



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 60

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 10. de abril de 1993

EDICION DE 8 PAGINAS

DIRECTORES:

PEDRO PUMAREJO VEGA
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

DIEGO VIVAS TAFUR
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 283 DE 1993

per medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra".

Artículo 1º Créase el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra", cuyo propósito fundamental será permitirle a los sectores privado y público concertar sobre el manejo económico en el corto y mediano plazo.

Artículo 2º El Consejo estará integrado por los siguientes miembros:

- a) Presidente de la República o su delegado;
- b) Ministro de Hacienda;
- c) Ministro de Comercio Exterior;
- d) Ministro de Desarrollo Económico;
- e) Un representante de la Junta Directiva del Banco de la República;
- f) Director del Departamento Nacional de Planeación;
- g) Un representante de cada uno de los siguientes gremios:
Comerciantes, industriales y sector transportador del país;
- h) Un representante de cada uno de los siguientes gremios: Pequeña y mediana industria, economía solidaria, organizaciones campesinas y sector microempresarial;
- i) Un representante de los institutos de investigación económica;
- j) Un representante de las facultades de Economía de las universidades;
- k) Dos representantes de las centrales obreras.

Artículo 3º Corresponde al Gobierno Nacional dentro de los 90 días de la expedición de la presente ley reglamentar la democrática elección de los diferentes miembros de los sectores convocados, definir la estructura organizativa y operacional de la comisión, fijar su reglamento y darle el apoyo logístico del caso.

Artículo 4º El Consejo se reunirá ordinariamente cada dos meses, en el día, hora y lugar que señale el Gobierno Nacional.

Parágrafo. El Consejo será convocado en forma extraordinaria por iniciativa de cuatro o más de sus miembros. Además se reunirá cuando exista declaratoria de estado de emer-

gencia de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Nacional.

Artículo 5º Habrá Consejos Regionales, Departamentales y Municipales de Concertación cuya estructura y reglamentación estará a cargo del Gobierno Nacional.

Artículo 6º El Consejo concentrará sus esfuerzos y propuestas en el ámbito del corto y mediano plazo reservando el análisis del largo plazo para el Consejo Nacional de Planeación, el Departamento Nacional de Planeación y demás entidades previstas por el artículo 341 de la Constitución Nacional y las demás normas constitucionales y legales inherentes a la planeación del largo plazo.

Presentado por el honorable Senador
Alvaro Pava Camelo.

EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Presentación.

La idea de la concertación pierde y gana adeptos cíclicamente entre las autoridades económicas en ejercicio. Cuando pasa lo primero, el país económico es sorprendido por medidas económicas que cambian dramáticamente el escenario en el cual el empresario ha fundamentado sus decisiones y sumando a ello las variaciones exteriores a la economía nacional, se crean flagrantes injusticias y efectivas pérdidas a quien crea la mayor parte de la riqueza nacional, cual es el sector privado entero: Inversionistas, trabajadores y administradores.

Tales incertidumbres, muchas de ellas previsible a nivel macro y susceptibles de ser conjuradas, y muchas innecesariamente nacidas de acciones gubernamentales, reducen tanto la inversión como la recuperación de la misma, y crean un clima poco propicio para la toma de riesgos calculados. Para el progreso.

Es por eso, por la desmotivación y la ansiedad empresarial creada por las decisiones unilaterales, por lo que se estancan o disminuyen su ritmo procesos tales como la reconversión industrial, la investigación y el desarrollo, la transferencia y adaptación de tecnología. Estos factores, en suma, desaceleran las ganancias en productividad, que es el síntoma tal vez más negativo entre los

persistentes de la economía colombiana, al lado de la inflación.

Un visionario empresarial y un insigne amigo de la concertación fue don Jaime Carvajal Sinisterra. Hasta su último artículo en el diario "El Tiempo" adelantó tesis congruentes con esta manera concertada de manejo de la economía. Es por eso que hemos escogido su nombre a manera de inspiración perenne para el Consejo Nacional que hoy proponemos.

Consideramos que su enseñanza, su compromiso con el desarrollo del país, su permanente invitación a la mesura y a la armonía, y en fin a la concertación, deben ser las luces que inspiren permanentemente al Consejo.

Ya hay perfecta claridad tanto en la academia como en la sabiduría popular, con respecto a que existe una "mentalidad empresarial". Toda una visión diferenciable de la vida corresponde al empresario. El empresario es un ser cuyo sistema intelectual tolera el riesgo, concibe y sueña procesos de desarrollo, capaz de deponer la tranquilidad a la conquista de nuevos espacios, —a juzgar por sus frutos— es creyente y practicante de las tesis humanistas que otorgan al progreso un papel fundamental en la resolución del problema fundamental de la existencia humana. ¿Cómo entonces perder este complemento, esta visión del mundo, este aporte a las visiones que generan otros roles en la sociedad como en el caso de los dirigentes y gobernantes y tecnócratas?

Dos insignes constituyentes del 91, los doctores Rodrigo Lloreda Caicedo y Juan Gómez Martínez, presentaron amplia sustentación de ideas de concertación, lo cual generó este proceso que hoy recogemos y que pretendemos que se arraige en la realidad nacional.

Registramos la feliz coincidencia con muchos de los planteamientos hechos por el Constituyente de 1991, Carlos Lleras de la Fuente, en el marco del proyecto de ley orgánica de la concertación que entendemos será sometida al Congreso próximamente, y la cual le fue encargada por algunos gremios entre otros Analdex.

Concluyendo, somos unos convencidos de que sin duda la creación de espacios perma-

entes y obligatorios, y no caprichosos y casuales, a fin de hacer concertación generarán políticas más sensatas y realistas, más aplicables y coherentes, más progresistas y además si se quiere, de mayor potencialidad para que se tornen realidades por ser resultantes de visiones integrales y balanceadas de los caminos que debe tomar el mundo económico en bien del país.

2. Realidad económica nacional reciente y necesidad de concertación.

La caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una "crisis estructural" ha sido compartida por muchos autores. Ello refleja el quiebre notorio que experimentaron desde entonces muchos indicadores económicos de largo plazo, pero especialmente aquellos relativos al grado de industrialización y preocupantemente a la productividad. Hasta mediados de la década de los setenta, el desarrollo manufacturero del país fue rápido, tanto en términos de ritmo de crecimiento como de transformación estructural.

Desde entonces, el crecimiento industrial ha sido, por el contrario, lento e inestable y la transformación estructural se ha detenido. Nótese que lo mismo no es cierto del sector agropecuario que, como un todo, mantuvo entre 1974-1991 ritmos de crecimiento y niveles de inestabilidad muy similares a los del período 1958-1974, en tanto que otros sectores —en particular el minero— aceleraron su ritmo de crecimiento desde mediados de los setenta, apoyados en el giro que tuvo la política estatal hacia el sector durante la administración López.

La desaceleración del crecimiento económico es, además, evidente en las cifras sobre productividad. A nivel global, el crecimiento de la productividad se detuvo y comenzó incluso a retroceder. Este resultado es, además, evidente en la industria manufacturera y en el sector agropecuario.

Sin embargo, la desastrosa experiencia de casi todos los países de América Latina en materia de endeudamiento durante el decenio pasado, que colocó el ingreso per cápita de la región en 1989, en los niveles de 1977, no fue compartida totalmente por Colombia.

