paso previo a ella se efectúe una oferta pública de valores.

CAPITULO II

Inspección, vigilancia y control en las actividades financieras, aseguradora y bursátil.

Artículo 10. Inspección, vigilancia y control de las actividades financieras, aseguradora y bursátil. El Presidente de la República, a través de las Superintendencias Bancaria y de Valores, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, ejercerá la inspección, vigilancia y control sobre las personas que realizan las actividades financieras, aseguradora, bursátil y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público, en los mismos términos y condiciones en que tales funciones se ejercen en la actualidad de acuerdo con las disposiciones legales vigentes. Además, las Superintendencias Bancaria y de Valores vigilarán en lo de su competencia el cumplimiento de las normas que se expidan en desarrollo de la presente ley.

Los organismos cooperativos de grado superior de carácter financiero continuarán bajo el control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

A partir del 1º de febrero de 1993 corresponderá al Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas la inspección y vigilancia de los Fondos Mutuos de Inversión que no sean administrados por sociedades fiduciarias, de acuerdo con las normas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional. Los que sean administrados por dichas sociedades no quedarán sometidos a control permanente del Estado. El reconocimiento de la personería jurídica de los Fondos Mutuos de Inversión que se constituyan a partir de la vigencia de esta ley se producirá con la simple inscripción del acta orgánica de su constitución en el Departamento Administrativo Nacional de Cooperativas, siempre y cuando se ajusten a las disposiciones legales. No obstante, los que hayan iniciado su trámite de constitución a la fecha de vigencia de la presente ley continuarán rigiéndose, para estos efectos, por las normas anteriores.

Artículo 11. Vigilancia de sociedades que no captan ahorros. En adelante, la inspección, vigilancia y control de las sociedades de compra de cartera (factoring) no se llevará a cabo por la Superintendencia Bancaria, sino que se sujetará a las disposiciones generales sobre vigilancia y control de las sociedades mercantiles y de emisión y oferta de valores. Estas sociedades continuarán sujetas a la prohibi-

ción de captar ahorro del público en forma masiva y habitual.

La actividad de los intermediarios de seguros continuará sujeta al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, la cual ejercerá tales funciones en los términos vigentes respecto de las sociedades corredoras de seguros y reaseguros; en relación con los demás intermediarios de seguros se ejercerán tales funciones con excepción de aquellos cuyo monto de comisiones causadas sea inferior a la suma que periódicamente señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo 1º Los establecimientos de crédito sólo podrán efectuar o mantener inversiones en las entidades de que trata este artículo mientras legalmente estén habilitados para ello, siempre y cuando la entidad receptora de la inversión mantenga su objeto exclusivo.

Parágrafo 2º Mientras no se disponga lo contrario, las personas y entidades de que trata este artículo continuarán sujetándose a las regulaciones vigentes al momento de entrada en vigencia de la presente ley, en los términos que señale el reglamento. Este fijará además un programa para la sustitución del sistema actual de inspección y vigilancia que no excederá de un año.

Parágrafo 3º No obstante, la Superintendencia Bancaria podrá imponer a los intermediarios de seguros las sanciones que correspondan por las infracciones que llegare a comprobar, aunque se trate de intermediarios no sujetos a su control y vigilancia.

Artículo 12. Arrendamiento financiero. Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, las sociedades de arrendamiento financiero o leasing existentes podrán convertirse en compañías de financiamiento comercial con sujeción a las normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Las compañías que se organicen como resultado de la conversión y las demás que se constituyan especializadas en leasing podrán efectuar operaciones activas de crédito solamente hasta el porcentaje máximo que señale el Gobierno Nacional.

Las compañías de financiamiento comercial existentes o que se constituyan podrán realizar a su vez operaciones de leasing, desde el 1º de julio de 1993, hasta el porcentaje máximo que señale el Gobierno Nacional.

El porcentaje máximo de operaciones de arrendamiento financiero que se autorice a las compañías de financiamiento comercial será igual al que se fije a las compañías especializadas en leasing para realizar operaciones activas de crédito.

Parágrafo 1º Las sociedades de arrendamiento financiero o leasing que opten por la conversión regulada en el presente artículo dispondrán de un plazo de tres años para acreditar el cumplimiento del capital mínimo requerido para la constitución de compañías de financiamiento comercial de acuerdo con la ley en el año de 1992; el valor faltante para alcanzar dicho capital mínimo deberá suscribirse y pagarse así: no menos del 40% antes del 30 de abril de 1994; no menos del 30% antes del 20 de abril de 1995 y el saldo a más tardar el 30 de abril de 1996.

Parágrafo 2º Las compañías de financiamiento comercial especializadas en arrendamiento financiero podrán usar en su nombre comercial la expresión "Arrendamiento Financiero" o "Leasing".

Parágrafo 3º Las sociedades de arrendamiento financiero actualmentee existentes que no se conviertan conforme a este artículo, quedarán disueltas y deberán liquidarse.

Parágrafo 4º Salvo lo dispuesto en este artículo ninguna persona podrá realizar masivamente operaciones de leasing, excepto los productores de los bienes objeto del contrato o sus representantes.

Artículo 13. Posesión de funcionarios. En adelante sólo estarán obligados a posesionarse y tomar juramento ante la Superintendencia Bancaria los miembros de las juntas o con-

sejos directivos, los revisores fiscales y los representantes legales de las instituciones vigiladas, excepto los gerentes de sucursales.

Artículo 14. Control de reformas estatutarias. A partir de la vigencia de esta ley, las reformas a los estatutos de las entidades sometidas a la vigilancia de las Superintendencias Bancaria y de Valores no requerirán de su autorización previa, sin perjuicio de las autorizaciones especiales que estas entidades deben otorgar de acuerdo con sus facultades. No obstante, las normas estatutarias deberán ser informadas al organismo correspondiente tan pronto sean aprobadas, para el cumplimiento de sus funciones de inspección y control y, si fuere el caso, éste podrá ordenar las modificaciones respectivas cuando se aparten de la ley.

Artículo 15. Titularización. Las Superintendencias Bancaria y de Valores, según corresponda, vigilarán dentro de sus competencias legales los procesos de titularización que ejecuten las entidades sometidas a su control.

La cesión de garantías hipotecarias que ampare créditos otorgados o adquiridos por instituciones financieras y por entidades aseguradoras se entenderá perfeccionada con la transferencia del título representativo de la obligación correspondiente, en el caso de que dicha cesión tenga lugar dentro de un proceso de titularización o se efectúe entre establecimientos de crédito. Las cesiones que en desarrollo de esta disposición se realicen no producirán efectos de novación. El Gobierno Nacional determinará la forma en que deberá hacerse constar la cesión y los demás requisitos que habrán de cumplirse en relación con la misma por parte de las instituciones financieras que intervengan en las respectivas operaciones.

La Superintendencia Bancaria estará facultada para disponer las medidas que sean indispensables para restringir las operaciones de titularización cuando las mismas puedan poner en peligro la solvencia de la institución o su estabilidad financiera, por estarse celebrando en condiciones que a su juicio no sean acordes con las del mercado, o porque impliquen la asunción de riesgos o responsabilidades que se califiquen como excesivos.

Artículo 16. Contratos de fiducia mercantil. Las sociedades fiduciarias podrán celebrar contratos de fiducia mercantil sin que para el efecto se requiera la solemnidad de la escritura pública, en todos aquellos casos en que así lo autorice mediante norma de carácter general el Gobierno Nacional. Los contratos que consten en documento privado y que correspondan a bienes cuya transferencia está sujeta a registro deberán inscribirse en el Registro Mercantil de la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio de la sociedad fiduciaria.

Parágrafo. Los contratos de inversión en fondos comunes son consensuales, pero deberá quedar constancia de la adhesión del fideicomitente o fiduciante al reglamento del fondo respectivo aprobado por la Superintendencia Bancaria.

Artículo 17. Operaciones de las corporaciones de ahorro y vivienda. Dentro de su objeto principal, las corporaciones de ahorro y vivienda podrán también realizar complementariamente las operaciones estipuladas en moneda legal que les autorice el Gobierno Nacional en desarrollo de esta ley.

Las corporaciones de ahorro y vivienda también podrán efectuar inversiones en sociedades de servicios financieros en los mismos términos y condiciones autorizados a los establecimientos de crédito.

El Gobierno Nacional autorizará a partir del 1º de julio de 1993 a las corporaciones de ahorro y vivienda para otorgar créditos de consumo sin hipoteca hasta los límites y con las condiciones que señale el Gobierno, preservando su especialización en el financiamiento de vivienda y de la construcción.

Parágrafo 1º Las corporaciones de ahorro y vivienda podrán realizar además de las operaciones enumeradas en el artículo 2.1.2.3.8 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, aquellas que le autorice el Gobierno Nacional en desarrollo de esta ley.

Parágrafo 2º En todo caso, las corporaciones de ahorro y vivienda podrán otorgar préstamos para inversión garantizados con hipoteca sobre inmuebles diferentes de vivienda, con sujeción a las condiciones especiales que señale el Gobierno Nacional.

Artículo 18. Operaciones de compra y venta de divisas. Las corporaciones de ahorro y vivienda y las compañías de financiamiento comercial podrán efectuar, como intermediarios del mercado cambiario, operaciones de compra y venta de divisas. La Junta Directiva del Banco de la República dictará las regulaciones pertinentes.

Artículo 19. Liquidación. En adelante la liquidación forzosa de entidades sometidas al control y vigilancia de la Superintendencia Bancaria corresponderá efectuarla a los liquidadores bajo su inmediata dirección y responsabilidad.

Los liquidadores serán personas naturales o jurídicas, de libre nombramiento y remoción del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, ejercerán sus funciones conforme a las normas y procedimientos señalados en el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, estarán sujetos a la fiscalización de los acreedores de la liquidación en los términos y condiciones que señale el Gobierno Nacional, el cual fijará dentro de los tres meses siguientes a la vigencia de la presente ley los términos y condiciones en que el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrá llevar a cabo el seguimiento de la actividad de los liquidadores, la forma y términos en que deberán rendir cuentas de su gestión a los acreedores, las acciones que éstos podrán seguir en caso de desacuerdo o inconformidad, el procedimiento que se aplicará por el liquidador en el trámite del proceso y los recursos administrativos y jurisdiccionales que pueden interponerse contra las decisiones que el mismo adopte.

La liquidación de operaciones realizadas ilegalmente por personas naturales o jurídicas carentes de autorización para desarrollar actividades exclusivas de instituciones vigiladas por la Superintendencia Bancaria, se adelantará conforme a los procedimientos establecidos en el Título II del Libro Sexto del Código de Comercio. Para este efecto, la Superintendencia Bancaria o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, según el caso, deberán dar traslado inmediato al juez competente de los negocios, bienes y haberes de la persona intervenida.

Lo dispuesto en este artículo se aplicará a los procesos liquidatorios actualmente en curso.

Parágrafo 1º Los contratos de seguros, cualquiera que sea su clase, celebrados por una entidad aseguradora respecto de la cual la Superintendencia Bancaria disponga, con fines liquidatorios, la toma de posesión de sus bienes y haberes, terminarán automáticamente, tres (3) meses después de la fecha de ejecutoria del respectivo acto administrativo, con excepción de los seguros de vida individual en cuyo caso el mencionado plazo se ampliará hasta un año contado a partir de la misma fecha. En el acto administrativo que ordene la toma de posesión de los bienes y haberes de una entidad aseguradora se advertirá la consecuencia de la terminación automática antes mencionada.

El liquidador designado por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras deberá comunicar a tomadores, aseguradores y beneficiarios acerca de la terminación automática de los contratos de seguros mediante dos avisos publicados en periódicos de amplia circulación nacional, en días diferentes. Igualmente podrá, si lo estima conveniente, enviar

noticia escrita a tomadores, asegurados y beneficiarios a su última dirección conocida, informándoles sobre dicha circunstancia.

En los procesos liquidatorios en curso, los términos de que trata este parágrafo se computarán a partir de la vigencia de la presente ley.

Parágrafo 2º Para la designación de liquidadores se tendrán en cuenta los siguientes requisitos mínimos:

a) Ser profesional con título universitario y tener experiencia mínima de cinco (5) años en áreas afines a la actividad financiera;

b) Idoneidad absoluta a juicio y responsabilidad del nominador.

