



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 215

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 18 de junio de 193

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

## SENADO DE LA REPUBLICA

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 290 de 1993 Senado, "por la cual se deroga la obligación de constituir patrimonio de familia inembargable sobre los inmuebles calificados como vivienda de interés social por la Ley 9 de 1989".

De acuerdo con lo dispuesto por la Sección Segunda, del Capítulo Sexto del Título II de la Ley Normativa del Congreso de la República, rindo ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 290 de 1993 de autoría del honorable Senador Hernán Echeverri Coronado. Estimo que dada la gran importancia de la iniciativa legislativa se exigen unas consideraciones previas en torno al tema, antes de entrar a juzgar las bondades y defectos de la misma.

#### I. EL PATRIMONIO DE FAMILIA INEMBARGABLE

##### 1. Antecedentes legislativos.

Si bien la Constitución expedida en 1991 hace expresa alusión a esta figura en su artículo 42, lo cierto es que su origen se remonta a 1930. En efecto, durante la administración del Presidente Enrique Olaya Herrera y para afrontar las graves secuelas derivadas de la profunda crisis económica mundial que afectó sensiblemente a las familias de menores ingresos fue presentado, en septiembre de ese año por intermedio de su Ministro de Gobierno, Carlos E. Restrepo, un proyecto de ley tendiente a crear el Patrimonio de Familia Inembargable. En la exposición de motivos se puso de manifiesto que: "Todas las legislaciones reconocen en principio que ciertos bienes del deudor no pueden ser perseguidos por sus acreedores, pero entre nosotros son tan pocos los que gozan de ese privilegio, que no bastan en ningún caso para que el deudor quebrado y su familia no queden a merced de la miseria. La reforma tiende, pues, a aumentar la cantidad de los bienes inembargables en una cuota hasta de \$ 1.000, concediendo el derecho de hacerlo a quien quiera 'poner su familia bajo la égida

de los malos cálculos o de la mala suerte'" (el subrayado es mío) (1).

Tal y como señaló el Ministro esta figura no era extraña en otras latitudes. Fue primero el Estado de Texas el 26 de enero de 1839 y luego todos los Estados de la Unión Americana en 1862 cuando, en orden a facilitar la adquisición de pequeñas propiedades, se creó **El Homestead** (2). Pero lo cierto es que en Francia en 1909 es donde adquiere sus verdaderos contornos: Facilitar a las familias la adquisición y conservación de un hogar siendo para ello necesario dotarlo del cariz de inembargable.

En la sesión del miércoles 30 de septiembre de 1930 fue considerado y aprobado en primer debate el citado proyecto de ley y pasó a estudio de la Comisión de Legislación Civil (conformada por los honorables Senadores J. A. Gómez Rivero, José Joaquín Hernández, Enrique Sánchez y Junio E. Cancino) que en su informe de octubre 13 señaló que este "Proyecto... adopta una institución existente en las naciones más avanzadas, establecida para prevenir la miseria causada por el azar de los negocios y por las agudas crisis que, de tiempo en tiempo, devoran la riqueza pública y privada" (3), y luego de dilatadas discusiones la iniciativa legislativa fue aprobada en último debate el 19 de mayo de 1931 y se sancionó al otro día convirtiéndose en la Ley 70 de ese año (4).

Sin embargo, como muchas de nuestras leyes durmió un largo sueño de inaplicación y fue necesario que se elevara a rango constitucional por el Acto legislativo número 1 de 1936, que no hizo otra cosa que autorizar lo que ya existía en los siguientes términos: "Las leyes determinarán lo relativo al Estado Civil de las personas, y los consiguientes derechos y deberes, así mismo podrán establecer el patrimonio de familia inembargable e inalienable" (5).

(1) Historia de las Leyes, Tomo 1931, pág. 185.

(2) Arturo Valencia Zea, Derecho Civil, Tomo V, Derecho de Familia, Ed. Temis, pág. 90.

(3) Historia de las Leyes, Tomo 1931, pág. 188.

(4) "Diario Oficial" N 21.706, 5 de junio de 1931.

(5) Artículo 50 C.N. de 1886.

Se trataba pues de una restricción a la libertad de enajenación que genéricamente reguló el artículo 37 de la misma Constitución de 1886.