En efecto, durante el decenio pasado, nuestro país logró un crecimiento del 14% del PIB, per cápita, el más alto de la región.

Mantuvo, además, vigentes sus instituciones democráticas, en medio de la horrenda tempestad de la violencia y no dejó de cumplir con sus compromisos externos.

En 1967 se había dado un paso trascendental, mediante el Estatuto Cambiario, para permitir el ajuste gradual de la tasa de cambio e impedir movimientos drásticos del peso, a consecuencia bien de la inflación, bien de las bonanzas de divisas.

En 1974 se había realizado un primer intento de apertura, cuando se realizó una profunda Reforma Tributaria, que redujo los riesgos de déficit fiscales escandalosos, se sentaron las bases para racionalizar el sistema financiero, se redujo gradualmente el Control Administrativo de las Importaciones, se inició la recuperación de la Tasa de Cambio a niveles de equilibrio y se moderó el ámbito de los precios administrados, mediante la supresión de Superintendencia de Control de Precios.

En 1976, llegó la Bonanza Cafetera y a partir de 1977, se frenó el proceso de devaluación gradual. Ese año, se registró, además el verano más fuerte de los últimos 50 años, razón por la cual, se aceleró el ritmo de inflación. Los dos fenómenos anteriores impidieron que continuara la aplicación coherente del modelo de apertura, el cual encontraba, muy serias objeciones por parte de los gremios afectados por la competencia internacional.

En 1978, comenzaron a relajarse algunas herramientas de disciplina económica, se continuó la revaluación del peso; se aceleró el gasto público y se financió el déficit fiscal con el crédito que era ofrecido "generosamente" por la banca internacional para reciclar los petrodólares. El control monetario colocó la totalidad del esfuerzo en cabeza del sector privado. De otro lado, la necesidad de neutralizar el efecto del incremento de reservas, originadas en el crédito externo, sobre la oferta monetaria, llevó a las autoridades a acelerar la liberación de importaciones.

En 1982, el Gobierno intentó realizar una nueva y urgente reforma tributaria, mediante la aplicación de la emergencia económica; pero tropieza con la modificación de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la cual estima que no es viable el establecimiento de impuestos por ese procedimiento. Ese percance y la crisis de la deuda, latinoamericana que se desata con la moratoria mexicana en agosto y tiene su desarrollo con las crisis cambiarias de Venezuela y Ecuador en 1983, hacen que el estancamiento de la economía se agudice y que se incremente la tasa de desempleo a niveles nunca antes experimentados en el país.

En 1984-1985, se aplica un severo ajuste intentando recuperar la disciplina en el manejo del gasto público. Se reajustan los impuestos a las importaciones, se reorganiza el impuesto a las ventas, y en 1985, se devalúa gradualmente el peso en más del 50%. El ajuste era indispensable y salvó a Colombia de caer en una profunda depresión, que hubiera sido ayudada por el colapso del sector financiero cuya crisis tocó piso por entonces.

Como resultado del reajuste mencionado en 1986-1987, se recupera el proceso de crecimiento, y se logra reducir a un dígito la tasa de desempleo. Pero, a pesar de ese esfuerzo, desde 1988, estamos enfrentados nuevamente a una baja tasa de crecimiento, acompañada de una aceleración de la inflación. Esta situación ha obligado al nuevo Gobierno a adoptar un paquete de severas medidas de efecto inmediato será una prolongación del período de bajo crecimiento que estamos experimentando.

El diagnóstico que se ha "vendido mejor", parece más probable es el de que nuestro modelo de sustitución de importaciones se ha agotado. Esa opinión la comparten el Banco Mundial, el Banco de la República y muchos estudiosos de nuestra economía. Por consiguiente, recomiendan implantar un modelo menos protegido, que obligue a los empresarios a enfrentar la competencia internacional.

El cómo debe aplicarse la transformación del modelo económico y su implantación, el cuándo y cuánto marcan aún enormes diferencias entre los estudiosos del tema.

Varios, entre los cuales estaba don Jaime Carvajal Sinisterra, pensábamos y pensamos que la profundización de la internacionalización de la economía es una oportunidad para un país geográficamente bien ubicado, y mejor aún dotado de capacidad empresarial y de recursos naturales.

El cómo minimizar el precio a pagar por el cambio de modelo, el cómo fortalecer al tejido social para que pueda enfrentar el proceso, el cómo hacer que exista reciprocidad en el proceso, son sin duda preocupaciones que algunos conservamos y que nos ratifica la falta de injerencia de la visión empresarial en él y que nos da más fuerza para proponer la concertación.

Consideramos en síntesis y por ejemplo, que la apertura habría sido mucho más certera y menos traumática tanto en sus efectos directos como indirectos y en sus efectos de corto y mediano plazo, si hubiera sido concertada como lo sugirió repetidamente Jaime Carvajal Sinisterra.

En uno de los ejercicios más conocidos sobre patrones comparativos de desarrollo, el

colombiano fue caracterizado como relativamente "neutral" (es decir, ni orientado "hacia adentro" ni "hacia afuera") e incluso, pese al tamaño del país, como un patrón muy similar al de las pequeñas economías primario-exportadoras, debido, precisamente, al gran peso de la agricultura en la dinámica productiva. Al final del período de rápida industrialización, las comparaciones internacionales indicaban, además, que el país tenía un sesgo relativo hacia las ramas manufactureras más livianas y, por el contrario, las industrias más pesadas (en especial la siderúrgica y la metalmeccánica) se encontraban muy atrasadas para un país del tamaño y nivel de desarrollo de Colombia.

Subsiste ahora el reto hacia el futuro de no liquidar nuestros sectores de exportaciones legales ni nuestro sector agropecuario. Dos grandes mares de incertidumbre se cierren sobre nuestro sector exportador:

— El cierre de nuestros mercados en los países desarrollados, y

— La propensión a nuevas revaluaciones como consecuencia de la entrada en producción del proyecto del Cusiana.

Habrà que concertar la minimización de los impactos de ambas y luchar conjuntamente por disminuir su impacto sobre la sociedad colombiana.

Subsiste también el reto de evaluar quiénes ganan y quiénes pierden en el proceso de apertura, en cada una de sus fases. Claramente que en sus primeras etapas han sido afectados los sectores agropecuario y microempresarial, además del exportador, y consideramos que debe darse un proceso de concertación para repotenciar tales sectores y disminuir los focos de presión y de descomposición de la sociedad colombiana que se derivarían de su definitivo liquidamiento.

Las tres constancias siguientes, dejadas desde principio del año 1992 en la Plenaria del Senado de la República por el Senador Alvaro Pava Camelo, se constituyen en elementos de análisis de la realidad económica reciente del país, así como en las bondades de la concertación.

Constancia.

Queremos expresar nuestra preocupación al país, al Ejecutivo y a la autoridad cambiaria, con respecto a la revaluación indiscriminada del peso colombiano, medida ésta que al afectar severamente la competitividad de las exportaciones colombianas, convierte el proceso de apertura en uno de promoción de las importaciones y de debilitamiento del sector productivo nacional.

Comprendemos que ha habido una dinámica económica que se puede describir como sigue:

El Conpes asumió que —pese al deterioro económico que se acusaba en 1991, como consecuencia del cierre crediticio— las importaciones iban a repuntar por el sólo hecho de bajar los aranceles y ampliar la lista de los productos de régimen libre. Esto no fue así.