Parágrafo 3º En cualquier tiempo los acreedores que representen por lo menos el 75% de las acreencias reconocidas en la liquidación diferentes de las correspondientes al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras podrán sustituir al liquidador designado por el Fondo.

Artículo 20. Promoción comercial mediante incentivos. Todas las instituciones financieras y aseguradores podrán ofrecer directa o indirectamente y bajo su responsabilidad premios por sorteo, establecer planes de seguro de vida a cargo de compañías de seguros debidamente autorizadas para el efecto u otros incentivos, con el fin de promover su imagen, sus productos o servicios, en las condiciones que señale el Gobierno Nacional. Este deberá dictar normas con el fin de prevenir que el costo de los premios o seguros se traduzca en mayores cargas o en menores rendimientos o retribuciones al ahorrador o usuario del producto o servicio promocionado.

Artículo 21. Pago de indemnización por asegurador. El plazo para el pago de la indemnización por el asegurador podrá extenderse, mediante convenio expreso entre las partes, hasta un término no mayor a sesenta (60) días hábiles, únicamente cuando se trate de seguros de daños en los cuales el asegurado sea persona jurídica y la suma asegurada en la respectiva póliza sea superior al equivalente a 15.000 salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de su suscripción. En este caso, las partes también podrán convenir la tasa de interés de mora en el pago del siniestro.

Artículo 22. Revocatoria contrato de seguro. El término para la revocatoria del contrato de seguro por parte del asegurador podrá reducirse previa autorización que, por razones de interés general, imparta para algún ramo específico la Superintendencia Bancaria.

Artículo 23. Riesgos de la actividad financiera. En los seguros que tengan por objeto el amparo de los riesgos propios de la actividad financiera, se podrán asegurar, mediante convenio expreso, los hechos pretéritos cuya ocurrencia es desconocida por tomador y asegurador.

Artículo 24. Efectos de la anulación. La anulación de los actos administrativos unilaterales que permiten determinadas operaciones a quienes manejan, aprovechan o invierten recursos captados del público; o que les ordenan variar el monto del capital, del patrimonio, de los activos o de los pasivos, o el valor de sus acciones o bonos; o en virtud de los cuales las entidades públicas hayan adquirido derechos en la administración o en el patrimonio de aquellas instituciones, u obligaciones por sus actos, sólo producirá efectos a partir de la ejecutoria de la sentencia que la declare. Pero en estos y en casos similares, si la sentencia que anula el acto administrativo ordena el restablecimiento del derecho lesionado o la reparación del daño, ello se hará en dinero, en cuanto sea necesario para no perjudicar a quienes hayan obrado de buena fe.

Parágrafo. Cuando la Nación asuma los efectos económicos que puedan derivarse de pasivos ocultos, litigios judiciales, controversias con autoridades administrativas u otras

que puedan llegar a afectar a la entidad cuyas acciones se proyecta vender en desarrollo del artículo 25, en el programa de enajenación se indicarán las condiciones y procedimientos bajo los cuales la Nación puede asumir tales contingencias. En tal caso, la Nación, con plenos efectos legales, sustituirá a la entidad en relación con las contingencias asumidas y, por ende, solamente a ésta le será exigible cualquier suma que por razón de tales contingencias pueda reclamarse legalmente.

CAPITULO III

Procedimiento de venta de acciones del Estado en instituciones financieras y entidades aseguradoras y reglamentación parcial del artículo 60 de la Constitución Nacional.

Artículo 25. Aprobación del programa. Sin perjuicio de las previsiones contenidas en el artículo 60 de la Constitución Política y para los solos fines de la presente ley, cuando la Nación, una entidad descentralizada o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, enajenen su participación en instituciones financieras o entidades aseguradoras, deberán hacerlo según el programa de enajenación que apruebe en cada caso el Consejo de Ministros. En el programa que se adopte se tomarán las medidas conducentes para democratizar la participación estatal y se otorgarán condiciones especiales a los trabajadores y sus organizaciones, conforme a las reglas de este Capítulo.

El Fondo de Garantías presentará al Consejo de Ministros, a manera de recomendación, un programa con las condiciones y procedimientos aplicables para la enajenación de las acciones y bonos.

La enajenación deberá efectuarse preferentemente a través de operaciones de martillo en bolsas de valores o, subsidiariamente, mediante otros procedimientos que garanticen amplia publicidad y libre concurrencia.

Aprobado el programa de enajenación por el Consejo de Ministros, el Gobierno Nacional deberá divulgarlo ampliamente por medio del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con el fin de promover suficiente participación del público. Además, el Gobierno Nacional deberá presentar un informe sobre el programa adoptado a las Comisiones Terceras del Congreso de la República.

Parágrafo 1º La aprobación de las condiciones y procedimientos de enajenación de las acciones o bonos de la Nación, de entidades públicas del orden nacional o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, se efectuará mediante decreto del Gobierno Nacional, en el cual se dispondrá que la entidad correspondiente proceda a reformar sus estatutos con el fin de adaptarlos al régimen aplicable a entidades similares que funcionen bajo las reglas del derecho privado; en consecuencia, tratándose de entidades nacionalizadas se ordenará realizar las reformas estatutarias en cuya virtud se consagre el derecho de los accionistas a participar en la administración de la institución y a designar sus administradores con sujeción a las leyes comunes, lo cual tendrá aplicación desde la fecha en que el Gobierno Nacional apruebe la respectiva reforma estatutaria.

Parágrafo 2º En el evento en que la participación conjunta de la Nación y otras entidades públicas en el capital de una misma entidad financiera o de seguros sea inferior al 50% del capital suscrito y pagado de la correspondiente institución, incluyendo dentro de éste las acciones que resultarían de la conversión obligatoria de los bonos en circulación, las condiciones y procedimientos de enajenación serán aprobados directamente por la Junta Directiva de la entidad pública o por el Gobierno Nacional por conducto del Ministerio al cual se encuentre adscrita o vinculada la entidad financiera o aseguradora, según sea el titular de las acciones o bonos.

Lo anterior sin perjuicio de que tales autoridades, en la definición y ejecución del programa de enajenación correspondiente, estén obligadas a dar cumplimiento a los principios y normas previstas en el capítulo III de la presente ley, sin que en tales casos sea necesaria la participación del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras.

Parágrafo 3º Lo dispuesto en el capítulo III de la presente ley no será aplicable a las operaciones de movilización de activos con pacto de reventa celebradas por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras con entidades inscritas, que hayan tenido o tengan por objeto la adquisición de acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones.

Parágrafo 4º Las comisiones que se originen en las operaciones de martillo de que trata este artículo, no podrán exceder de los límites que fije el Gobierno Nacional.

Artículo 26. Requisito previo de adquisición. Respecto de las transacciones que se produzcan en desarrollo de lo previsto en el artículo anterior deberá obtenerse la aprobación de la Superintendencia Bancaria cuando, como resultado de una de tales transacciones, se adquiera, directa o indirectamente, el 5% o más de las acciones suscritas o de los bonos obligatoriamente convertibles en acciones de la correspondiente entidad o cuando teniendo un porcentaje igual o superior al antes indicado pueda incrementarse como consecuencia de dicha transacción, ya se realice mediante una o varias operaciones de cualquier naturaleza, simultáneas o sucesivas. La Superintendencia Bancaria, en tal caso, examinará la idoneidad, responsabilidad y carácter de las personas interesadas en efectuar las adquisiciones. Para las transacciones de acciones y de bonos obligatoriamente convertibles en acciones no contemplados en el presente artículo se continuará aplicando la disposición contenida en el artículo 1.3.5.0.1. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

La aprobación de la Superintendencia Bancaria a que se refiere este artículo y el artículo 1.3.5.0.1. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero no será necesaria cuando las personas interesadas en comprar acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones de la misma institución hayan obtenido dicha aprobación dentro de los tres (3) años anteriores a la fecha de la correspondiente transacción, siempre que en el interregno no hayan sido objeto de sanción alguna por parte de las Superintendencias Bancaria, de Valores, de Cambios o de Sociedades ni se les haya dictado medida de aseguramiento o condena dentro de un proceso penal e informen previamente sobre la operación proyectada.

Artículo 27. Contenido del programa. En la propuesta del programa a que se refiere el artículo 25 de la presente ley se indicará el precio mínimo de colocación de las acciones, el cual deberá fundarse en un concepto técnico financiero detallado en función de la rentabilidad de la institución, del valor comercial de sus activos y pasivos, de los apoyos de la Nación, de la entidad descentralizada o del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras que se mantengan, y de las condiciones del mercado.

El precio mínimo de colocación que señale el Consejo de Ministros se divulgará al día siguiente hábil de su fijación.

Se reservará, además, un mínimo del quince por ciento (15%) de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones que serán objeto de la venta, el cual deberá ofrecerse entre los trabajadores activos y pensionados de la entidad, fondos de empleados, fondos mutuos de inversión de empleados, sindicatos, fondos de cesantías y pensiones, cooperativas y otras organizaciones solidarias o de trabajadores y dentro de este 15%

podrán fijarse límites máximos de adquisición individual de estas acciones.

Las acciones que se destinen a las personas indicadas en el inciso anterior se ofrecerán a precio fijo, que será el precio mínimo fijado por el Consejo de Ministros. Tales valores se colocarán en las condiciones y conforme al procedimiento que se determine en el programa de enajenación.

Artículo 28. Divulgación. Sin perjuicio de la reserva bancaria, se establecerán mecanismos que otorguen amplia y completa divulgación de la condición financiera de la entidad cuyas acciones se encuentren en proceso de enajenación conforme al artículo 25 de la presente ley, información a la cual puedan acceder los interesados en igualdad de condiciones.

Artículo 29. Participación de suscriptores profesionales. Con el objeto de facilitar el acceso de las personas a la propiedad de las instituciones financieras y aseguradoras autorizase a participar en el martillo a suscriptores profesionales que mediante operaciones en firme o al mejor esfuerzo, se comprometan a colocar entre el público y de manera amplia y democrática la totalidad o parte de las acciones o bonos obligatoriamente convertibles en acciones dentro de las condiciones que se aprueben en el programa de enajenación en el plazo que se señale para el efecto. La capacidad financiera y administrativa de tales suscriptores será calificada previamente por el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, entidad que señalará igualmente las garantías de seriedad que tales suscriptores deben constituir.

Los suscriptores profesionales y los compradores definitivos de tales acciones o bonos deberán obtener la aprobación prevista en el artículo 26, cuando a ello hubiere lugar.

Parágrafo. Serán admisibles como suscriptores profesionales para los efectos de este artículo exclusivamente las corporaciones financieras, los comisionistas de bolsa y las sociedades fiduciarias.

Artículo 30. Procedimientos alternativos. Cuando se emplee el martillo para la enajenación de las acciones y la totalidad o parte de éstas no logren colocarse en el mercado, se utilizará cualquier otro procedimiento que asegure suficiente publicidad y libre concurrencia, previa aprobación del Consejo de Ministros.

Si agotado el procedimiento anterior no se obtiene la colocación total de las acciones en el mercado, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras presentará a consideración del Consejo de Ministros, para su aprobación, propuestas alternas enderezadas a culminar el proceso de privatización, dándole preferencia a quienes ya hayan adquirido acciones.

Parágrafo. Si en todo caso no se coloca la totalidad de las acciones, las pendientes de colocar deberán entregarse al Fondo de Garantías de Instituciones Financieras en fideicomiso irrevocable de venta, para que se coloquen totalmente conforme a los procedimientos señalados en este capítulo.

Artículo 31. Funciones del Fondo de Garantías de Instituciones Financieras. Cuando se trate de instituciones financieras que haya contribuido a capitalizar, el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras presentará la propuesta de programa de enajenación de las acciones y bonos a que se refiere el artículo 25 de la presente ley, una vez la Superintendencia Bancaria certifique que el estado de saneamiento patrimonial de la entidad permite proceder a su enajenación.

En los demás casos el Fondo de Garantías presentará la propuesta a solicitud del Ministerio al cual se encuentre adscrita o vinculada la respectiva institución financiera, entidad aseguradora o las entidades públicas que tengan participación accionaria en una institución de esa naturaleza.