##### 2. Definición.

De acuerdo con el profesor Jorge Angarita Gómez "se entiende por patrimonio de familia el constituido sobre el dominio pleno de un inmueble que no posee otra persona pro indiviso, cuyo valor no pasa de \$ 10.000 y que ha de beneficiar a toda la familia o alguno de sus miembros" (6).

De suerte, que se puede definir como una **limitación** al derecho de dominio sobre un bien inmueble de propiedad exclusiva del que constituye el patrimonio, en beneficio de una familia o de parte de ella.

##### 3. Objeto.

Tal y como ya quedó expuesto, busca asegurar la subsistencia y seguridad económica de la familia, sustrayendo del comercio la casa de habitación para que ésta pueda servir de respaldo y protección económica: es entonces una consecuencia de la obligación alimentaria a que alude el artículo 413 de nuestro Código Civil.

##### 4. Características.

De la definición líneas arriba esbozada se concluyen las notas esenciales del Patrimonio de Familia Inembargable:

4.1. Debe constituirse solamente sobre bienes raíces cuyo valor no exceda de \$ 10.000 cuando se hace voluntariamente, ya que la cuantía no se tiene en cuenta tratándose de patrimonios familiares forzosos.

4.2. Únicamente recae sobre el dominio pleno del inmueble.

##### 5. Sujetos.

Son de dos clases:

5.1. Constituyente. Conforme lo dispuesto por el artículo 4º de la Ley 70 de 1931 puede ser el padre, la madre, ambos e incluso un tercero.

(6) Jorge Angarita Gómez, Bienes, Tomo II, Ed. Temis, 1980, pág. 250.

5.2. Beneficiarios. Los cónyuges y los hijos de acuerdo con el artículo 5º eiusdem.

6. Clases.

6.1. Voluntario.

Es el regulado por la ley que venimos comentando y cuyo monto no puede exceder de \$ 10.000, lo que hace en la práctica inoperante y que por lo mismo requiere ser reformado. Puede ser constituido por testamento o por acto entre vivos mediante escritura pública, en este caso exige autorización judicial para lo cual debe seguir un trámite legal (artículo 11 ibidem).

6.2. Forzoso u obligatorio.

La Ley 91 de abril 20 de 1936 autorizó la constitución de patrimonio de familia no embargable en las viviendas que hicieran los municipios e instituciones de acción social, en favor no sólo del beneficiario designado, sino también de "su cónyuge y de sus hijos que llegaren a tener" (7). Con todo, el valor del inmueble se limitó a \$ 5.000 y podría hipotecarse pero únicamente a favor del vendedor para garantizar el pago del precio y por lo tanto siendo viable, éste podría obtener el embargo y consiguiente remate dirigido a asegurar el cumplimiento. Así mismo merece destacarse que su constitución se sustrajo de las formalidades de procedimientos prescritas en el Capítulo I de la Ley 70 de 1931.

Igualmente se exigía constituir un patrimonio de familia inembargable a las adjudicaciones que hacía el ICT (Decretos 207 de 1949 y 2476 de 1953) y las que hace la Caja de Vivienda Militar (Decreto 3073 de 1958).

En la actualidad los artículos 60 de la Ley 09 de 1989 y 38 de la Ley 3ª de 1991, regulan esta materia, al tenor de los cuales:

"En las ventas de vivienda de interés social que hagan entidades públicas de cualquier nivel administrativo y entidades de carácter privado; los compradores deberán constituir, sin sujeción a las formalidades de procedimiento y cuantías que se prescriben en el Capítulo I de la Ley 70 de 1931, sobre lo que compran, patrimonios de familia no embargables, en el acto de compra, por medio de la escritura que la perfeccione en la forma y condiciones establecidas en los artículos 2º, 4º y 5º de la Ley 91 de 1936".

"El patrimonio de familia es embargable únicamente por la entidad que financie la construcción, mejora o subdivisión de la vivienda".

7. Constitución.

Hay que distinguir si se trata de forzoso o de voluntario.

En cuanto al forzoso, como quiera que la compraventa del inmueble implica cambio de propietario y además limitación al derecho de dominio debe hacerse mediante escritura pública con la consiguiente inscripción en la Oficina de Registro (es una de las cláusulas del contrato en favor del adjudicatario, esposa e hijos). De otra parte, si se trata de voluntario, igualmente se hace por escritura pública previo cumplimiento del respectivo trámite judicial, contenido en la reseñada Ley 70 de 1931.