Asumió también que el nuevo tratamiento judicial dado a los presuntos narcotraficantes no incidiría en la repatriación de capitales. Esto tampoco fue así.

Entonces, ante el crecimiento del circulante, generado por la monetización de las divisas que ingresaban al país atraídas también por los exorbitantes rendimientos financieros que las altas tasas de interés ofrecían, el Gobierno decidió que su lucha contra la inflación debía recaer en la utilización de Operaciones de Mercado Abierto. Con éstas se recogía el circulante.

Esta competencia por el ahorro privado generó un espiral alcista de las tasas de interés, retro-alimentando así los incentivos para traer capitales especulativos al país, y propiciando las tendencias inflacionarias. El costoso sistema de lucha anti-inflacionaria, adoptado no dio los resultados esperados.

Entonces vino la revaluación del peso, y la tardía y tenue intervención de las tasas

de interés. Consideramos que oportunas intervenciones de las tasas de interés hubieran sido mucho menos traumáticas y, es más, que aún deberían hacerse con más profundidad para evitar la persistencia del mal.

La tasa de inflación del 3.5% observada en enero de 1992, se constituye en una señal de alerta sobre el equivocado camino seguido en la lucha anti-inflacionaria.

Las consecuencias del manejo económico descrito, basado en premisas incompletas o totalmente erróneas, tiene, entre otras, la siguiente consecuencia:

El sector productivo de la economía que incluye a los exportadores ya golpeados en el curso del año 1991, con la asfixiante limitación crediticia, pierde con la revaluación posibilidades de generar utilidades, de hacer inversiones, como claramente lo demuestra el decrecimiento de importaciones de bienes de capital, se ve abocado a perder mercados conquistados con gran dificultad y se ve forzado a disminuir su dinamismo en la generación de empleo y de consumos en la economía nacional.

La preservación de la democracia demanda, buen juicio y tacto. Los procesos graduales más que los choques tienden a facilitar la preservación de los contratos sociales.

Consideramos que el Gobierno dio señales inequívocas a los productores nacionales para que se volcaran hacia los mercados internacionales, y el tratamiento no selectivo y errático que es para una economía de este tamaño y de esta madurez internacional la revaluación, se constituye en un traumatismo innecesario de consecuencias muy graves para aquellos que confiaron en las señales oficiales.

No se debe tratar a un exportador de artesanías, cueros, ... plásticos, maderas, máquinas, confecciones, flores, frutas, banano, carbón o café, por ejemplo, de la misma manera que a un exportador de "lavadol".

Como quiera que en el Ejecutivo y en la Junta Directiva del Banco de la República hay claridad sobre el posible origen y el propósito de los excesivos ingresos de divisas al país, así como del impacto socio-económico que genera el debilitamiento de la producción para la exportación, **queremos invitar a la autoridad cambiaria a que se tomen medidas urgentes para que al disminuir el período de maduración de los certificados de cambio para exportaciones de alto contenido de empleo nacional y de valor agregado nacional, se logre aún evitar la ruina de nuestros sectores productivos en general y de los orientados al comercio internacional en particular.**

Constancia presentada al Senado el día 5 de febrero de 1992, por el Senador Alvaro Pava Camelo y los distinguidos miembros de la Corporación abajo firmantes.

Proposición.

La combinación de la revaluación del peso en un 12%, el rezago de la devaluación frente a la persistente inflación que equivale a una revaluación del 10% anual y del 4% en lo corrido del año, la disminución del CERT en un 50% lo que equivale a una disminución de ingresos para el sector exportador en la vecindad del 4%, y los racionamientos de energía, que tienen impactos aún incalculables, se han sumado para resentir en forma grave y alarmante al sector exportador colombiano.

Como quiera que el mencionado sector en el marco de un modelo aperturista debe ser sino incentivado por lo menos no golpeado, y como quiera que los cuatro factores antes mencionados suman un desestímulo del 20% en lo calculable, lo cual deja fuera de la competencia internacional a muchos de nuestros exportadores legales a pesar de los sostenidos y costosos esfuerzos que han hecho para lograr participación en tales mercados, y dado que esta cadena de eventos haría de

la economía nacional un conjunto incapaz de generar el empleo y el crecimiento necesarios para preservar el orden, la equidad y en fin la democracia colombiana, el Senado de la República propone:

Invítase a la Junta Directiva del Banco de la República a que estudie mecanismos ágiles y prontos que al permitirle diferenciar las exportaciones legales de las que no lo son, la habilite para eliminar el plazo de doce meses para la maduración y redención de los certificados de cambio, producto de las exportaciones, medida ésta que es en forma insigne lo más funesto en la historia económica y social del país para este importante gremio.

Presentada por el Senador **Alvaro Pava Camelo** y los Senadores ...

Santafé de Bogotá, D. C., 20 de abril de 1992.

Proposición.

Cítase al señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, en su calidad, tanto de Ministro como de Presidente de la Junta Directiva del Banco de la República para que en la sesión del día 22 de junio de 1992, responda el siguiente cuestionario, relacionado con el tratamiento dado al sector exportador colombiano por la actual administración y su impacto, tanto en el sector productivo como en el sector social:

1. Habida cuenta de las diferentes medidas tomadas por el Gobierno Nacional antes de la creación de la Junta del Banco de la República como entidad rectora de cambios y después de este evento, los cuales hemos expuesto en la constancia y en la proposición adjuntas, nos permitimos solicitar al señor Ministro que nos indique qué evaluación de beneficios y costos se hizo para tomar las medidas mencionadas.

2. Fueron los cálculos de los beneficios y los costos a los cuales se refirió la pasada pregunta aceptados o marcadamente fuera de foco y en tal caso ¿qué tanto y por qué?

3. Ya que es evidente el inmenso deterioro del sector exportador ¿qué medidas han tomado y cuáles pueden y deben tomar para no permitir que este sector también se desvertebre?

En todas las observaciones anteriores, favor indicar consideraciones sectoriales, donde se mencionen específicamente los siguientes sectores:

Carbonífero, banano, frutas, cueros en manufacturas, textiles y maderas aglomeradas.

Presentada por el honorable Senador **Alvaro Pava Camelo**.

Santafé de Bogotá, D. C., 3 de junio de 1992.

3. Fundamentos constitucionales y aportes de los Constituyentes Rodrigo Lloreda Caicedo y Juan Gómez Martínez a la concertación.

3.1. Régimen económico anterior.

Los Constituyentes de 1886, consideraron que los temas económicos no deberían ser incorporados a la Constitución en forma relativas a la propiedad y al derecho y obligación de intervención del Estado en el manejo de la economía.

La reforma constitucional de 1910, se ocupó entre otras materias, del reconocimiento de monopolios estatales como arbitrio rentístico, pero fue muy limitada la atención que otorgó a las relaciones entre el Estado y la Economía.

La Reforma Constitucional de 1936, representó un vuelco fundamental por cuanto reforzó conceptos como la función de intervenir en la producción, distribución y consumo de la riqueza. Esta reforma introdujo, dentro de un orden económico fundado sobre la libertad de empresa y la iniciativa privada; el Estado no se limitó a vigilar el desenvolvimiento de los hechos económicos, sino que se convirtió en sujeto activo promotor del aprovechamiento racional de los recursos disponibles.