Dentro de los términos y condiciones del contrato por virtud del cual la Nación y el Fondo convengan la preparación del programa de enajenación por parte de esta última entidad, el Ministerio al cual se encuentre adscrita o vinculada la institución financiera, la entidad aseguradora o las entidades públicas que sean accionistas de éstas, indicará las bases para la preparación del mismo.

La Nación o sus entidades descentralizadas podrán contratar con el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras el avalúo, preparación del programa así como la orientación, administración o manejo de la enajenación de las acciones y bonos a que se refiere este artículo. Tales contratos estarán sometidos a las normas previstas en este artículo y al derecho privado.

Parágrafo. Lo previsto en este artículo será aplicable a toda enajenación de acciones o bonos que realice la Nación, sus entidades descentralizadas o el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, a menos que haya lugar a la fusión o absorción de instituciones financieras o entidades aseguradoras en que aquéllas tengan participación accionaria.

Artículo 32. Acciones de instituciones financieras y entidades aseguradoras del Estado. En el proceso de enajenación o privatización de entidades en las cuales la participación conjunta de los particulares de una misma entidad financiera sea igual o superior al 10% del capital suscrito y pagado de la correspondiente institución, y cuando a ello haya lugar, se dará estricta aplicación en primer término a las precisiones del artículo 407 del Código de Comercio, reservando el porcentaje mínimo indicado en el artículo 27 de esta ley. No podrán reformarse los estatutos de manera que se desmejoren los derechos aquí consagrados a favor de los accionistas particulares.

En este caso el Gobierno prescindirá de las ofertas estatales a que se refieren los artículos 10 y 18 del Decreto 130 de 1976.

El precio mínimo y las condiciones de colocación a terceros no podrán ser más favorables que las ofrecidas para el ejercicio del derecho de preferencia.

En la hipótesis regulada en esta norma no se aplicarán las previsiones del artículo 25 ni ninguna de las que en esta ley contravengan el texto de este artículo, las cuales únicamente entrarán a operar cuando agotado el derecho de preferencia no se adquieran las acciones o se adquieran solo en parte.

Parágrafo 1º Lo dispuesto en este artículo se aplicará exclusivamente a entidades en las cuales, a la fecha de vigencia de esta ley, exista participación de la Nación únicamente a través de una o varias entidades descentralizadas.

Parágrafo 2º Tratándose de instituciones financieras o entidades aseguradoras del Estado, diferentes de las contempladas en el presente artículo tampoco habrá lugar a aplicar las limitaciones establecidas en los artículos 10 y 18 del Decreto 130 de 1976 cuando así lo determine el Gobierno Nacional.

Parágrafo 3º Lo dispuesto en este capítulo se entiende sin perjuicio de lo previsto en el artículo 2.4.9.4.3. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

CAPITULO IV

Otras disposiciones.

Artículo 33. Facultades de regulación. El Gobierno Nacional, ejercerá por conducto del Ministerio de Hacienda las facultades de regulación ordinaria asignadas actualmente a la Superintendencia Bancaria y otros organismos de acuerdo con las siguientes disposiciones:

Artículo 1.3.1.1.5., 1.3.1.3.4., 2.1.1.2.1., 2.1.1.2.7. letra b), 2.1.2.4.1., letra e), 2.1.3.2.4., letra d), 2.1.3.2.25, 2.1.3.2.26,

2.1.4.2.20, 2.2.1.2.5, 2.2.2.7.2., letra m), 3.1.2.0.1., 3.1.4.0.3. letra l) del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y el artículo 3º numeral 11 del Decreto 2739 de 1991.

Así mismo, el Gobierno Nacional adoptará las normas de intervención de que trata el artículo 4º de esta ley por conducto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, así como las normas de funcionamiento del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, los requisitos que deben reunir los documentos e intermediarios para ser inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y aquéllas a que se refieren los numerales: 3, 4, 5, 6, 7, 10, 16, 22, 23, 24, 25, 26, 27 y 36 del artículo 3º del Decreto 2739 de 1991.

Previo concepto de la Sala General de la Superintendencia de Valores, el Superintendente de Valores ejercerá, como agente del Presidente de la República, las funciones a que se refieren los numerales 12, 13, 14, 20, 21, 39 y 40 del artículo 3º del Decreto 2739 de 1991.

Cuando se trate de la adopción de una medida cautelar y no se obtenga quórum necesario para deliberar, el Superintendente de Valores podrá proceder de conformidad, sin que se requiera del concepto previo de que trata este artículo.

Las demás funciones legales sobre el mercado de valores que no se encuentran expresamente señaladas en la presente ley serán ejercidas por el Gobierno Nacional a través de la Superintendencia de Valores.

Parágrafo 1º Los montos mínimos de capital existentes para los bancos, corporaciones financieras, corporaciones de ahorro y vivienda, compañías de financiamiento comercial, entidades aseguradoras y demás entidades financieras, de que trata el artículo 1.3.1.1.1., y los señalados por la Superintendencia Bancaria para las sociedades de servicios financieros, en desarrollo del mismo artículo, y los montos que fije el Gobierno Nacional para las entidades vigiladas por la Superintendencia de Valores, sólo podrán ser modificados por ley.

Parágrafo 2º Suprimense las facultades asignadas a la Superintendencia Bancaria en el artículo 2.4.6.3.5. del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero.

Artículo 34. **Viceministerio Técnico.** Para el ejercicio de las facultades de intervención contempladas en esta ley, créase el Viceministerio Técnico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 35. **Funciones.** Corresponde al Viceministerio Técnico el ejercicio de las siguientes funciones:

1. Asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la formulación de política macroeconómica. En desarrollo de esta función deberá:

a) Analizar en forma permanente la evolución de la situación económica general y la necesidad de adoptar medidas tendientes a obtener las metas fijadas;

b) Analizar en forma permanente la situación monetaria y cambiaria del país y, en especial, el cumplimiento de las metas fijadas sobre el particular;

2. Asesorar al Ministro de Hacienda y Crédito Público en la formulación de la regulación e intervención de las actividades financieras, aseguradora, en el mercado público de valores y, en general de cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento o inversión de recursos captados del público.

3. Ejercer la coordinación del Consejo de Política Macroeconómica.

4. Presentar al Consejo de Política Macroeconómica los informes y evaluaciones que este organismo requiera.

5. Elaborar proyectos de decretos en materias económicas, financieras, aseguradoras

o en relación con el mercado público de valores.

6. Elaborar proyectos de ley que en materias financieras, aseguradoras y bursátiles, hayan de ser presentados por el Gobierno Nacional a consideración del Congreso.

7. Las demás que le sean asignadas por el Ministro de Hacienda y Crédito Público y por las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin detrimento de la autonomía funcional de las Superintendencias Bancaria y de Valores, las cuales continuarán asesorando al Ministro de Hacienda y Crédito Público en las áreas de su competencia.

Artículo 36. **Modificaciones de normas.** Las normas vigentes sobre regulación del sector financiero expedidas por el Gobierno Nacional a través de reglamentos constitucionales autónomos con anterioridad a la vigencia de esta ley y que se refieran a aspectos que no se encuentren dentro de las funciones de regulación aquí previstas, sólo podrán ser modificadas por la ley en el futuro.

Dentro de los tres meses siguientes a la sanción de esta ley, el Gobierno Nacional tendrá la facultad para incorporar al Estatuto Orgánico del Sistema Financiero las modificaciones aquí dispuestas y hará en dicho estatuto las modificaciones de ubicación de entidades y del sistema de titulación y numeración que se requieran, lo mismo que para adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia Bancaria.

Igualmente, dentro del mismo término el Gobierno Nacional podrá compilar en un solo estatuto las normas legales vigentes que regulan el mercado público de valores, las entidades sometidas a inspección y vigilancia de la Superintendencia de Valores, y las facultades y funciones asignadas a ésta. Con tal propósito podrá reordenar la numeración de las diferentes disposiciones, sin alterar su contenido, eliminar las normas repetidas o superfluas y adoptar un procedimiento administrativo especial aplicable a la Superintendencia de Valores.

Artículo 37. **Estructura.** El Gobierno Nacional podrá modificar la estructura y funciones del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y de las Superintendencias Bancaria y de Valores con el exclusivo propósito de efectuar las adecuaciones necesarias para dar eficaz cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

En el evento de que deban producirse retiros de personal como consecuencia de la modificación de la estructura y funciones de las instituciones mencionadas, el Gobierno Nacional establecerá un plan de retiro compensado para sus empleados, el cual comprenderá indemnizaciones o bonificaciones por el retiro y/o pensiones de jubilación.

Artículo 38. **Procesos de fusión o adquisición.** El Gobierno Nacional podrá, dentro de los tres (3) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, dictar normas que faciliten, agilicen y promuevan la realización de procesos de fusión o adquisición de instituciones financieras y entidades aseguradoras, preservando la libre competencia. Además, los gastos vinculados con estos procesos podrán diferirse en los términos que señale la Superintendencia Bancaria, de acuerdo con sus facultades legales.

Artículo 39. **Inversión en el capital de compañías de financiamiento comercial.** Los establecimientos de crédito podrán participar en el capital de las compañías de financiamiento comercial.

Artículo 40. **Vigencia.** La presente ley rige desde la fecha de su publicación.

Ponentes,

Carlos Julio Gaitán, Camilo Sánchez O., Rafael Pérez M.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 1º de diciembre de 1992.

En la fecha fue recibido en esta Secretaría el pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 145 Cámara, 101 Senado de 1992.

El Secretario General Comisión Tercera Cámara de Representantes, Asuntos Económicos,

Hernán Ramírez Rosales.

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 17 de 1992 Senado, 077 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", firmado en La Habana el 7 de julio de 1978".

La Ministra de Relaciones Exteriores, doctora Nohemí Sanín de Rubio, ha presentado al honorable Congreso de la República, el proyecto de ley número 077 de 1992, por medio de la cual se aprueba "el Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", firmado en La Habana el 7 de julio de 1978.

Dicha presentación se hizo ante la Presidencia de la Cámara de Representantes el pasado 30 de junio de 1992. Correspondió a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes por reparto, discutir el mencionado proyecto de ley.

En mi calidad de Representante a la Cámara, me corresponde el honor de presentar ponencia para aprobar el proyecto de Convenio.

Atrás han quedado los muros que pretendían opacar el pensamiento. El nuevo despertar de los pueblos de América Latina hacia futuros más deseables se abre paso al ritmo de los actuales tiempos. Los viejos resentimientos hacia pueblos y naciones, lentamente sucumben ante el fortalecimiento de la razón y la inteligencia de las sociedades, que ven en el espíritu de la modernidad, el sentido de la dignidad de los seres humanos.

Retomar los viejos caminos anclados por Simón Bolívar y José Martí, en el deseo de construir una América robustecida en el espíritu de la ley y la cultura, es rescatar de la historia de nuestros mayores, el destino alcanzable de la patria de los latinoamericanos.

Cuba, a lo largo de su historia, ha sido ejemplo palpable de esta especie de mixtura cultural que los pueblos del Continente tenemos.

Para nadie son desconocidos los avances en el alfabetismo, la medicina tropical, las ciencias y las artes, entre otros beneficios comunes de la sociedad. Tampoco es desconocida la importancia que para el país tiene compartir escenarios comunes en el cálido Caribe.

El propiciar convenios como el que someto a su aprobación, facilita la comprensión y el entendimiento mutuo, que de manera similar a lo que ocurre en la Región Andina, contribuye a consolidar los vínculos nacionales, dado el enorme espíritu caribeño en nuestras costas.

Aprobar el presente convenio no sólo contribuye a enriquecer las fructíferas experiencias tenidas por nuestro país, en áreas similares a las de la inteligencia cubana.

Tampoco significa sólo propiciar el libre intercambio de intelectuales, técnicos, profesionales, etc., a compartir situaciones, problemas e inquietudes con sus padres. Significa entonces recorrer el camino de la to-

lerancia y el respeto mutuo de la autonomía de las naciones.

Por tal motivo creo que el convenio que se somete a consideración permitirá, además de conocer los desarrollos de otras naciones en los campos mencionados, contribuir grandemente a fortalecer el camino de nuestra democracia, bajo los lineamientos pluralistas de nuestra Constitución.