8. Levantamiento.

Al respecto los tribunales se han dividido en dos tesis opuestas:

8.1. Según unos basta el mero consentimiento de los beneficiarios:

En otras palabras, no es necesaria la licencia judicial. Con la simple aquiescencia del cónyuge y si hay hijos menores del consentimiento de éstos por intermedio de una guarda dativa (curador ad hoc) —ello por

haber una "supuesta" incompatibilidad entre los intereses de los padres y de los hijos—. En tales condiciones la cancelación no requiere licencia judicial (como si se exige para la Constitución y la sustitución, artículo 11 y 25 ibidem) toda vez que la ley reduce la función del juez al nombramiento de un curador. Es de resaltar que para la cancelación de vivienda adjudicada por el Inurbe (tal y como sucedía con el antiguo ICT) se exige además del consentimiento de la referida entidad y para ello debe ser notificada del respectivo proceso judicial. En respaldo de esta tesis tenemos el pronunciamiento de III de septiembre de 1954 de la honorable Corte Suprema de Justicia, que a este respecto anotó "...para la enajenación del patrimonio de familia no se requiere licencia judicial en caso de haber menores, sino únicamente el consentimiento dado por su curador ad hoc, junto con el consentimiento de la cónyuge, es porque este consentimiento no se exige en calidad de copropietario del patrimonio de familia, sino como una traba legal que garantice la permanencia del bien en el patrimonio del padre, con lo cual es manifiesto que se prolonguen los intereses y necesidades de la familia"(8).

Pienso que no obstante la "presunción" de mala fe que pesa sobre el constituyente al exigirse la participación de un tercero a manera de tutor del menor, debe aplicarse el viejo postulado romano: "En derecho las cosas se deshacen como se hacen" (paralelismo de formas), que aunado a la presunción de buena fe que trae la propia Constitución en su artículo 83, me sirven de base para proponer la eliminación de este innocuo formalismo legalista.

8.2. Otros opinan que se necesita de todo un proceso judicial para obtener la respectiva autorización. Esta tesis, sin embargo, no debe ser de recibo por los argumentos ya enunciados.

9. Sustitución.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley 70 de 1931, es posible sustituir un patrimonio de familia por otro, sin embargo, si dentro de los beneficiarios se encuentra una mujer casada o un menor de edad, el constituyente sólo podrá hacer la sustitución previa autorización judicial. Como puede verse este punto también amerita modificación.

II. Conclusión.

Viene como corolario de todo lo expuesto a pesar de no compartir la propuesta radical de derogar los artículos 60 de la Ley 09 de 1989 y 38 de la Ley 03 de 1991, considero que, aprovechando la iniciativa enhorabuena presentada por el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado, se puedan hacer las reformas necesarias que en materia de patrimonio de familia inembargable exige la legislación patria.

De otra parte, como lo afirmé en la ponencia para primer debate al Proyecto de ley 146 de 1992, la vivienda constituye sin lugar a dudas una realidad muy preocupante que exige de parte del Gobierno y del Congreso un serio análisis a fin de averiguar si el problema reside o no en la normatividad vigente para buscar soluciones al mismo (9). En tales condiciones y por cuanto toca directamente con el proyecto de ley objeto de estudio, me permito adicionar al pliego de modificaciones una serie de artículos que se enderezan a ajustar algunas disposiciones de la Ley 09 de 1989 a la nueva realidad de la Vivienda de Interés Social (VIS).

Así las cosas, el pliego de modificaciones se divide en dos grandes partes, a saber:

1. Reformas a la delegación vigente sobre Patrimonio de Familia inembargable.

Comparto con el autor de la propuesta que "el patrimonio de familia inembargable no ha tenido ni la aplicación ni los resultados benéficos esperados", tanto que como bien anota el Senador Echeverri la forma voluntaria ha caído en completo desuso. Sin embargo, a mi juicio la solución no está en eliminar esta figura. En efecto, cuando la Constitución en su artículo 42 la prevé, nada menos que busca entregar un mecanismo de protección económica al "nucleo fundamental de la sociedad" (10), pretendiendo con ello asegurar la conservación del hogar.