Mediante la Reforma Constitucional de 1945, el Estado fue facultado para intervenir "por mandato de ley" y no solamente "por medio de leyes" lo cual implica que la competencia para intervenir sigue siendo privativa del legislador pero se permite que el Gobierno, en ejercicio de sus facultades reglamentarias, pueda reglamentar los principios generales consignados en la ley.

En la Reforma Constitucional de 1968, el Constituyente estimó necesario reconocerle un espacio propio a la libertad económica; en el inciso 1º del artículo 32, bajo forma de Libertad de Empresa e Iniciativa Privada. Con ello ofreció a todo sujeto la posibilidad o el poder jurídico de emprender libremente actividades encaminadas a la producción e intercambio de bienes y servicios; al mismo tiempo vino a reforzar y actualizar la naturaleza de la función de intervención económica, sus objetivos, propósitos básicos y alcances específicos.

3.2. Propuestas pertinentes de constituyentes.

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 9.

Presentado por Juan Gómez Martínez y Hernando Londoño.

Artículo 26. Libertad de Empresa e intervención del Estado.

Se garantizan la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de una economía de mercado en que se mantenga la libre competencia y la democracia. Para este efecto, el Gobierno Nacional intervendrá, conforme a una ley marco, cuando los particulares o la situación lo demanden. En todo caso el Estado garantizará, la prestación de los servicios públicos básicos. El Estado someterá su intervención a la evaluación de los particulares y, en lo posible, actuará y controlará en concertación con la comunidad.

Artículo 28. Participación comunitaria.

Habrà participación comunitaria en los procesos de planeación, programación presupuestal, ejecución y control y evaluación de la gestión pública en su conjunto, con énfasis en el nivel local.

La participación de la comunidad será permanente, inmediata, directa y efectiva, especialmente en las decisiones sobre asignaciones de recursos, conforme a la ley.

La ley establecerá los espacios y los mecanismos para garantizar la efectiva participación de la comunidad.

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 64.

Presentado por Rodrigo Lloreda Caicedo.

Libertad de empresa e intervención del Estado.

Régimen económico.

Libertad de empresas e intervención.

La libertad económica es el presupuesto fundamental de la prosperidad de los ciudadanos, como factor de desarrollo integral. Por ello, se reafirma su vigencia, como eje dentro del régimen económico, a través de sus dos expresiones más amplias:

La libertad de empresa y la economía de mercado, concebida en función del bien común.

Para precisar el alcance de la función del Estado en la regulación de la economía, se determinan los fines de la intervención a la luz de dos criterios rectores: Racionalizar y democratizar la economía.

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia N° 2.

Presentado por el Gobierno Nacional.

Artículo 5º El artículo 16 de la Constitución Política pasará a ser el artículo 58 y quedará así:

Fines del Estado.

Las autoridades de la República de Colombia están instituidas para realizar los siguientes propósitos fundamentales:

c) Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades y crear las condiciones necesarias para que todas las personas gocen de ellos;

e) Facilitar la participación a los colombianos en las decisiones que los afectan e interesan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación.

f) Promover la prosperidad general.

Libertad de empresa e intervención del Estado en la economía.

1. Se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía con el fin de lograr el desarrollo integral.

Para terminar, concluyentemente, mencionaremos la primera parte de la propuesta del Constituyente Juan Gómez Martínez, en el Proyecto número 9, así:

Artículo 10. Misión de las autoridades.

Las autoridades de la República están instituidas para asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines siguientes:

4. Proteger la iniciativa privada y la libertad de empresa, pero intervenir para hacer prevalecer la solidaridad y para racionalizar la economía.

6. Permitir la concertación y la participación comunitaria y ciudadana, dentro de un régimen de descentralización y autonomía regional.

3.3. Resultado final. La Constitución.

Luego de las discusiones que se presentaron dentro de la Asamblea Nacional Constituyente, quedaron plasmados en la nueva Constitución Política de Colombia los siguientes artículos que se refieren a la concertación:

Artículo 2º "Son fines esenciales del Estado: Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, y hará asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

Artículo 339. "Habrá un plan de desarrollo conformado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. En la parte general se señalarán los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción estatal a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas por el Gobierno.

El plan de inversiones públicas contendrá los presupuestos plurianuales de los principales programas y proyectos de inversión pública nacional y la especificación de los recursos financieros requeridos para su ejecución.

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas

y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

Los planes de las entidades territoriales estarán conformados por una parte estratégica y un plan de inversiones de mediano y corto plazo".

Artículo 340. "Habrá un Consejo Nacional de Planeación integrado por representantes de las entidades territoriales y de los sectores económicos, sociales, ecológicos, comunitarios y culturales. El Consejo tendrá carácter consultivo y servirá de foro para la discusión del Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros del Consejo Nacional serán designados por el Presidente de la República de listas que le presenten las autoridades y las organizaciones de las entidades y sectores a que se refiere el inciso anterior, quienes deberán estar o haber estado vinculados a dichas actividades. Su período será de ocho años y cada cuatro se renovará parcialmente en la forma que establezca la ley.

En las entidades territoriales habrá también consejos de planeación, según lo determine la ley.

El Consejo Nacional y los Consejos Territoriales de planeación constituyen el Sistema Nacional de Planeación.

Artículo 341. "El Gobierno elaborará el Plan Nacional de Desarrollo con participación activa de las autoridades de Planeación de las entidades territoriales y del Consejo Superior de la Judicatura y someterá el proyecto correspondiente al concepto del Consejo Nacional de Planeación; oída la opinión del Consejo procederá a efectuar las enmiendas que considere pertinentes y presentará el proyecto a consideración del Congreso, dentro de los seis meses siguientes a la iniciación del período presidencial respectivo.

Con fundamento en el informe que elaboren las comisiones conjuntas de asuntos económicos, cada corporación discutirá y evaluará el plan en sesión plenaria. Los desacuerdos con el contenido de la parte general, si los hubiere, no serán obstáculo para que el Gobierno ejecute las políticas propuestas en lo que sea de su competencia. No obstante, cuando el Gobierno decida modificar la parte general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes: en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan.

Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

El Congreso podrá modificar el Plan de Inversiones Públicas siempre y cuando se mantenga el equilibrio financiero. Cualquier incremento en las autorizaciones de endeudamiento solicitadas en el proyecto gubernamental o inclusión de proyectos de inversión no contemplados en él, requerirá el visto bueno del Gobierno Nacional".

Artículo 342. "La correspondiente ley orgánica reglamentará todo lo relacionado con los procedimientos de elaboración, aprobación y ejecución de los planes de desarrollo y dispondrá los mecanismos apropiados para su armonización y para la sujeción a ellos de los presupuestos oficiales.

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los consejos territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en

la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme con lo establecido en la Constitución.

4. El sentir de los gremios con respecto al tema.

Los gremios económicos del país, entre los cuales sobresalientemente se encuentran la Asociación Nacional de Industriales, Andi, la Federación Nacional de Comerciantes, Fenalco; la Asociación de cultivadores de Caña de Azúcar, Asocaña; la Federación de Industrias Metalúrgicas, Fedemetal; la Asociación Nacional de Exportadores, Analdex; la Asociación de Exportadores de Café y la Federación Nacional de Cafeteros; la Asociación de Cultivadores de Tabaco, las asociaciones de Exportadores de Banano, Uniban y Augura, así como la Asociación de Exportadores de Cuero y Calzado, Asocueros; la Asociación de Exportadores de Flores, Asocoflores, han expresado en diferentes comunicaciones, su definido interés por la adopción de la práctica de concertación.