Teniendo en cuenta lo expuesto, solicito respetuosamente a los honorables Representantes miembros de la Comisión "se dé segundo debate al Proyecto de ley número 17 de 1992 Senado y 077 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se aprueba el Convenio de Cooperación Cultural y Educativa entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República de Cuba", firmado en La Habana el 7 de julio de 1978.

Fraternalmente,

Rafael Camargo Santos, Representante ponente. Comisión Segunda Constitucional.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL
PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D.C., 10 de noviembre de 1992.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

Armando Pamarico Ramos.

El Vicepresidente,

Juan Hurtado Cano.

El Secretario General de la Comisión Segunda,
Hugo Alberto Velasco R.

TEXTO DEFINITIVO PARA SEGUNDO DEBATE

Proyecto de ley número 112 Cámara.
(Aprobado en sesión conjunta de las Comisiones Sextas de Senado y Cámara de Representantes del día martes 24 de noviembre de 1992).

PROYECTO DE LEY NUMERO 112 CAMARA

"por la cual se regula la prestación del servicio de telefonía móvil celular, la celebración de contratos de sociedad y de asociación en el ámbito de las telecomunicaciones y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de la República de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Definición del servicio de telefonía móvil celular. La telefonía móvil celular es un servicio público de telecomunicaciones, no domiciliario, de ámbito y cubrimiento nacional, que proporciona en sí mismo capacidad completa para la comunicación telefónica entre usuarios móviles y, a través de la interconexión con la red telefónica pública conmutada (RTPC), entre aquéllos, y usuarios fijos, haciendo uso de una red de Telefonía Móvil Celular, en la que la parte del espectro radioeléctrico asignado constituye su elemento principal.

Artículo 2º Redes de telefonía móvil celular. Las redes de telefonía móvil celular son las redes de telecomunicaciones, que interconectadas entre ellas o a través de la red telefónica pública conmutada, permiten un cubrimiento nacional, destinadas principalmente a la prestación al público del servicio de telefonía móvil celular, en las cuales el espectro radioeléctrico asignado se divide en canales discretos, los cuales a su vez son asignados en grupos de células geográficas para cubrir un área. Los canales discretos son susceptibles de ser reutilizados en diferentes células dentro del área de cubrimiento.

Artículo 3º Prestación del servicio. El servicio de telefonía móvil celular estará a cargo

de la Nación, quien lo podrá prestar directa o indirectamente, a través de concesiones otorgadas mediante contrato a sociedades privadas, o de naturaleza mixta en las que participen directa o indirectamente operadores de la telefonía fija o convencional en Colombia. Los contratos administrativos de concesión se adjudicarán previo el trámite de la licitación pública, de acuerdo con los requisitos, procedimientos, términos y demás disposiciones previstas en el Decreto-ley 222 de 1983 o las normas que lo sustituyan, modifiquen o adicionen. En todo caso, para la licitación, concesión y operación del servicio se deberán observar los principios de igualdad y de acceso democrático a la prestación del servicio. El acto de adjudicación tendrá lugar en audiencia pública. En ningún caso se podrá dar aplicación al ordinal 16 del artículo 43 del citado decreto. Estos contratos sólo podrán celebrarse con sociedades constituidas en Colombia, de acuerdo con las leyes colombianas y con domicilio principal en este país, especializadas según su objeto social en la prestación del servicio de telecomunicaciones o en telefonía móvil celular en particular.

Corresponde al Ministerio de Comunicaciones, en cumplimiento de los objetivos y funciones previstas en el Decreto-ley 1901 de 1990, adelantar los procesos de contratación a que se refiere este artículo y velar por el debido cumplimiento y ejecución de los contratos celebrados.

Por ser la telefonía móvil celular un servicio de ámbito y cubrimiento nacional, no requiere para su concesión autorización alguna de las entidades territoriales.

Artículo 4º De conformidad con la Constitución y la ley, el Gobierno Nacional reglamentará las condiciones en que se deberá prestar el servicio de telefonía móvil celular, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:

a) El servicio se prestará en todo el territorio nacional, tanto en zonas urbanas como rurales, aún en las de difícil acceso, de conformidad con los planes de expansión del servicio y de las redes;

b) Las concesiones se otorgarán en dos redes, que compitan entre sí, en cada área de servicio, conforme a la distribución de frecuencias asignadas por el Ministerio de Comunicaciones, a que se refiere el artículo 6º de esta ley. Una de estas redes, en cada una de las áreas señaladas, será operada por sociedades de economía mixta o por empresas estatales y la otra por las privadas.

En el caso de que se presente una sola sociedad a la licitación para la operación de una de estas redes, dentro de una área, el Ministerio de Comunicaciones podrá hacerle la adjudicación de la concesión, siempre y cuando ésta reúna las condiciones y requisitos exigidos por el pliego de condiciones.

En el evento de que para una de las redes no se presenten proponentes suficientes o proponente alguno, o de que presentándose no cumplan con las condiciones y requisitos exigidos, podrá adjudicarse la prestación del servicio a un proponente de la otra red, dentro de la misma área, según el orden de calificación.

Parágrafo. En las sociedades mixtas podrán participar directa o indirectamente, entidades descentralizadas de cualquier orden administrativo que tengan a su cargo la prestación de servicios públicos de telecomunicaciones. Las entidades descentralizadas del orden nacional que presten servicios de telecomunicaciones, quedan autorizadas por la presente ley, para participar directa o indirectamente en estas sociedades.

c) Las entidades que presten este servicio público se abstendrán de ejercer prácticas monopolísticas o restrictivas en cualquier sentido de la competencia.

Artículo 5º Inversión extranjera en telecomunicaciones. La inversión extranjera, en materia de telecomunicaciones, se regirá por

la Ley 9ª de 1991 y las normas que la modifiquen o complementen, y no tendrá más limitaciones que las señaladas en esas disposiciones.

Artículo 6º Control y gestión del espectro radio-eléctrico. De conformidad con los artículos 75, 101 y 102 de la Constitución Nacional, corresponde al Ministerio de Comunicaciones asignar las frecuencias para la prestación del servicio de telefonía móvil celular, distribuir y definir su cubrimiento y señalar las demás condiciones dentro de las cuales se prestará dicho servicio.

La asignación de frecuencias del espectro radioeléctrico se hará en tal forma que cubra tres (3) áreas con sus correspondientes polos técnicos. Una de ellas será la Costa Norte de Colombia.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional señalará los polos técnicos correspondientes.

Artículo 7º Garantías de interconexión, de acceso y costo. Los operadores de la telefonía móvil celular tendrán derecho de acceso a las Redes Telefónicas Públicas Conmutadas (RTPC) fijas, que se encuentran establecidas en el país, para efectos de la interconexión de los elementos de sus propias redes y para el manejo de su tráfico. Esta interconexión se someterá al principio de acceso igual - cargo igual, en virtud del cual los operadores de la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC) están obligados a prestar la interconexión en condiciones técnicas y económicas iguales a todo operador celular que lo solicite. Los operadores de la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC), que sean socios en empresas prestatarias del servicio de telefonía móvil celular, no darán a estas empresas condiciones técnicas y económicas ventajosas, en relación con las que ofrezca a las demás empresas de telefonía móvil celular.

Parágrafo. La contravención a lo dispuesto en este artículo será sancionada por el Ministerio de Comunicaciones. Según el caso, el Ministerio podrá sancionar, tanto al operador de la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC) que haya ofrecido condiciones ventajosas, como al operador de la telefonía móvil celular que las haya aceptado.

Las sanciones consistirán en multas hasta por mil salarios mínimos legales mensuales, cada una, según la gravedad de la falta, el daño producido y la reincidencia en su comisión, sin perjuicio de las acciones judiciales que adelanten las partes.

Artículo 8º Puntos de interconexión. La red móvil celular se interconectará a la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC) en los puntos en que las partes acuerden, siendo por cuenta del operador celular todos los equipos requeridos para la interconexión a la central de Conmutación de la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC), tanto local, como de larga distancia.

Artículo 9º Otras formas asociativas en el sector de las telecomunicaciones. Las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Comunicaciones y las entidades indirectas o de segundo grado pertenecientes al mismo, que presten servicios de telecomunicaciones, con excepción de Inravisión, quedan autorizadas para constituir entre sí o con otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, sociedades o asociaciones destinadas a cumplir las actividades comprendidas dentro de sus objetivos, conforme a la ley de su creación o autorización y a sus respectivos estatutos.

Estas entidades se sujetarán a las reglas previstas en el Decreto-ley 130 de 1976 y a las disposiciones que lo adicionen o modifiquen.

Así mismo, las entidades descentralizadas de cualquier orden, encargadas de la prestación de servicios de telecomunicaciones, con el fin de asegurar los objetivos señalados en la Constitución Nacional, la ley y los estatutos, podrán celebrar contratos de asociación con personas jurídicas, nacionales o ex-

tranjeras, sin que en virtud de los mismos surjan nuevas personas jurídicas.

Artículo 10. A los procedimientos de contratación señalados en el artículo anterior, salvo lo dispuesto en la presente ley, se aplicarán las disposiciones del Derecho Privado y en los contratos se establecerán entre otras estipulaciones:

a) Los mecanismos que permitan asegurar que la titularidad del servicio estará a cargo de la entidad pública contratante;

b) Los bienes y los servicios específicos que el Contratista particular pone a disposición para la ejecución del objeto del Contrato y que constituya la infraestructura de propiedad exclusiva del mismo contratista;

c) La proporción en que las partes contratantes participarán en las utilidades o pérdidas que genere la gestión conjunta, así como la forma de liquidación de las mismas;

d) Las condiciones en que la entidad contratante puede adquirir, si a ello hubiere lugar, al término del contrato, los bienes que el contratista haya aportado para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales;

e) En ningún caso los costos de los bienes que el contratista haya aportado para el cumplimiento de sus obligaciones contractuales, harán parte de la participación que el contratista obtenga en la operación de los servicios, mención del contrato;

f) Previamente al establecimiento de la contratación en mención, el Ministerio de Comunicaciones deberá elaborar un plan de reutilización de los equipos electromecánicos entre empresas estatales y programar la instalación de los equipos comprados.

Parágrafo. Las entidades públicas de que trata el presente artículo, encargadas de la prestación de servicios de telecomunicaciones, podrán celebrar contratos de arrendamiento financiero (leasing) con opción de compra, los cuales se regirán por las normas civiles y comerciales, en cuanto a su formación y ejecución.

Para tal efecto, el Gobierno Nacional dentro de los treinta (30) días siguientes a la promulgación de la presente ley, reglamentará la forma de convocatoria y demás requisitos, con el fin de garantizar la pluralidad de proponentes y establecer parámetros para la adjudicación y contratación, sin perjuicio del estricto cumplimiento de los requisitos estatutarios propios de cada entidad.

Artículo 11. **Aplicación legislativa.** En lo no previsto en esta ley, se aplicarán a las redes y servicios de telefonía móvil celular, lo dispuesto en la Ley 72 de 1989 y el Decreto-ley 1900 de 1990.

Artículo 12. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las normas que le sean contrarias.

Comisiones Sextas Constitucionales Permanentes, Senado y Cámara, noviembre 24 de 1992. En los términos anteriores fue aprobado el anterior proyecto de ley.

El Presidente Comisión Sexta Senado de la República,

Juan Guillermo Angel.

El Presidente Comisión Sexta, Cámara de Representantes,

Julio Bahamón V.

El Secretario General, Comisión Sexta, Senado,

Antonio Martínez Hoyer.

Santafé de Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 1992.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 112 DE 1992
DE LA CAMARA DE REPRESENTANTES**

Honorables Representantes:

Una vez discutido y aprobado en primer debate, en sesión conjunta de las Comisiones

Sextas Permanentes de ambas Cámaras, de conformidad con el mensaje de urgencia del señor Presidente de la República, nos permitimos rendir ponencia del proyecto de ley presentado a su consideración de la siguiente manera:

I. Consideraciones generales. Antecedentes.

Las telecomunicaciones constituyen uno de los principales elementos para el desarrollo de las naciones, su integración con el resto de la comunidad internacional y el bienestar de quienes lo conforman. Concientes de ello, un considerable número de países, dentro de los cuales podemos nombrar no sólo a los más desarrollados como los Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia, Japón o Canadá, sino a nuestros vecinos de América como México, Venezuela, Argentina, Chile, Brasil y aún Cuba, han introducido significativos cambios en sus legislaciones internas en el campo de las telecomunicaciones. Todas ellas con el objeto de adecuarlas a los actuales requerimientos, conforme a los grandes avances tecnológicos producidos en los últimos tiempos en este campo.