En ese orden de ideas y para que la figura objeto de estudio deje de ser esa "pesada carga", de que habla el autor del proyecto de ley que venimos comentando, sugiero las siguientes enmiendas:

1.1. Para el patrimonio de familia inembargable voluntario (Ley 70/31).

1.1.1. Actualizar la caduca suma de \$ 10.000, trayéndola a valores presentes y establecer un mecanismo de reajuste anual. (Para ello sería bueno homologar las cuantías del voluntario a las exigidas por la Ley 09 de 1989 para el forzoso).

1.1.2. Como desde hace tiempo lo ha venido pregonando el tratadista Arturo Valencia Zea (11), debe exonerarse de la autorización judicial en la constitución del patrimonio de familia inembargable para facilitar la constante rotación de las viviendas y agilizar su movilidad comercial. De manera que bastaría con que concurrieran ante un notario el constituyente y los beneficiarios para que a través de escritura pública sea creado (de la misma manera como en las adjudicaciones del Inurbe se hace por la escritura de venta o por el documento de préstamo).

1.2. Para el patrimonio de familia inembargable forzoso (Vgr. artículo 60 de la ley 09 de 1989 y 38 de la Ley 3ª de 1991):

1.2.1. Eliminar la notificación y el consentimiento del Inurbe, o de quien sea el adjudicatario de vivienda, para el levantamiento. Ello porque el Patrimonio de Familia Inembargable no se puede mantener como una garantía más del crédito (pues actualmente se prohíbe su cancelación mientras la deuda se encuentre vigente): Su filosofía y alcances son otros. Además es inaudito que en pleno siglo XX existan todavía regazos de esa añeja figura del Derecho Romano: la "Capitis Deminutio".

1.2.2. No tiene sentido que si es soltero y no se tienen hijos se pueda enajenarse sin restricción alguna y que, además si es casado y se enajena un inmueble afectado por patrimonio de familia, "ipso iure" el contrato se vicia de nulidad relativa y por ende se subsana con la simple ratificación posterior del cónyuge y de los hijos menores de edad.

Sugiero entonces, que para la cancelación si hay mujer e hijos se necesita apenas del consentimiento de ella y del Constituyente a nombre de los hijos expresado ante Notario eliminando de esta manera cualquier intervención judicial y de guardadores. Precisamente en cuanto al curador ad hoc me parece totalmente inoficioso y redundante: los padres conservan la Patria Potestad y ella cumple idéntica función.

1.1.3. En fin, debe suprimirse toda intervención judicial tanto en el proceso de constitución, como en la sustitución y levantamiento de Patrimonio de Familia Inembargable: La realidad reclama la simple concurrencia ante Notario.

(8) "Gaceta Judicial", Tomo 2146, pág. 586.

(9) "Gaceta del Congreso" Nº 92, abril 26 de 1993.

(10) Artículo 42 de la C. N.

(11) Arturo Valencia Zea, Ob. Cit., pág. 75.

(7) Artículo 2, Ley 91 de 1936.

## 2. Otros ajustes a la Ley 09 de 1989.

Por cuanto toca directamente con el proyecto en estudio, me permito insinuar algunas modificaciones a la Ley 09 de 1989 con las cuales se pretende poner al día la legislación ajustándola a la nueva realidad económica y social del país en tres grandes aspectos: El precio de la Vivienda de Interés Social, VIS.

Las licencias y permisos urbanísticos y finalmente el arrendamiento de inmuebles destinados a habitación.

### 2.1. El precio de la Vivienda de Interés Social.

La política de Vivienda de Interés Social se centra en un sistema de provisión habitacional caracterizado por la concurrencia tanto de esfuerzos del sector público como del privado. Dicho esquema ha permitido promover, en condiciones de mercado, un número respetable de soluciones de vivienda cuyo precio no supera los 135 salarios mínimos mensuales. Esta oferta ha encontrado una demanda efectiva de hogares cuya capacidad de compra se ha visto mejorada por la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, SFV.