Un grupo de ellos llegó al punto de haber encargado al Constituyente de 1991, Carlos Lleras de la Fuente, la elaboración de una ley orgánica de la concertación.

Los alcances de tal ley son de extrema importancia y merecerán un detenido análisis en el Congreso, en la próxima legislatura, y abrigamos la esperanza de que sea aprobado en su substancia y en espacios que no limiten los mandatos constitucionales que otorgan al Ejecutivo la suprema dirección de la economía.

El proyecto que presentamos hoy es congruente con el anteriormente mencionado, pero tiene un enfoque diferente.

Se trata de volver realidad en forma urgente e independiente de otros niveles de decisión legal la concertación a todos los niveles, incluyendo los regionales.

El presente proyecto es independiente de la aprobación de la ley orgánica de concertación, pero se vería reforzada en su ámbito, alcance y efectividad de ser aprobada la ley propuesta por Analdex y elaborada por Lleras de la Fuente.

Aún así que hay un acuerdo sobre la concertación entre los miembros del Comité Empresarial que agrupa a los gremios nacionales, tal vez el gremio más activo en la dirección de la concertación ha sido Analdex.

Su Presidente, Jorge Ramírez Ocampo se ha pronunciado desde hace tiempo en este sentido y por ello tomaremos sus planteamientos básicos, así como los de los tabacaleros, sólo a manera de ejemplo del sentir del conjunto.

Asociación de Exportadores de Tabaco.

El sector tabacalero, representado por el Presidente de la Asociación Colombiana de Exportadores de Tabaco, muestra como experiencia aleccionadora la mexicana, de lo cual se derivan las de interpretación:

1. Una invitación sincera por parte del sector público.

2. Una respuesta real por parte del sector privado fue tomada en cuenta en su totalidad por el equipo negociador.

3. Que el trabajo realizado por el sector privado fue tomado en cuenta en su totalidad por el equipo negociador.

4. Una disposición por parte de ambos grupos de escuchar y negociar.

5. Reconocimiento de estar negociando con un país mucho más poderoso que el nuestro.

En Colombia, a través del tiempo ha primado un sentido de confrontación, más que un criterio de participación conjunta, entre quienes dirigen el Estado y los estamentos particulares. Ha prevalecido lo individual y gregario frente a la alternativa del trabajo compartido, entre Gobierno y empresarios privados.

Aún a nivel de gestión gremial la vocería no ha sido siempre adecuadamente representativa y las posibilidades de ser escuchado han dependido, en alto porcentaje, de la posibilidad de contar con "ministro amigo" o con "gerente o director amigo".

"Cuando por mandato constitucional ha quedado vigente el marco de concertación, bien puede destacarse los factores que, en nuestro concepto, debe mediar en todo proceso de aproximación de las agencias públicas y los ciudadanos:

1. La iniciativa para concertar debe provenir del Gobierno, con todo, en esta oportunidad Analdex, ha querido transmitir una nueva y muy clara señal de la voluntad que anima al mundo empresarial colombiano, frente a cualquier empeño resuelto de concertación que quiera impulsar el Ejecutivo.

2. Una buena comunicación es condición insustituible en cualquier intento de acercamiento, entre la dirigencia social y el universo de empresarios.

3. La claridad que se le imprima a cualquier proceso concertatorio es fundamental. A ello contribuye notablemente la precisión de las reglas de juego que se utilicen, haciendo a un todo lo que implique vaguedad o indefinición.

4. A la transparencia en las reglas de juego debe agregarse, como ingrediente irremplazable, la permanencia de dicha regla. Nada que ocasione mayor desaliento que la inestabilidad en las políticas y regulaciones. En ocasiones, el particular prefiere condiciones poco favorables pero estables, que esquemas estimulantes pero de efímera vigencia.

5. Finalmente, resulta indispensable que cualquier mecanismo de concertación tenga garras jurídicas. Se requiere que tanto del consenso como del desacuerdo quede huella escrita, con eficacia jurídica. Es la única manera de contrarrestar seriamente los frecuentes vaivenes, que se originan de los cambios causados por las variantes coyunturas políticas.

"Con respeto, entendimiento, colaboración y trabajo de equipo".

Sólo así la tarea concertada de Gobierno y empresarios será realmente fructífera. La experiencia mexicana así lo está confirmando.

ANALDEX

Algunos extractos de intervenciones del doctor Jorge Ramirez Ocampo, Presidente.

"Dentro del modelo de sustitución de importaciones, uno de los papeles principales de los gremios era la defensa de los intereses legítimos de sus asociados frente a la competencia doméstica. En un escenario de

internacionalización de la economía, en cambio, la competencia está dada por la presencia de proveedores extranjeros. Por esta razón, ahora el Estado y el sector privado son aliados en el desarrollo de mecanismos que permitan fortalecer la capacidad competitiva nacional y la conquista de mercados internacionales".

"La concertación no es cogobierno. No implica la renuncia del Estado a su responsabilidad de dirigir la economía y de manejar las negociaciones internacionales. Pero ofrece la oportunidad de suministrar la información necesaria para que las decisiones puedan adoptarse teniendo en cuenta todos los intereses nacionales y las limitaciones y debilidades de diversos sectores productivos".

"En un sistema concertado, el Gobierno mantiene la responsabilidad, pero escucha, consulta y tiene en cuenta las opiniones de los sectores interesados. Cuando se ve obligado, en el proceso de negociaciones internacionales, a modificar posiciones adoptadas de común acuerdo, examina con el sector privado las alternativas menos onerosas y decide el rumbo de la negociación, teniendo en cuenta el conjunto de los intereses nacionales".

"Según nuestra propuesta, todos los funcionarios responsables de cada tema específico deberían participar en el proceso de concertación con el sector privado. En caso de que haya acuerdo, ésta se consignaría en un acta que sería refrendada por el Presidente de la República. Los desacuerdos también se registrarían por escrito. Como se ve, el mecanismo previsto mantiene la autonomía y la responsabilidad del Gobierno, pero ofrece mayor estabilidad a las normas adoptadas y le da al funcionario la oportunidad de conocer a fondo los argumentos de los sectores interesados".

"La concertación impone, sin duda, mayores responsabilidades al sector privado, el cual tendrá que reforzar su capacidad de análisis y fortalecer sus mecanismos de coordinación. Los gremios tendrán que respaldar sus posiciones con cuidadosos estudios y requerirán mayores recursos para atender las nuevas demandas. El Gobierno por su parte, podría renunciar al ánimo dogmático y pendenciero de algunos funcionarios, afortunadamente pocos, que fusilan mientras llega la orden.

"Sería necesaria también una mejor coordinación de sus dependencias y una mayor estabilidad en sus determinaciones".

"Estas mayores exigencias tendrán amplia compensación en una mejor coordinación y en un mayor respaldo político a las determinaciones gubernamentales. El sector privado, por su parte, dispondrá de reglas de jue-

go claras y estables que le permitan planear a largo plazo y evaluar sus inversiones con mejores elementos de juicio".