En Colombia, el honorable Congreso de la República teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, expidió la Ley 72 de 1989, "por la cual se definen nuevos conceptos y principios sobre la organización de las telecomunicaciones en Colombia y sobre el régimen de concesión de los servicios y se confieren unas facultades extraordinarias al Presidente de la República". Mediante esta ley se definen las telecomunicaciones, se señalan los servicios que comprenden, se establecen los principios fundamentales que han de regir en esta materia, dentro de los cuales se establece como objetivo principal "el desarrollo económico, social y político del país, con la finalidad de elevar el nivel y la calidad de vida de sus habitantes" (artículo 3º) y se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para que dicte normas en determinados aspectos para reordenar el sector de las comunicaciones.

Con base en dichas facultades, el Gobierno Nacional expidió los Decretos 1900, 1901, 1902 y 1903 de 1991, a través de los cuales se adopta la política general del sector de las telecomunicaciones en Colombia, se establecen los parámetros dentro de los cuales debe desarrollarse esta actividad y sus servicios, y se fijan las funciones y estructura orgánica del Ministerio de Comunicaciones y de otras entidades públicas vinculadas a este Ministerio.

Posteriormente, el Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, reguló lo relativo a la prestación de algunos de dichos servicios, por conducto de los Decretos 1794 y 2824 de 1991 y 332 de 1992. En particular, estos últimos indicaban la manera como el país debía incorporar a su infraestructura el servicio de la telefonía móvil celular, que es la tecnología de punta en todos los países del orbe y que está llamada a ser el vehículo a través del cual se transformen las telecomunicaciones en un servicio vinculado a las personas y no a los lugares, como sucede en la actualidad.

Colombia no podía aislarse de esta tendencia mundial y el Gobierno Nacional, consciente de ello, promovió la implantación de esta tecnología en el país, para lo cual estableció unas reglas de juego invitando a inversionistas públicos y privados, nacionales y extranjeros, al proceso de selección de quienes debían encargarse de la prestación de este servicio en nuestra Nación. Sin embargo, los reglamentos que se establecieron para el efecto han tenido diversos tropiezos ante el Consejo de Estado, que ha considerado que no basta el esfuerzo del Ejecutivo, sino que es necesario el concurso de la Rama Legislativa del Poder Público para introducir la telefonía móvil celular en Colombia, contando con la tecnología y el capital foráneo. Así mismo, se ha cuestionado ante el citado Tribunal, si bien éste no se ha pronunciado al

respecto, la facultad que asiste al Ministerio de Comunicaciones par regular y conceder dicho servicio sin la autorización de los entes territoriales, con base en regulaciones generales contenidas en el Decreto-ley 1900 de 1990, que desdican de la naturaleza de un servicio como la telefonía móvil, que por definición y por interés del bien público, es de índole nacional.

Es pues, en procura del bien común y para buscar el desarrollo de una actividad importante para el país, que agrega cuantiosos activos a la actividad económica nacional y que facilita aplicaciones en otros sectores de la economía por lo que el Congreso de la República debe colaborar con el Ejecutivo en su propósito de establecer la telefonía móvil celular en el país, con el concurso del capital y la tecnología desarrollados en otras latitudes. Así mismo, debe contribuir con la introducción de servicios de telecomunicaciones mediante novedosas formas de contratación, que permitan interesar a proveedores de equipos e inversionistas en la atención de mercados que la Nación, directamente o a través de sus entidades públicas, no estaban en capacidad de atender, bien por lo limitado de sus recursos, bien porque debían atender otras prioridades, bien por las características técnicas y sociales de esos mercados.

Este es, por consiguiente, el objetivo del proyecto de ley que se somete a consideración de la honorable Cámara de Representantes.

II. Alcance del proyecto de ley.

Mucho se ha discutido en el país sobre el régimen de las telecomunicaciones que debe adoptar el país y no es ajeno al Congreso de la República que tal discusión se introdujo abruptamente al país con la proposición que hizo el Ministro Vargas Linares para modificar el régimen de las telecomunicaciones, mediante el tristemente célebre proyecto de ley número 33, que provocó un paro nacional en los servicios públicos de comunicaciones a cargo de Telecom.

No es el propósito de este proyecto resolver cuál debe ser el sentido de la legislación de las comunicaciones en Colombia. Su propósito es más modesto. Simplemente pretende resolver un problema coyuntural que se presentó en la introducción de las comunicaciones celulares y de servicios telefónicos mediante el contrato de riesgo compartido, los cuales contribuirán a mejorar los deficientes índices que en materia de telecomunicaciones presenta el país.

El proyecto debe afrontar estos retos de manera inmediata porque el vertiginoso avance de la tecnología, que ha hecho afirmar que en esta mitad del Siglo XX se han alcanzado más desarrollos que en el resto de la historia de la humanidad, no puede detenerse, condenando al país a un atraso secular, que nos aislaría del mundo en estos tiempos de apertura y aún más, que nos alejaría de nuestros vecinos, todos los cuales han adoptado la telefonía celular y han introducido cambios en sus legislaciones de telecomunicaciones, que les faciliten la entrada al tercer milenio.

III. Situación colombiana en materia de comunicaciones telefónicas.

El sistema de las telecomunicaciones telefónicas colombianas ha seguido un interesante proceso. Desde el siglo pasado, se introdujeron sistemas de telegrafía que desembarcaron en las primeras compañías telefónicas a principios del presente siglo. Bien importante es apreciar que estas compañías fueron de capital privado, reguladas en sus alcances de servicio público por el Estado.

Como anota la presentación del Gobierno Nacional, la concepción fue transformándose con la noción misma de servicio público, y a mediados de la década del 30, los servi-

cios de telecomunicaciones fueron asumidos por entidades del sector público, llevadas de la mano por la nueva concepción keynesiana de la economía, con miras a reactivarla y para contribuir a la inversión privada, con el respaldo de la ideología socialista en boga por la época. La capitalización pública sin embargo, no fue suficiente y en 1950 se ordenó reunificar los capitales públicos —y en ocasiones privadas— dispersas en múltiples entidades que participaban de la prestación de las telecomunicaciones en Colombia. De allí nació Telecom.

El esquema que se adoptó respondía a una clara orientación, consistente en operar con utilidades los servicios de larga distancia nacional e internacional y con los producidos, subsidiar la telefonía local. Desde entonces, el servicio telefónico convencional ha sido prestado únicamente por el Estado, aún si las diferentes empresas que le pertenecen han repartido sus esfuerzos en distintos ámbitos territoriales. Nunca sin embargo, han enfrentado a la competencia.

Este factor contribuyó a la consolidación del sector y facilitó el establecimiento de planes de largo plazo en procura de la meta principal de cubrimiento universal del servicio y de la meta secundaria de calidad. El esquema probó su utilidad para capitalizar el sector; el resultado en cubrimiento y calidad del servicio no ha sido tan exitoso.

En efecto, Colombia no presenta una buena penetración del servicio, de 10 líneas telefónicas por cada 100 habitantes, mientras que en países desarrollados como Estados Unidos tal cifra supera las 94 líneas por 100 habitantes. La cifra es más crítica si se tiene en cuenta que las ciudades de Bogotá, Medellín y Cali concentran el 73% de las líneas, en perjuicio de las demás regiones del país. Así nueve departamentos tienen menos de 2 líneas telefónicas por cada 100 habitantes y 8 de estos entes territoriales presentan una densidad telefónica entre 2 y 5 teléfonos por 100 habitantes.

Lo más grave de esta alarmante situación, a la cual parece no haber podido responder oportunamente el esquema legislativo adoptado hasta 1990, cuando fue modificado por el Decreto 1900 de 1990, es que las entidades del sector público encargadas de estos servicios, a pesar de sus ingentes esfuerzos y de la mejor voluntad de sus empleados, no podrán responder a las necesidades ni a la demanda represada. Menos aún podrán alcanzar metas más ambiciosas, como ofrecer un servicio universal, lo cual fue superado hace años por países desarrollados, categoría a la que esperamos pertenecer en el futuro.

Estas razones justifican ampliamente los esfuerzos que viene adelantando el Gobierno Nacional para introducir servicios de telecomunicaciones de punta como la telefonía celular, que puedan contribuir a mejorar el cubrimiento y la calidad de los servicios al alcance del público. También hacen imperiosa la necesidad de apelar a formas de contratación novedosas, que permitan la vinculación de grandes proveedores y que eviten pagos inmediatos por unos servicios que sólo se verán prestados en el largo plazo, agravando innecesariamente la situación de la balanza de pagos del país.

IV. La telefonía móvil celular.

La telefonía móvil celular constituye uno de los más importantes avances tecnológicos en el campo de las telecomunicaciones. Amplia considerablemente las posibilidades de comunicación telefónica para un gran número de usuarios, en condiciones económicas y de calidad óptimas, en el término de desarrollo y expansión del servicio y de las redes a través de las cuales opera.

El elemento principal de estas redes está constituido por el espectro radioeléctrico asignado, el cual se divide en canales que a su vez son asignados en grupos de células geográficas para cubrir un área. Estos canales son susceptibles de ser reutilizados al pasar de una célula a otra dentro del área de cubrimiento.

El servicio permite la comunicación telefónica entre usuarios móviles y, a través de la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC), entre éstos y los usuarios de la telefonía fija o convencional y/o determina como un servicio de ámbito y cubrimiento nacional.

El servicio de telefonía móvil celular representa un avance revolucionario en la tecnología de las telecomunicaciones facilitando la expansión de la red fija y permitiendo a los usuarios comunicaciones móviles de alta calidad. Esta tecnología cuenta con cerca de 10 años de aplicación. En los Estados Unidos hay en la actualidad cerca de ocho millones de usuarios, mientras que en Europa hay cinco millones. Latinoamérica por su parte, sólo cuenta con menos de un millón de usuarios.

La telefonía celular es un sistema ampliamente difundido que ofrece alternativas de fácil introducción, en comparación con las dificultades que plantea la telefonía fija. Sin embargo, es un hecho reconocido en todos los países americanos que para su introducción es preciso el aporte de la experiencia y conocimientos que otros países han obtenido. Por tal motivo, en el sub-continente latinoamericano se ha exigido la asociación de capitales foráneos con los extranjeros reconociendo en ello la única manera de obtener un servicio acorde con las últimas conquistas de la ciencia.

Esta tecnología ofrece grandes servicios al país donde se adopte. Así, por ejemplo, aumenta la disponibilidad de información en mercados especializados, como bolsas de valores y bolsas de productos agropecuarios; facilita la comunicación en carreteras; proporciona seguridad; evita el aislamiento; contribuye a los servicios de salud, enlazando ambulancias y zonas de accidentes con centros hospitalarios; hace productivo el tiempo que se permanece en vehículos; y por sobre todo, soluciona los déficits que existen en la telefonía convencional.

Por último, conviene resaltar que los costos de este servicio, como en los otros grandes mercados de la teleinformática, la incorporación de un gran número de usuarios ha hecho descender rápidamente los costos para el usuario, a niveles que en futuro se espera que sean inferiores a los de la telefonía convencional.

Este proyecto permitirá la prestación de un servicio básico para la población como es el de las telecomunicaciones, definiendo claramente las reglas de juego para quienes deseen participar en su prestación.

V. Consideraciones constitucionales.

A todo lo que se ha venido exponiendo se refiere de manera detallada la nueva Constitución Política de los colombianos.

En efecto, el artículo 365 de la Carta, dice que "los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

"Los servicios públicos estarán sometidos al régimen que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios...".

El siguiente artículo de la Constitución señala que el Estado debe procurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país.