Sin embargo, la amplitud del rango que el artículo 44 de la Ley 09 de 1989 estableció para determinar el precio de la Vivienda de soluciones habitacionales de precio cercano a Interés Social ha ocasionado dos problemas:

2.1.1. La concentración de la oferta en los 350 salarios mínimos en lotes con servicios, dejando de lado la oferta de casas de precios intermedios que le permitirían al comprador contar con una verdadera solución de vivienda y no el inicio de una (como lo es un lote con servicios).

Si bien el objetivo del artículo es el de encausar la acción del Estado para atender a los estratos de población de escasos recursos; la práctica demuestra que los hogares que acceden a una solución entre 120 y 135 salarios mínimos mensuales tienen mejor capacidad de compra y son sujetos de crédito por parte del sistema de ahorro y vivienda, y el Subsidio Familiar de Vivienda en la gran mayoría de los casos no propicia la adquisición de vivienda y sí libera capacidad de endeudamiento.

2.1.2. De otro lado, el fijar el valor de la Vivienda de Interés Social, VIS, en salarios mínimos legales mensuales ha ocasionado serios traumatismos al mercado y en especial a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda. Estos pueden resumirse así:

2.1.2.1. El precio de la Vivienda de Interés Social, VIS, tiende a sufrir dos reajustes en el año: El primero corresponde al incremento gradual debido tanto a los costos de producción como de financiación ya que estos últimos se encuentran asociados con la Upac; el segundo, al principio de cada año toda vez que está ligado al del salario mínimo.

2.1.2.2. La concentración de la oferta en los últimos meses del año (cuando se está a las puertas del reajuste salarial) origina un desfase entre la capacidad de compra de los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda y el valor de la solución a la que aspiran, toda vez que el incremento anual es muy superior a la indexación de aquel.

2.1.2.3. El precio límite de la VIS, puede llegar a tener desajustes con respecto a la realidad del mercado inmobiliario, bien porque esté por debajo de las condiciones de éste o ya porque su reajuste sea superior a la inflación desbordando la capacidad de compra de los hogares de ingresos bajos.

De suerte que a mi juicio debe modificarse el artículo 44 de la Ley 09 de 1989 en dos aspectos:

Primero, reducir el rango del precio de la Vivienda de Interés Social para así focalizar la acción del Subsidio Familiar de Vivienda —así como las estrategias municipales— a los estratos de población de menores ingresos.

Y segundo, expresar el valor de la Vivienda de Interés Social, VIS, en Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac. Esto permitiría contar con un precio ajustado a las condiciones del mercado y permitiría una menor aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. Así las cosas el valor máximo de este tipo de solución habitacional sería de 2.040 Upac (aproximadamente 120 salarios mínimos mensuales) para ciudades con población igual o mayor a quinientos mil (500.000) habitantes y de 1.700 Upac (aproximadamente 100 salarios mínimos mensuales) para ciudades con población menor a quinientos mil (500.000) habitantes.

### 2.1. Las licencias, permisos y sanciones urbanísticas.

De esto se ocupa el Capítulo VI de la Ley 09 que busca dotar a las autoridades locales de mecanismos que les permitan hacer cumplir los planes de desarrollo y las normas urbanísticas de los municipios, para contrarrestar los desórdenes derivados de la actividad constructora. Para ello los vecinos tienen un papel protagónico en el trámite de la expedición de licencias y permisos.

En teoría, la disposición era buena ya que buscaba lograr un verdadero ordenamiento físico de las ciudades. Infortunadamente se han presentado los siguientes inconvenientes:

#### 2.2.1. Artículo 63, Ley 09 de 1989.

Esta norma da a la **licencia** los mismos alcances que al **permiso**, tan es así que para construir, ampliar, modificar, adecuar y reparar, demoler edificaciones o urbanizar y parcelar para construir inmuebles en las áreas urbanas, suburbanas y rurales de los municipios se necesita la expedición de un mismo acto administrativo (permiso o licencia).

De su lectura se infiere, que el artículo alude a una amplia gama de aspectos que para efectos de trámite se uniforman a pesar de ser en la práctica totalmente distintos. Así por ejemplo, la actividad de urbanizar o de construir un terreno lleva consigo la implementación de los servicios públicos y la elaboración de proyectos arquitectónicos definitivos. Esto, por supuesto, implica una estricta actuación administrativa para la expedición de la licencia. Al paso que una simple reparación, ampliación o modificación del inmueble no puede exigir el tratamiento dilatado y engorroso de una licencia —por resultar exagerado— cuando basta con un simple permiso.