"No queremos regresar al proteccionismo que ya se ha agotado en Colombia. Pero la internacionalización de la economía requiere la creación de mejores canales de cooperación entre el Estado y el sector privado. Es necesario, ante todo que se desarmen los espiritos y que se cree un ambiente de mutua confianza para superar los prejuicios tradicionales".

"Nuestras propuestas para la institucionalización de la concertación no buscan sustituir al Estado en sus responsabilidades ni crear un inconveniente sistema de cogobierno. Por el contrario, estimamos que el intercambio de información y la negociación de ciertas materias en que se registran diferencias de opinión entre diversos sectores económicos y laborales será, sin duda, mecanismo útil para resolver controversias y para movilizar las fuerzas vivas del país hacia el propósito común del desarrollo y la justicia social".

Honorable Senador, Alvaro Pava Camelo.

SENADO DE LA REPUBLICA
SECRETARIA GENERAL - TRAMITACION DE LEYES

Santafé de Bogotá, D. C., 24 de marzo de 1993.

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 293 de 1993. "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica Jaime Carvajal Sinsierra", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentado el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General,

Pedro Pumarejo Vega.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO
DE LA REPUBLICA

Santafé de Bogotá, D. C., 24 de marzo de 1993.

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

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,
TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN

El Secretario General del honorable Senado de la República,
PEDRO PUMAREJO VEGA

CAMARA DE REPRESENTANTES

ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy jueves 10. de abril de 1993, a las 9:00 a. m.

I

Llamado a lista.

II

Lectura de los asuntos o negocios sustanciados por la Presidencia y la Mesa Directiva.

III

Proyectos de ley para segundo debate.

Proyecto de ley número 65, "por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y funcionamiento de los municipios". Ponente para segundo debate, Gonzalo Gaviria Correa. Coordinadores ponentes: Rafael Borré Hernández, Jairo Ruiz Medina y José Darío Salazar Ruiz.

Publicaciones: Texto inicial proyecto y exposición de motivos: **Gaceta** número 66 de 1992. Ponencia para primer debate y pliego

de modificaciones: **Gaceta** número 154 de 1992. Texto definitivo, aprobado en la Comisión Primera Constitucional Permanente: **Gaceta** número 35 de 1993. Ponencia para segundo debate: **Gaceta** número 35 de 1993.

IV

Lo que propongan los honorables Representantes.

El Presidente,

CESAR PEREZ GARCIA

El Vicepresidente,

MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA

El segundo Vicepresidente,

RAFAEL BORRE HERNANDEZ

El Secretario General,

DIEGO VIVAS TAFUR

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 223 DE 1993 CAMARA

(Segundo período ordinario)

por medio de la cual se reglamentan las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º Definiciones.

Acciones populares. Son los medios procesales que posee toda persona para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Intereses colectivos. Son aquellos que pertenecen a una pluralidad de sujetos respecto del goce de bienes indivisibles y no susceptibles de aprobación individual.

Derechos colectivos. Son aquellos poderes reconocidos por el ordenamiento jurídico para satisfacer las necesidades relacionadas con los intereses colectivos.

Artículo 2º **Objeto**. Toda persona tendrá acción popular para la protección de los derechos colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica, los consumidores y usuarios, la utilización de los bienes de uso público, la función social de la propiedad, la paz, la democratización de la propiedad accionaria, y en general para la protección de cualesquiera otros derechos que respondan a necesidades comunes de grupos humanos, a fin de salvaguardar la calidad de vida de las comunidades.

Artículo 3º **Principios**. Las acciones populares se tramitarán conforme a los principios de publicidad, prevalencia del derecho sustancial, economía, celeridad, eficacia y demás principios generales del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 4º **Interpretación de los derechos protegidos**. Los derechos protegidos por las acciones populares se interpretarán de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución, las leyes y los tratados internacionales sobre la materia de los cuales sea parte Colombia.

Artículo 5º **Procedencia de las acciones populares**. Las acciones populares procederán contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que amenace causar o cause un agravio a cualquier derecho colectivo. Para la procedencia de las acciones populares no es necesario que la acción violatoria del derecho colectivo se haya manifestado en un acto jurídico escrito.

Artículo 6º **Causales de improcedencia de las acciones populares**. Las acciones populares no procederán:

1. Para impugnar actos de carácter general, impersonal y abstracto.

2. Para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

Artículo 7º **Agotamiento opcional de la vía gubernativa**. Cuando el derecho colectivo se vea amenazado o vulnerado por la actividad de la Administración, no será necesario interponer previamente los recursos administrativos como requisito para intentar la acción popular.

Artículo 8º **Legitimidad e intereses**. La acción popular podrá ser ejercida en todo momento y lugar por quien tenga conocimiento de la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, inclusive por las entidades o asociaciones cuyo objeto incluya la defensa de determinados derechos colectivos.

La acción popular podrá instaurarse directamente por el interesado o a través de abogado.

El Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo podrán interponer las acciones populares para la defensa de los derechos colectivos, en lo relacionado con su competencia.

Artículo 9º **Personas contra quienes se dirige la acción e intervinientes**. La acción popular se dirigirá contra el particular, la autoridad pública o el representante del órgano cuya actuación amenace o viole el derecho colectivo. Cuando quien actúa lo hace en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.

Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor popular o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere interpuesto la acción.

Artículo 10. **Contenido de la acción**. Además de los requisitos de la demanda establecidos en el Código de Procedimiento Civil, el actor popular indicará el acto, hecho u omisión que motiva su acción, el derecho que se considera vulnerado o amenazado, el nombre de la autoridad pública, si fuere posible, o del órgano autor de la amenaza o del agravio, y la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud.

También contendrá el nombre y el lugar de residencia del solicitante que actúa por medio del apoderado.

Artículo 11. **Procedimiento**. Las acciones populares se tramitarán por el procedimiento verbal sumario de conformidad con las reglas establecidas por el Código de Procedimiento Civil, sin perjuicio de las reglas especiales de trámite que deben observarse en el ejercicio de las acciones populares de carácter agrario según lo dispuesto en el Decreto 2303 de 1989.

La acción popular en defensa del consumidor se ajustará, además a las disposiciones del artículo 36 del Decreto 3466 de 1982.

Artículo 12. **Prescripción**. La acción popular podrá ejercerse en todo tiempo, sin per-

juicio de lo dispuesto en los otros medios establecidos en la ley para impugnar el acto que amenace o vulnere los derechos colectivos.

Artículo 13. **Competencia.** Serán competentes para conocer de los procesos en que se adelanten acciones populares los jueces civiles del circuito en primera instancia y los tribunales superiores de distrito judicial, en Sala Civil, en segunda instancia.

Artículo 14. **Medidas provisionales para proteger un derecho.** Desde la admisión de la demanda en ejercicio de una acción popular y en cualquier momento del proceso, el juez podrá adoptar las medidas necesarias para proteger el derecho colectivo amenazado o violado, en particular la de suspender la ejecución del acto que ocasiona la amenaza o el agravio.

La decisión de suspender la ejecución del acto se notificará dentro de las veinticuatro (24) horas siguientes y por el medio más eficaz a la persona o entidad contra quien se instauró la acción popular.