De lo dicho aparece claro que el Estado, a través de sus tres (3) Ramas del Poder Público, y con el concurso de los habitantes del territorio nacional, debe procurar el bienestar ciudadano. Las telecomunicaciones son parte fundamental de la calidad de la vida de los seres humanos y por consiguiente, a través de este proyecto ejecutivo y legislativo deben colaborar armónicamente para lograr la realización de los fines del Estado.

VI. El proyecto.

Las Comisiones Permanentes Sextas de la honorable Cámara de Representantes y del honorable Senado de la República se dieron a la tarea de estudiar minuciosamente la constitucionalidad y la conveniencia de las normas propuestas por el Gobierno Nacional en relación con la telefonía celular y con los contratos de riesgo compartido.

En tal tarea abrieron un amplio debate e invitaron a todos los interesados que tuvieran algo que decir sobre el tema y escucharon en una audiencia pública todos los comentarios y elementos de juicio que en dicha sesión se aportaron. De igual manera se atendieron con detenimiento las consideraciones de tipo técnico y comerciales que hicieron los funcionarios del Ministerio de Comunicaciones y de las distintas entidades públicas encargadas de la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Fruto de esta conscienciosa labor es el proyecto de ley que se somete a segundo debate en la honorable Cámara de Representantes y cuyo articulado exponemos a continuación. Dicho proyecto consta de doce (12) artículos, a saber:

El artículo 1º define la telefonía móvil celular teniendo en cuenta su naturaleza y características, señalándola como un servicio público de telecomunicaciones, no domiciliario, de ámbito y cubrimiento nacional, el cual permite la comunicación telefónica entre usuarios móviles y entre éstos y usuarios fijos a través de la interconexión con la Red Telefónica Pública Conmutada (RTPC).

En la redacción de este artículo se acogió una propuesta aditiva consistente en añadir la expresión "público", después de servicio, quedando definida la telefonía móvil celular como un servicio público de telecomunicaciones.

El artículo 1º del proyecto presentado por el Ministerio de Comunicaciones fue suprimido en el pliego de modificaciones presentado por la ponencia de primer debate. Se refería esta disposición a la definición de la telefonía local residencial fija o convencional. La proposición supresiva fue aprobada, por considerarse que este tema es materia de otro proyecto de ley que cursa actualmente en el honorable Congreso, a través del cual se regulan los servicios públicos domiciliarios.

El artículo 2º define las redes de telefonía móvil celular a través de las cuales opera el servicio, acogiendo en esta definición una propuesta aditiva en el sentido de agregar: "que interconectadas entre ellas o a través de la Red Telefónica Pública Conmutada" permiten un cubrimiento nacional, después de redes de telecomunicaciones.

El artículo 3º siguiendo los preceptos constitucionales, asigna a la Nación la prestación del servicio de la telefonía móvil celular. Esta lo podrá prestar en forma directa o indirecta, según los mismos lineamientos, mediante concesiones otorgadas por contrato a sociedades privadas o de naturaleza mixta. En este punto se siguieron los parámetros establecidos por el Gobierno Nacional en la reglamentación de la telefonía móvil celular.

En esta disposición además, se hizo necesario definir ante la posición del Consejo de Estado, qué tipo de sociedades podrían participar en la telefonía móvil celular, permitiendo la participación de capital de empresas extranjeras, dada la importancia que reviste

esa participación, no sólo por los aportes de capital, sino por la transferencia de tecnología implicada en ella, la cual es indispensable para el establecimiento y desarrollo de la telefonía móvil celular en Colombia. De esta forma se estableció que las sociedades adjudicatarias tienen que haber sido constituidas en Colombia, bajo sus leyes y tener domicilio en el país.

Adicionalmente se estableció en este artículo, que los contratos deberán ser adjudicados en audiencia pública, según proposición aditiva presentada, con el fin de dar transparencia al trámite de la adjudicación. También se contempla expresamente la competencia al Ministerio de Comunicaciones para adelantar el proceso de licitación y contratación respectiva y se aclara que dada la naturaleza técnica y socioeconómica del servicio —ámbito y cubrimiento nacional— no requiere autorización de las entidades territoriales.

El artículo 4º establece los criterios generales que deberán tenerse en cuenta para la reglamentación de la telefonía móvil celular. El servicio deberá prestarse en todo el territorio nacional, aún en las zonas de difícil acceso, según propuesta aditiva aprobada. Con el objeto de garantizar la competencia se establecen dos redes para la prestación del servicio en las áreas en que éste se preste, una de ellas a ser operada por las empresas mixtas o empresas estatales y la otra, por particulares. Se establecen opciones para la adjudicación en las distintas redes, con el fin de evitar que tenga que declararse desierta la licitación, conforme a las normas vigentes. Se contempla además, la posibilidad de la participación directa o indirecta de las empresas públicas.

En este artículo se suprimió el literal a) del pliego de modificaciones presentado por la ponencia, en el cual se establecía que el sistema debería ser transparente y compatible con los sistemas que operan en el continente americano. Igualmente se rechazó la siguiente propuesta modificatoria: "El sistema debe ser transparente y compatible con los sistemas celulares predominantes en el continente americano y con sus desarrollos tecnológicos; que no implique una dependencia marcada de uno o pocos proveedores, sino de la mayoría de las empresas mundiales que configuran el mercado de las telecomunicaciones".

El rechazo de las anteriores proposiciones obedeció a la consideración de que no debería ser el Congreso de la República quien decidiera sobre la tecnología a ser adoptada, sino más bien el Ministerio de Comunicaciones.

Los suscritos ponentes Daniels Guzmán y Castro Caycedo, argumentamos como base de nuestra proposición, que no debía dejarse un tema tan delicado y objeto de constantes presiones por parte de los diferentes vendedores de tecnología en manos de quien debe hacer la adjudicación. Aducimos además, que Colombia debe, como lo han hecho casi todos los países en el mundo, escoger por ley la tecnología que sea más conveniente al país, especialmente para evitar que eventualmente se llegue a adoptar una tecnología que deje el país totalmente aislado de sus vecinos del continente americano.

El artículo 5º somete a la Ley 9ª de 1991 y a sus normas complementarias o modificatorias, la inversión extranjera en materia de telecomunicaciones. Esta disposición tiene por objeto principal permitir de manera expresa la inversión extranjera en el sector de las telecomunicaciones, remediando de esta forma el equívoco suscitado con ocasión del pronunciamiento del Consejo de Estado en esta materia.

La proposición presentada en el sentido de circunscribir la autorización contenida en este artículo, a la telefonía móvil celular y a los contratos de asociación contemplados en

el artículo 9º, fue rechazada por considerarse que la inversión extranjera reviste especial importancia en todo el sector de las telecomunicaciones y no solamente en estos dos tipos de servicios.

También fue negada la proposición que pretendía exceptuar de lo previsto en este artículo los servicios de telefonía fija, dejando los sujetos en materia de inversión extranjera a lo dispuesto en el artículo 9º del presente proyecto de ley. El rechazo obedeció a la consideración expresada anteriormente.

En el artículo 6º se habla del control y la gestión del espectro electromagnético en el servicio de la telefonía celular. La telefonía móvil celular es un servicio que requiere, para su exitosa implementación en países con bajas densidades telefónicas y capacidad de pago, de grandes áreas de operación, pues con ello se consiguen economías de escala, en virtud de las cuales la inversión en la infraestructura de equipos y de capital fijo se divide entre cada vez más usuarios, abaratándose paulatinamente el costo del servicio para ellos. Así, en los países de Suramérica, todos los cuales cuentan con el servicio o está en proceso de implantación, han optado por otorgar la telefonía móvil para su operación en grandes áreas. Así por ejemplo, en Venezuela se otorgó todo el territorio nacional a un operador; en México el territorio, bastante mayor que el colombiano, el servicio se dividió en ocho (8) áreas; en Ecuador sucedió algo similar al caso venezolano; y así sucesivamente, buscando siempre aprovechar en beneficio del usuario los ahorros significativos que la operación en gran escala significan.

En Colombia la reglamentación del Gobierno Nacional señaló cinco (5) polos técnicos de desarrollo, con miras a que de la adjudicación resultaran dos (2) áreas diferentes de servicio, uniéndose dichos polos entre sí. El proyecto de ley que propuso el Gobierno ante el Congreso de la República simplemente recogía la tendencia de permitir al Gobierno establecer estos polos técnicos, según los requerimientos y exigencias técnicas y los planes de expansión de las redes, proposición que si bien resultaba útil para ordenar el tema, no tenía trascendencia en cuanto que la facultad para asignar y distribuir el espectro electromagnético de este servicio celular entre diversos operadores le corresponde al Ministerio según las normas legales vigentes.

Así lo entendieron las Comisiones Sextas Permanentes y por ello introdujeron modificaciones en el texto originalmente propuesto, para reiterar que las facultades para definir el cubrimiento y la distribución por áreas del espectro corresponde al Ministerio de Comunicaciones, de conformidad con los artículos 75, 101 y 102 de la Carta Fundamental. De igual manera, simplificando los reglamentos del Gobierno y recogiendo tendencias para tener zonas de amplio cubrimiento en el servicio en búsqueda de economías de escala, se aprobó que el espectro se distribuirá en tres (3) áreas de servicio, una de las cuales será la Costa Norte de Colombia. Las dos (2) áreas restantes si bien deben corresponder al Oriente y al Occidente del país, según las previsiones del Gobierno Nacional contenidas en el Decreto 2824 de 1991, se dejan para el Ejecutivo las determine con base en los estudios que ha adelantado. Es de anotar que esta posibilidad de distribuir el cubrimiento de las frecuencias radioeléctricas no implica la creación de entidades territoriales nuevas, ni aún la creación de dependencias regionales, por lo que su distribución sigue siendo una cuestión meramente administrativa.

A este propósito, la Comisión Sexta de la honorable Cámara de Representantes aprobó un inciso adicional al artículo 6º, indicando que la región de la Costa podía ir unida a cualquiera de las otras dos regiones y aún sola; y que las regiones oriental y occidental,

que representan un mercado potencial de similares proporciones no podían unirse en ningún caso. El inciso, sin embargo, fue negado en la Comisión Sexta del Senado. Otro tanto sucedió con una proposición votada favorablemente en la Comisión Sexta del Senado y negada en la correspondiente Comisión de la Cámara, indicando que las frecuencias del área de la Costa Atlántica deberían ser adjudicadas a personas distintas de las de las otras regiones, impidiendo con ello que esta región se asocie con otras en procura de las ventajas que el capital y las economías de escala le pueden aportar. Además, se atendió la carta que grupos empresariales de la Costa dirigieron al señor Ministro de Comunicaciones, protestando porque se les negaba ese derecho a unirse con otras regiones, que tenían según la reglamentación anterior.

Finalmente, el texto del artículo aprobado por ambas Comisiones y que se somete a consideración de la plenaria guarda un adecuado equilibrio entre ambas posiciones, pues ni obliga a que la región de la Costa se asocie con otra ni lo impide. En cambio, permite que el Gobierno Nacional, atendiendo las propuestas que se presenten a la respectiva licitación decida cuál combinación de áreas de servicio resulta más adecuada, en cada una de las redes de servicio, para que de esta manera, como producto de análisis concretos, asigne y distribuya las frecuencias para la prestación del servicio.

El séptimo artículo del proyecto de ley se refiere a las garantías de interconexión que las empresas operadoras de la telefonía fija deben otorgar a quienes operen la telefonía celular, para garantizar que el flujo de tráfico entre las dos redes otorgue comunicaciones transparentes a los usuarios. Así mismo, este artículo, de acuerdo con los mandatos de la Constitución Nacional, impide que estos operadores abusen de la posición dominante de mercado y otorguen a sus propias sociedades condiciones técnicas o económicas ventajosas, en contra de los demás operadores de la telefonía celular. Este artículo debe entenderse en combinación con el artículo 8º siguiente que obliga a los conectantes a aportar los equipos necesarios para esa interconexión.

Los artículos 9º y 10 del proyecto que se somete a consideración de la plenaria, se refieren a los contratos de riesgo compartido que deben celebrar las entidades del sector de las telecomunicaciones, para asumir los diferentes proyectos de modernización y profundización de estos servicios en el país. Dichos contratos, de acuerdo con la propuesta del Gobierno Nacional y con las discusiones que surgieron en el seno de las Comisiones Sextas Permanentes, se harán de acuerdo con las estipulaciones del derecho común de los particulares, compartiendo las partes los beneficios de la operación del sistema pero manteniendo la entidad contratante la titularidad del servicio. Estos artículos también autorizan la celebración del contrato de leasing o arrendamiento financiero por parte de las entidades vinculadas al sector.