El juez también podrá dictar, de oficio o a petición de parte, otras medidas de conservación o seguridad para la efectiva protección del derecho y evitará que se produzcan otros daños como consecuencia de los actos realizados.

Cuando las circunstancias lo permitan, el juez de oficio o a petición de parte, mediante resolución debidamente motivada hará cesar las medidas cautelares que hubiere dictado.

Artículo 15. **Notificación.** En los procesos en que se adelante una acción popular la notificación de las providencias judiciales a las partes en litigio, constituidas por una pluralidad de personas, se hará mediante edicto que durará fijado cinco (5) días en la Secretaría y se publicará por una sola vez en dos (2) periódicos de amplia circulación nacional.

Los costos de las publicaciones por medio de las cuales se realiza la notificación serán asumidos por el Fondo Rotatorio del Ministerio de Justicia.

Artículo 16. **Sentencia.** El Juez en la sentencia tendrá que cuantificar y referirse obligatoriamente al valor del resarcimiento del daño material causado y la indemnización por los perjuicios ocasionados, así como a la recompensa si hubiere lugar a ella.

La sentencia dictada en procesos seguidos por acción popular produce cosa juzgada *erga omnes*.

Artículo 17. **Desacato.** El incumplimiento de una orden proferida por un juez en los procesos en que se adelanten acciones populares se sancionará con arresto hasta de seis (6) meses y multa hasta de treinta (30) salarios mínimos mensuales, sin perjuicio de las sanciones penales a que hubiere lugar.

Artículo 18. **Indemnización de perjuicios.** Cuando el agravio a los derechos colectivos produzca daños a una pluralidad de personas de manera que sea imposible establecer con exactitud los perjuicios individuales, el juez valiéndose de los medios probatorios necesarios determinará en forma global los perjuicios y señalará la indemnización correspondiente así como la manera de distribuirla entre los afectados.

Para el establecimiento de los perjuicios globales el juez también podrá acudir a los indicios, la equidad o a la aplicación de instrumentos como fórmulas matemáticas, técnicas estadísticas y de muestreo, la consideración del enriquecimiento ilícito obtenido por quien produce el agravio, el concepto de expertos en el campo de los derechos colectivos afectados, y en general de los mecanismos que considere idóneos para deducir efectivamente la responsabilidad.

Artículo 19. **Recompensa.** El juez establecerá en cada caso concreto una recompensa a favor del actor popular y a cargo del demandado, que oscilará entre tres (3) y el diez por ciento (10%) del valor de la demolición, enmienda o realización de la construc-

ción o del resarcimiento del daño que sean consecuencia de una acción popular.

Artículo 20. **Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Presentado por la Representante
Viviane Morales Hoyos.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Así como la acción de tutela se ha convertido en un trascendental instrumento para la efectiva protección de los derechos fundamentales a raíz de su consagración en la Carta Política y posterior desarrollo legislativo, existe en el artículo 88 de la Constitución un no menos eficaz recurso para el amparo de los llamados derechos e intereses colectivos, como es el de las acciones populares, cuya existencia se remonta en la historia del Derecho al Derecho Romano y al antiguo Derecho Inglés.

No obstante estas acciones han sido virtualmente desconocidas entre nosotros a pesar de su consagración legislativa en el Código Civil y de manera dispersa, en otros estatutos normativos en el país. En efecto, es poco lo que de ellas se conoce y no resulta ni mucho menos intenso el recurso a su utilización para proteger determinados derechos que trascienden el limitado ámbito del interés individual.

Afortunadamente la Asamblea Nacional Constituyente determinó otorgarle categoría constitucional a tan importante instrumento, interpretando con ello las necesidades de protección derivadas de la aparición de nuevas realidades o situaciones socio-económicas "socializantes", en las que el interés afectado no es ya particular, sino que es compartido por una pluralidad más o menos extensa de individuos.

Estos ejercen verdaderos derechos colectivos para la satisfacción de necesidades comunes y cuando quiera que tales prerrogativas son desconocidas se produce el agravio o daño colectivo, cuyo remedio ha sido atribuido en la Constitución a las acciones populares, auténtico derecho de defensa de la propia comunidad.

La consideración e importancia que las legislaciones y jueces de los diversos países reconocen a los intereses colectivos o difusos, como también los ha denominado algún sector de la doctrina, se traduce en la diversidad de alternativas propuestas para su protección.

Así, se ha presentado la institución del Ombudsman, particularmente con las experiencias que ha habido en Suecia, Gran Bretaña, Israel y Estados Unidos con respecto a los derechos colectivos de los consumidores.

También se ha planteado la figura del coadyuvante o incitador, que no querella en su propio nombre sino que debe obtener la previa autorización del Fiscal (Attorney General), haciéndolo en nombre y bajo el control de este último, como en el caso de Gran Bretaña donde existe una delegación del Fiscal en tal sentido.

Un tercer modelo se configura a través de organizaciones o asociaciones registradas, preestablecidas, autorizadas con legitimación para promover y llevar adelante la acción y el proceso. Experiencias en esta dirección se encuentran en Japón, Europa y América.

Existe también la institución de las acciones de clase o representación (class actions) en Estados Unidos, caracterizadas por la inexistencia de una carga estructural o un contralor directo o indirecto del Estado, la posibilidad de percibir las indemnizaciones en sumatoria y no parciales, y el interés común compartido en nombre de una clase o grupo.

Finalmente, aparecen las acciones populares, denominadas de "amparo" en Argentina y México, consagradas constitucionalmente en países como España y Brasil, y ahora

contempladas en la Constitución Política de 1991 en nuestro país.

Se pretende con ellas que las personas participen en el proceso de la administración de justicia, en forma tal que frente al agravio o amenaza a los derechos colectivos, muchas veces producido por el Estado mismo o por poderosas organizaciones privadas, la comunidad no aparezca inerte, en situación de inferioridad y por el contrario pueda lograrse un cierto equilibrio entre las fuerzas de la contienda judicial.

No obstante, lo novedoso del tema y las características especiales que reviste, plantean a la disciplina jurídica el reto de la renovación y modificación en algunas de sus instituciones tradicionales, como requisito indispensable para obtener una efectiva tutela de los derechos colectivos.

En efecto, ha sido tradicional la dificultad de acceso a la justicia que padecen las situaciones de naturaleza colectiva, en razón de que se considera que los intereses colectivos no son susceptibles de titularidad individual. Algo así como si ellos fueran de todos pero a la vez no fueran de nadie.

Es por ello que desde el punto de vista del derecho subjetivo, su concepción como individual, exclusivo y excluyente debe revisarse para permitir la incorporación a este concepto de los derechos colectivos o difusos, lo cual a su vez provoca necesariamente el reconocimiento de legitimación para los titulares de los mismos.

En tal sentido el proyecto determina una ampliación del tradicional concepto de legitimación, pues no de otra manera puede entenderse la naturaleza misma de una acción llamada "popular", tendiente a amparar situaciones colectivas en las que no es dable hablar del interés concreto y exclusivo de una sola persona.

La legitimación se reconoce por ende de manera concurrente a los cotitulares que estarían habilitados a actuar en juicio, en defensa del interés común, y a las personas jurídicas (sociedades, asociaciones, etc.), cuyos fines institucionales incluyan precisamente la defensa de derechos colectivos. Ello sin menoscabo de la facultad reconocida al respecto por la Carta en favor del Procurador General de la Nación y el Defensor del Pueblo.

Pretende también el proyecto contemplar las consecuencias derivadas de esta nueva visión jurídica, concretamente en lo que hace a las notificaciones, la prescripción, el tipo de procedimiento a seguir, la competencia, las medidas cautelares y el alcance de la sentencia. Estos aspectos ameritan un tratamiento normativo acorde con la finalidad que se persigue mediante el ejercicio de las acciones populares: La protección de derechos colectivos que alcanzan la esencia misma del bienestar común, con las consecuencias sociales, económicas y aún políticas que de ello se derivan.

Consideración especial merece la necesaria modificación del concepto tradicional de la responsabilidad civil basada en el principio general que rige los sistemas civilista y anglosajón y exige que el daño sea cierto y probado por las víctimas de manera independiente, cuyo valor generalmente difiere entre una y otra.

Ocurre que en el caso de violación a los derechos colectivos el perjuicio individual e independiente, la medida del daño sufrido, puede ser virtualmente imposible de establecer y de probar, con la consecuente dificultad para determinar la indemnización correspondiente.

Esta realidad ha sido comprendida por la legislación y la jurisprudencia en Estados Unidos, donde se acepta la demostración de los perjuicios globales sufridos por el grupo y la posterior distribución de la indemnización de carácter global entre cada afectado.

Las referencias jurisprudenciales que existen en Colombia respecto de la prueba de

daños de difícil cuantificación avalan la fijación de la cuantía del daño a través de la prueba indiciaria o de la equidad cuando no es posible establecerla de manera matemática y exacta y constituyen instrumento de reflexión para otorgar al juez facultades que le permitan atender de manera razonable el ideal de justicia involucrado en la reparación de los daños ocasionados por el desconocimiento de los derechos colectivos.

Finalmente no debe olvidarse que buena parte del suceso de las acciones populares radica en la motivación económica que legítimamente persigue el actor popular para introducirse en los avatares del proceso, máxime cuando, como se anotó atrás, en diversas oportunidades su contraparte es económicamente poderosa y dispone de todos los recursos necesarios para enfrentar la relación procesal.

Por ello se hace indispensable reconocer en su favor y a cargo del infractor vencido

en juicio, una recompensa que satisfaga los esfuerzos y la atención dispensados en la defensa de los derechos que comprometen el bienestar de la sociedad en su conjunto.

Dejo a consideración de los honorables Congresistas el proyecto de ley que regula las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Nacional.

Viviane Morales Hoyos, Representante a la Cámara por Bogotá.

CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 25 de marzo de 1993, ha sido presentado en este Despacho, el proyecto de ley número 223 de 1993, con su correspondiente exposición de motivos, por la honorable Representante Viviane Morales Hoyos.

El Secretario General,

Diego Vivas Tafur.

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA

ACTA RESUMIDA NUMERO 009

(Sesiones Ordinarias Legislatura 1992-1993)

En Santafé de Bogotá, D. C., siendo las 15:05 horas de la tarde del día martes 15 de septiembre de 1992, previa citación se reunieron en el Salón Murillo Toro, perteneciente a la Comisión Primera Constitucional Permanente, los miembros de la misma con el fin de sesionar.

La Presidencia indica a la Secretaría, proceda al llamado a lista contestando los siguientes honorables Representantes: Cabrera Caicedo Jorge Eliseo, Camacho Weverberg Roberto, Carrizosa Franco Jesús Angel, Correa González Luis Fernando, Chavarriaga Wilkin Jairo, Espinosa Vera Yolima, Gallardo Archbold Julio E., Gaviria Correa Gonzalo, Martínez Betancourt Darío, Murgueitio Restrepo Francisco, Perea Ramos Jaime, Rincón Pérez Mario, Rojas Jiménez Héctor Helí, Rosales Zambrano Ricardo, Ruiz Medina Jairo, Sedano González Jorge, Uribe Escobar Mario de Jesús, Uribe Márquez Arlem, Villalba Mosquera Rodrigo, Vives Menotti Juan Carlos.

Informado del quórum para decidir, la Presidencia declaró abierta la sesión y en el transcurso de la misma, se hicieron presentes los honorables Repre-

sentantes: Echeverry Piedrahíta Guido, Gutiérrez Morad Marco Tulio, Jaimes Ochoa Adalberto, Jamiroy Muchavisoy José Narciso, Lucio Escobar Ramiro Alberto, Morales Hoyos Viviane, Rivera Salazar Rodrigo, Rodríguez Martínez Silvano.

Con excusa dejaron de asistir los honorables Representantes: Borré Hernández Rafael, De la Espriella Espinosa Alfonso, Jattin Saffar Francisco José, Pérez García César Augusto, Salazar Cruz José Darío.

II

Corrección de vicios subsanables, en actos del Congreso, remitidos por la Corte Constitucional, cuando fuere el caso: (Artículo 79 numeral 5 del Reglamento del Congreso):

Ley número 01 de 1992, "por la cual se provee a la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales en el Distrito Capital".

Se informa por la Secretaría, que han sido entregados a cada uno de los honorables Representantes tanto el fallo como el auto aclaratorio; emitidos por la Corte Constitucional con fecha 3 y 9 de septiembre respectivamente.

El Presidente, aclara a los miembros de la Comisión que, en concordancia con el auto proferido por la Corte Constitucional, le corresponde ahora, a la Cá-

mara de Representantes subsanar los vicios de procedimiento en que se incurrió al tramitarse la Ley 1ª de 1992. Con tal fin, la propia Corte indicó expresamente las votaciones que deberían repetirse. Una de ellas, la que se surtió en la Comisión Primera, una vez fue aprobado, en segunda vuelta, el articulado de la ley por parte del Senado en pleno. Como la última votación se cumplió, el pasado martes 8 de septiembre como consta en el oficio de Secretaría General No. S. G. 600; le corresponde hoy a la Comisión decidir si aprueba sin modificación alguna, el texto íntegro de la Ley 1ª de 1992 y solicita a la Comisión el pronunciamiento respectivo.

En uso de la palabra el honorable Representante Ricardo Rosales Zambrano, expresa su complacencia por la presencia en el recinto del señor Alcalde Mayor de la capital de la República y reitera su acertada diligencia con que ha llevado a cabo su labor. En igual sentido se pronuncia el honorable Representante Arlem Uribe Márquez.

Preguntada la Comisión, si aprueba sin modificación alguna, el texto de la Ley 1ª de 1992, ésta así lo quiere. De igual manera, la Presidencia pregunta a los miembros de la Comisión, si quieren que esta ley tenga segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes; ésta así lo desea.

Agotado el Orden del Día, la Presidencia levantó la sesión, siendo las 4:10 horas de la tarde y convocó para el próximo miércoles 16 de septiembre a las 10:00 de la mañana.

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

CONTENIDO

Gaceta número 60 - Jueves 1º de abril de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA

	Págs.
Proyecto de ley número 223 de 1993, por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra"	1

CAMARA DE REPRESENTANTES

Proyecto de ley número 223 de 1993, por medio de la cual se reglamentan las acciones populares consagradas en el artículo 88 de la Constitución Política	6
Comisión Primera - Acta Resumida número 009 de 1992	8