En este punto se negó una propuesta para determinar que el número de años por el que podía celebrarse el contrato de asociación no debía exceder de 10 años y no 20 como proponía el Gobierno Nacional. Finalmente, las Comisiones consideraron que resultaba mejor no hacer afirmación alguna sobre la duración, para que esto fuera materia de negociación entre los contratantes.

Los dos últimos artículos comprenden las derogatorias y concordancias de la ley con otras normas que contienen el estatuto de las telecomunicaciones actualmente vigente.

Por las razones expuestas nos permitimos proponer a la honorable plenaria: Désele el segundo debate al Proyecto de ley número 112 de 1992 de la honorable Cámara de Representantes.

Martha Catalina Daniels Guzmán, José Fernando Castro Caycedo, Jairo Bedoya Hosos, Guillermo Chaves Cristancho.

INFORMES DE COMISION

Doctor
CESAR PEREZ GARCIA
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Apreciado señor Presidente:

Ref.: Informe de Comisión Accidental sobre las objeciones formuladas por el Gobierno Nacional al Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado (Cámara 198 de 1989), "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 45 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones".

Cumplimos con el honroso encargo de rendir el informe de la referencia dentro de los términos señalados por la Corporación para el efecto.

Debemos precisar, en primer término, que la Plenaria del honorable Senado en la sesión del 3 de noviembre último, declaró infundadas las objeciones gubernamentales formuladas al proyecto de la referencia, acogiendo el informe de la Comisión Accidental integrada por los Senadores Juan Guillermo Angel Mejía, Omar Yepes Aljate, Armando Echeverri Jiménez, José Renán Trujillo García y Pedro Antonio Bonett Locarno.

Como se demostrará, igualmente en el presente informe, desde los diferentes ángulos de apreciación constitucional y legal la iniciativa en estudio está en plena concordancia con la nueva Carta Política que rige a los colombianos, incluso también se ajustó a los preceptos de la Constitución de 1986, bajo cuyos cánones procedimentales fue tramitada.

Es más, puede agregarse sin ninguna vacilación que por primera vez en nuestro discurrir histórico un Ministro, particularmente el de Hacienda y Crédito Público, no avala con su firma una iniciativa de ley de uno de sus antecesores como se registró en el proyecto de ley que se analiza; hecho que podría reñir hasta con la elemental cortesía y que de análoga manera está en contravía con las actuaciones reiteradamente acostumbradas en los Despachos Ministeriales de Colombia a este respecto.

Es de anotar que la Comisión Accidental de los honorables Senadores referidos, elaboró un serio y analítico informe en el cual describe pormenorizadamente aspectos del orden constitucional y legal del ordenamiento de la Carta de 1986 y 1991, el cual acogemos en su totalidad con las consideraciones que nos permitimos acotar.

Agotada esta instancia, es decir, en el evento en que favorablemente vote la Plenaria de la Cámara de Representantes el presente informe, el Senado de la República, Cámara de origen, deberá enviar a la Corte Constitucional el proyecto de ley objetado, con la finalidad de que este organismo se pronuncie definitivamente sobre la exequibilidad del mismo, en acatamiento del clarísimo mandato del artículo 167 de la Carta Política vigente y del artículo 197 de la Ley 5ª de 1992 o reglamento de las Cámaras Legislativas.

CAMARA DE REPRESENTANTES COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 2 de diciembre de 1992.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente, **Winston Muñoz Vargas.**
El Secretario, **Julio Bahamón Vanegas.**

Apreciaremos los conceptos de la Comisión en torno a la constitucionalidad del proyecto de ley objetado a continuación, señalando en primer orden su concordancia absoluta con los reglados de la Constitución anterior; en segundo término la plena armonía con los preceptos constitucionales de la Carta Política actualmente vigente y, desde luego, con la reglamentación que orienta los procedimientos de las Corporaciones Legislativas establecidos en la Ley 5ª de 1992, no sin antes enunciar los alcances de la iniciativa y su trámite constitucional. Por último, referiremos la conveniencia de que la Plenaria de nuestra Corporación declare infundadas las objeciones del Ejecutivo para que el proyecto vaya al juicioso estudio de la Corte Constitucional.

a) Alcances del proyecto de ley.

Artículo 1º Pretende que la Nación y el Congreso de Colombia se asocien a la celebración del trisesquicentenario de fundación del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas y rendir reconocimiento a sus fundadores y a todos aquellos que le han dado lustre y brillo en sus 450 años de existencia.

Artículo 2º Autoriza al Gobierno Nacional para que concorra a la financiación de una serie de obras en el Municipio de Marmato, entre otras, la ampliación de las redes de acueducto y alcantarillado, construcción y pavimentación de las avenidas del municipio, construcción de la sede de Gobierno Municipal, de un Coliseo de Deportes y de un Hotel de Turismo; con fundamento en el artículo 76, numerales 17 y 20 de la Constitución Política de 1886.

Artículo 3º Estipula que el Gobierno Nacional incluirá anualmente en el presupuesto de cada vigencia una partida no inferior a \$ 90.000.000 destinada al funcionamiento de la Escuela de Capacitación Minera de Marmato.

Artículo 4º Faculta al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales tendientes al cumplimiento de la ley.

Artículo 5º Relativo a la vigencia, a partir de la publicación.

b) Trámite constitucional.

Se tramitó conforme a los reglados de los numerales 17 y 20 del artículo 76, especialmente, como también con base en los numerales 11 y 13 del mismo artículo, además de los artículos 77, 79, 81 y 85 de la Constitución anterior.

Fue considerado y aprobado por el Senado en los debates correspondientes al 29 de noviembre y 15 de diciembre de 1989 y por la Cámara de Representantes el 19 de septiembre y 3 de octubre de 1990, en las Comisiones y Plenarias respectivas.

El señor Presidente de la República y el Ministro de Hacienda objetaron y devolvieron sin sanción ejecutiva el proyecto el 14 de mayo de los corrientes.

Como ya se anotó la Plenaria del Senado declaró infundadas las objeciones en la Plenaria del martes 3 de noviembre último.

c) Objeciones del Ejecutivo.

El Gobierno aduce, en esencia, razones de inconstitucionalidad, además de explicar a manera de constancia que "durante el lapso comprendido entre el último debate surtido en la Cámara de Representantes y su envío para la sanción, se expidió y entró en vigencia la Constitución Política de 1991", señalando que "carecería de validez jurídica, sancionar un proyecto de ley dictado con fundamento en una Constitución ya derogada". (El subrayado es nuestro).

Observa así mismo que la Constitución de 1991 prohíbe las rentas de destinación específica según lo preceptuado en el artículo 359, al evaluar el contenido del artículo 3º del proyecto en comento.

d) Conformidad con la Constitución de 1886.

Como lo indicaron los honorables Senadores de la Comisión Accidental mencionada, el proyecto de ley se ajustó totalmente a las normas constitucionales anteriores, dado que siempre se acogió el criterio de sancionar leyes presentadas por el Ejecutivo y coadyuvadas por legisladores; además la Corte Suprema de Justicia reiteradamente viabilizó la exequibilidad en este sentido, tal como puede apreciarse en las sentencias del día 20 de agosto de 1987 y la proferida por la Sala Plena del 20 de enero de 1983, Magistrado ponente Jesús Vallejo Mejía.

e) Conformidad con la Constitución de 1991.

Los miembros de la Comisión Accidental del honorable Senado demostraron con meridiana claridad el encausamiento normativo y la armonía plena del proyecto de ley objetado con la antigua Constitución y con el nuevo conjunto de normas que actualmente rige a los colombianos.

Al declarar infundadas las objeciones del Ejecutivo, sin duda alguna, encontraron que la iniciativa concuerda armónica y coherentemente con la máxima codificación de leyes. Al evaluar cada uno de los artículos, compilaron argumentaciones consolidadas que dejaron sin piso constitucional las objeciones del Gobierno.

Acogiendo las exposiciones interpretativas de la Comisión aludida, estimamos saludable hacer énfasis en algunas de sus connotaciones y definir indeseablemente nuestras apreciaciones de total conformidad del proyecto con la carta dictada por la Asamblea Constituyente en 1991.

Demostró el Senado que el numeral 17 del artículo 76 de la Constitución anterior, norma que le dio origen al proyecto fue transcrita parcialmente en la Constitución actual, en su artículo 150, numeral 15, haciendo la salvedad de la supresión del inciso "y señalar los monumentos que deban erigirse", que para el efecto no preocupa para nada toda vez que el proyecto no indica la Constitución de bustos o edificaciones conmemorativas.

Señaló la máxima Corporación legislativa que el numeral 20 del artículo 76 de la Constitución del siglo pasado norma que también fundamentó el proyecto, no aparece en el ordenamiento vigente, y aclara que es igualmente valedero que han sido incluidas nuevas cláusulas de competencia constitucional que respaldan decidida e inobjetablemente, también a nuestro parecer, el proyecto en estudio, y para el efecto se hace una relación del sinnúmero de artículos que hoy lo sustentan constitucionalmente.

Es de recalcar que el Senado examinó cada uno de los artículos del proyecto de honores a Marmato y viabilizó su contexto en la esfera constitucional actual.

—Nuestras consideraciones.

Estimamos con la claridad expuesta por el Senado de la República que deberá subsistir una norma dictada con fundamento en una constitución derogada, cuando continúa teniendo respaldo en las disposiciones vigentes de la nueva Carta. Tal situación de orden particular y concreto en el tránsito de una constitución a otra, surgida con fundamento expreso en las disposiciones anteriores y respaldada en el nuevo ordenamiento, conserva su validez mientras no confronten sus alcances con la Constitución de 1991 y llegue a deducirse de esa confrontación su eventual invalidez.

El fundamento y el procedimiento adelantados, le dan estabilidad constitucional al proyecto objetado porque las normas que le dieron trámite han sido significativamente plasmadas en la Nueva Carta, al igual que sustancialmente han sido concretadas bajo la nueva ley de leyes. Esa certidumbre comunicativa exequibilidad y seguridad constitucional del proyecto objetado y también genera armonía jurídica con las disposiciones vigentes.

En gracia de discusión, si pudieren existir algunos vacíos constitucionales, éstos serían ocupados contundentemente por los artículos 150, numerales 9, 11, 12 y 15; 64, 67, 53, 27, 70, 154, 345, 346, 359, literal b); 365 y 366, de la nueva Carta.

Entonces, valedero también es que si fuere por sustracción de materia no podría incurrirse en violación de la Carta vigente, conforme a la interpretación que se ha expuesto. No pueden ahora justificarse las objeciones del Ejecutivo cuando el proyecto de ley resulta compatible con el nuevo orden constitucional.

Así las cosas, no cabe duda que el proyecto encaja perfectamente dentro del marco constitucional vigente.

Es indispensable en este análisis tratar con la debida atención la aseveración del Gobierno en el sentido que el artículo 3º del proyecto objetado "constituye una renta de destinación específica y vulnera en forma ostensible el artículo 359 de la Carta Política que en forma expresa prohíbe la existencia de ésta de rentas". A este respecto el honorable Senado aseguró que "confiamos como lo describe el Gobierno que si la partida constituye renta de destinación específica, ésta se enmarca en el mismo artículo que el Ejecutivo refiere. No se entiende por qué el Gobierno pasó por alto el literal b) del artículo 359 que permite indeseablemente las rentas nacionales destinadas para inversión social". (Gaceta del Congreso número 86 de 1992).

En el informe complementariamente esta Corporación precisó lo pertinente a la inversión social de la Nación en la Escuela de Capacitación Minera de Marmato, establecimiento público descentralizado de segundo orden, es decir, departamental, bajo la vigilancia de las autoridades supervisoras del nivel nacional y creado por la ordenanza número 25 de 1986, del Departamento de Caldas, con autonomía administrativa; patrimonio independiente y personería jurídica que cumple objetivos de institución tecnológica superior, adelanta programas académicos, de investigación, de capacitación y extensión comunitarias.

—¿Qué es inversión social?

Creemos indispensable consignar unos planteamientos en torno a la inversión social que servirán para despejar incógnitas que sobre esta temática se suscitan.

El último informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, intitulado "Desarrollo Humano: Informe 1991", sostiene que "el gasto social" incluye los gastos en educación, salud, bienestar, seguridad social, agua, servicios sanitarios, vivienda y otros servicios. Agrega que muchos

países en desarrollo tienen niveles muy bajos de agua, salud pública y educación y que para ellos, la prioridad debe ser la educación, la atención médica primaria y la extensión de los sistemas básicos de suministro de agua a los sectores pobres tanto de las ciudades como de las áreas rurales(1). Puntualiza que "hasta el más pobre de los países debería tener un sistema hospitalario eficiente y buenas universidades; todos los países necesitan ciudadanos capacitados para educar a los niños, reparar brazos rotos, diseñar puentes y formular políticas económicas y sociales. Las desigualdades que se observan en la prestación de servicios de salud y educación son similares a las que se encuentran en el suministro de agua"(2).

Dentro de este contexto se aprecia válidamente la definición de inversión social que han plasmado los Ministros de Hacienda, Gobierno, Salud Pública y Educación Nacional, en el Proyecto de ley número 120 de 1992, —Senado—(3), por la cual se dictan normas relacionadas con la distribución de competencias y recursos conforme a los artículos 356 y 357 de la Constitución Política, señalando los servicios y funciones en materia social a cargo de las entidades territoriales y la Nación.

El Gobierno concibe las transferencias para sectores sociales de que trata el artículo 357 de la Constitución de 1991, en el artículo 16 del proyecto de ley antes indicado, para que se destine a las siguientes actividades que sólo relacionamos en los aspectos que atañen a su armonía en los postulados atinentes al proyecto de ley objetado, así:

1. **En educación: Construcción, ampliación, remodelación, dotación y mantenimiento y provisión de material educativo de establecimientos de educación formal y no formal, financiación de becas, pago de personal docente, y aportes de la administración para los sistemas de seguridad social del personal docente.**

2. **En salud.** Pago a médicos, enfermeras, promotores y demás personal técnico y profesional; pago de subsidios para el acceso de la población con necesidades básicas insatisfechas a la atención en salud del primer nivel; construcción, mantenimiento y dotación de infraestructura hospitalaria de primer nivel y de centros y puestos de salud; promoción de la salud, control y vigilancia; financiación de programas nutricionales de alimentación complementaria para grupos vulnerables; bienestar materno-infantil; alimentación escolar; construcción, dotación y mantenimiento de instituciones para el menor infractor; y programas de la tercera edad y de las personas con deficiencias o alteraciones físicas y mentales, en cualquiera de sus modalidades de atención.

3. **En vivienda.** Para otorgar subsidios a personas con ingresos inferiores a los dos salarios mínimos, para compra de vivienda, de lotes con servicios o para construir; o para participar en programas de soluciones de vivienda de interés social definida por la ley.

4. **En servicios de agua potable y saneamiento básico:** Preinversión en diseños y estudios; diseños e implantación de estructuras institucionales para la administración y operación del servicio; construcción de acueductos y alcantarillados; saneamiento básico rural; tratamiento y disposición final de basuras; conservación de microcuencas; rehabilitación de mataderos públicos, plazas de mercado, y tratamiento de residuos; construcción, ampliación y mantenimiento de jagueyes, pozos, letrinas, plantas de tratamiento y redes.

10. En educación física, recreación y deporte: inversión en instalaciones deportivas; dotación a los planteles escolares de los requerimientos necesarios para la práctica de la educación física y el deporte; apoyo financiero a la realización de eventos deportivos, así como a las ligas y clubes de aficionados; e inversión en parques y plazas públicas.

11. En cultura: **Construcción, mantenimiento y rehabilitación de casas de cultura, bibliotecas y museos municipales, y apoyo financiero a eventos culturales.**

12. En prevención y atención de desastres: **Adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, reubicación de asentamientos, prevención y atención de desastres (*).** (Los subrayados corresponden a las autorizaciones que otorga el proyecto de ley objetado).

No podría abundarse con más claridad sobre la definición de inversión social que justamente como se ha observado encaja perfectamente en las obras que se señalan en los artículos 2 y 3 del proyecto de ley objetado.

Anotaciones en torno a las partidas presupuestales.

Finiquitada esta exposición sobre la conceptualización de inversión social, podemos abocar otras alternativas que podrían plantearse al no considerar que la partida presupuestal de que trata el proyecto de ley objetado en su artículo tercero (3º) fuere considerada como renta de destinación específica.

Con los nuevos horizontes constitucionales por los que se dirigen los destinos nacionales, se abre paso cada día mayormente el proceso de descentralización administrativa y la asignación de competencias y responsabilidades a las entidades territoriales y locales, prohibiendo consecuentemente en esta transición, la adopción de esquemas administrativos y la financiación por parte de la Nación de los valores suficientes para asumir las funciones trasladadas con recursos propios o distintos al situado fiscal. Existen en este orden, apropiaciones, partidas de cofinanciación para programas en desarrollo de competencias exclusivas de las entidades territoriales que, por consiguiente, no pueden ser ejecutadas por la Nación.

La naturaleza del situado fiscal consagrado en el artículo 356 de la Constitución Política es una transferencia de la Nación, con cargo a sus ingresos corrientes, para garantizar la atención a los departamentos o distritos o a través de los municipios, de los servicios en materia de educación y salud para la población más pobre definidos en el Proyecto de ley número 120 Senado de 1992, a que hemos hecho referencia anteriormente.

Considerada la partida presupuestal como transferencia o como contribución fiscal, cabe reiterar que tiene pleno asidero y respaldo en los artículos de la carta vigente que más adelante se determinarán.

En igual sentido si las disposiciones del artículo 2º del proyecto también fueren consideradas como transferencias o como contribuciones fiscales o como partidas de cofinanciación en virtud de que se estipula autorización al Gobierno Nacional para concurrir a la financiación de diversas obras de utilidad pública e interés social en el Municipio de Marmato, también encuentran asiento en la codificación de leyes, especialmente en los artículos 356 y 357, además específicamente en los artículos 150, numeral 12; 154, 338 y 345 de la Constitución en vigencia. (El subrayado es nuestro).

Ahora, vale colegir que el proyecto señala la destinación de la partida autorizando al Gobierno Nacional su inclusión en el presupuesto

(1) Human Development Report 1991. Mayo 1991.

(2) Ibidem.

(3) Gaceta del Congreso número 41, VIII-28-92. Páginas 1 a 14.

(*) Ver información complementaria en anexo.

anual de cada vigencia; situación concordante con el artículo 345 de la Constitución de 1991 que establece que sólo podrá hacerse gasto público en tiempo de paz decretado por el Congreso, como también con lo dispuesto en el artículo 346 que señala, para el efecto en estudio, que en la ley de apropiaciones se permite incluir partidas o gastos decretados conforme a la ley anterior o a uno propuesto por el Gobierno para atender debidamente el funcionamiento de las Ramas del Poder Público, o al servicio de la deuda, o destinado a dar cumplimiento al Plan Nacional de Desarrollo. Aquí en estos lineamientos se incorporan los aspectos que conciernen a las disposiciones del proyecto objetado, más aún si recordamos que esta iniciativa fue presentada por el Ministro de Hacienda Luis Fernando Alarcón Mantilla y coadyuvada por el honorable Senador Luis Guillermo Giraldo Hurtado.

Resulta así, inherente actualmente a las funciones propias del Congreso decretar gastos conforme al artículo 150, numerales 11 y 12), por ello se encuadra el proyecto objetado en la Carta Magna, teniendo en cuenta además que han sido propuestos por el Ejecutivo.

Hemos en síntesis, precisado la constitucionalidad del proyecto de ley objetado, tanto en su trámite como en materias concernientes a las autorizaciones de que tranta los artículos 2 y 4 de la iniciativa no sancionada y en lo atinente a la partida que se pretende incluir en el presupuesto nacional descrita en el artículo 3º

f) Procedimiento conforme al reglamento del Congreso.

Nuestra carta conceptúa el procedimiento en el artículo 167 que "el proyecto de ley objetado total o parcialmente por el Gobierno volverá a las Cámaras a segundo debate", precisamente el que ya se cumplió en el Senado de la República y, que transcurrirá en esta Cámara.

Adelantados estos trámites, la Cámara de origen en este caso el Senado de la República, deberá enviar el proyecto objetado a la Corte Constitucional, organismo que se pronunciará definitivamente, conforme al artículo 167 de la Carta Política e igualmente en acatamiento a lo dispuesto en los artículos 197, 198 de la Ley 5ª de 1992.

Revisadas las disposiciones constitucionales de las Cartas Políticas de 1886 y 1991, acogidas las anotaciones del Senado de la República, estudiado el reglamento de las Cámaras Legislativas y demás normas legales correspondientes, la Comisión declara infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formu-

ladas por el Ejecutivo y conforme al artículo 199 de la Ley 5ª de 1992, se permite proponer:

"Decláranse infundadas las objeciones de inconstitucionalidad formuladas por el Ejecutivo al Proyecto de ley número 134 de 1989 Senado (198 Cámara de 1989), "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años del Municipio de Marmato, Departamento de Caldas, y se dictan otras disposiciones".

Del señor Presidente, vuestra Comisión,

Guido Echeverri Piedrahíta, Luis Fernando Correa González, Rodrigo Rivera Salazar, Representantes.

TEXTO DEFINITIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NUMERO 116 DE 1992

"por el cual se erige a las ciudades de Tunja y Popayán en Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º Las ciudades de Tunja y Popayán, capitales de los Departamentos de Boyacá y Cauca, serán organizadas como Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios, sin sujeción al régimen municipal ordinario, dentro de las condiciones que fije la ley.

El Legislador, así mismo, dictará para estos Distritos un estatuto especial sobre su régimen fiscal, administrativo y para su fomento social, económico, turístico, cultural, histórico y universitario, al igual que para su recuperación y la preservación ecológica y la racionalización de sus recursos naturales y de asentamientos humanos.

La ley podrá agregar otro u otros municipios circunvecinos al territorio de las capitales de los Departamentos de Boyacá y Cauca, siempre que sea solicitada la anexión por las tres cuartas partes de los concejales del respectivo municipio.

Artículo 2º Lo dispuesto para el Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y para el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta se aplicará a los Distritos Turísticos, Históricos y Universitarios de Tunja y Popayán.

Artículo 3º Este acto legislativo rige desde su promulgación.

CAMARA D REPRESENTANTES

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., 25 de noviembre de 1992.
En los anteriores términos fue aprobado el texto del articulado al presente proyecto de acto legislativo. Relación Acta número 21 de la fecha.

El Presidente, **Juan Carlos Vives Menotti.**
El Vicepresidente, **Julio E. Gallardo Archbold.**
La Secretaria General, **Luz Sofía Camacho Plazas.**

TEXTO DEFINITIVO

PROYECTO DE LEY NUMERO 86/92 30/92 —CAMARA— (ACUMULADOS) por medio de la cual se autorizan unas elecciones.

aprobado en la sesión de la Comisión Primera Constitucional Permanente del día 10 noviembre de 1992.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º De conformidad con lo dispuesto en el inciso 2º del artículo transitorio 17 de la Constitución Política, la primera elección de Gobernadores para los Departamentos del Amazonas, Guaviare, Guainía, Vaupés y Vichada se hará en la misma fecha que señale la ley para la próxima elección de Gobernadores en los restantes Departamentos del Territorio Nacional.

Artículo 2º La organización electoral adoptará las medidas necesarias para la organización y desarrollo de las elecciones de que trata el artículo 1º

Artículo 3º Autorízase al Gobierno Nacional para efectuar las operaciones presupuestales requeridas para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 4º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., 10 de noviembre de 1992.
En los anteriores términos fue aprobado el articulado del presente proyecto-relación Acta número 20 de la fecha.

El Presidente, **Juan Carlos Vives Menotti.**
El Vicepresidente, **Julio E. Gallardo Archbold.**
La Secretaria General, **Luz Sofía Camacho Plazas.**