En tales condiciones propongo exigir trámite de licencia solamente para adelantar obras de construcción de edificaciones en las áreas urbanas y para la urbanización y parcelación de áreas urbanas, suburbanas y rurales. En cambio tratándose de ampliación, modificación, adecuación y reparación y demolición de edificaciones debe requerirse de apenas un permiso. De esta manera se solucionan los problemas suscitados en algunas oficinas de planeación del país, donde, a falta de un criterio legal claro que deslinde los conceptos de licencia y permiso, han hecho carrera interpretaciones torcidas que entran solicitudes de reparaciones y modificaciones con obvio perjuicio para usuarios y constructores.

En lo concerniente al funcionamiento de los establecimientos comerciales, industriales, institucionales, administrativos y de servicios a la licencia de uso y funcionamiento que se expide actualmente, sugiero darle la denominación de **patente de uso y funcionamiento** que resulta más técnica y ajustada a la normatividad vigente, toda vez que ésta es la autorización que da el Estado para explotar una actividad comercial o industrial de acuerdo con las normas legales.

Finalmente, la actual norma tiene previstos unos plazos, que estimo exagerados, para el pronunciamiento sobre las solicitudes y

otorgamiento de licencias. Por ello, y como la función administrativa debe desarrollarse con base —entre otros— en los principios de **economía y celeridad** (12), considero oportuno que sea reducido de 90 a 30 días el plazo para decidir respecto de este asunto.

#### 2.2.2. Artículo 65, Ley 09 de 1989.

Este precepto ordena un engorroso trámite en el que participan los vecinos desde la misma solicitud de la licencia o permiso, como quiera que a éstos se les debe comunicar la petición para que si quieren se constituyan en parte y así hagan valer sus derechos.

Empero, ha sido de común ocurrencia que muy pocos vecinos acuden a la citación y si lo hacen no llegan a ser parte, lo que demuestra a todas luces la inutilidad de este formalismo. Debe, pues, eliminarse esta notificación inicial y por ello recomiendo disponer que —en cambio— se les comunique efectivamente a los vecinos el acto administrativo emitido con posterioridad a la solicitud de licencia o permiso, debiendo por esto conservarse la publicación de la parte resolutive en un periódico que sea de amplia circulación en el municipio donde se encuentren ubicados los inmuebles, o por cualquier otro medio de comunicación social (hablado o escrito). A la postre, con esta enmienda, se brinda a los vecinos la oportunidad de participar en el procedimiento y así formulen sus observaciones del caso. En síntesis, legalmente al vecino se le haría una comunicación y si éste considera pertinente participar dentro del proceso, comparecería ante la entidad competente. Con la medida se busca clarificar el papel de los vecinos: No debe ser un obstáculo para el desarrollo de las ciudades, sino un soporte y un control del progreso local.

#### 2.2.3. Artículo 66, Ley 09 de 1989.

Esta disposición enuncia las distintas clases de conductas que atentan contra el desarrollo urbanístico y de paso regula las sanciones correspondientes, teniendo en cuenta la gravedad de la infracción.

De acuerdo con la propuesta de distinción de los términos **licencia, permiso y patente de uso y funcionamiento** esta norma exige los ajustes del caso. Así mismo, creo conveniente que se adicione un parágrafo que consigne la obligación de las entidades de realizar controles perceptivos a las obras autorizadas.

2.3. El arrendamiento de los inmuebles destinados a vivienda.

Durante muchos años se insistió en la regulación sin éxito del mercado de arrendamientos. Estas medidas llevaron a la generalizada evasión de los controles debido a las fallas y demoras en los procesos de restitución de los inmuebles, a la prórroga automática de los contratos y al crecimiento de los cánones por debajo de la inflación. Además, con ello se desestimuló la oferta de inmuebles para arriendo —que sumada a la caída de demanda— deprimió el mercado de arrendamiento precipitando la extinción de una alternativa real de vivienda.

Tanto por las condiciones económicas y sociales de los hogares pobres, como por las ventajas comparativas a nivel financiero para las familias de altos ingresos, resulta conveniente introducir algunos correctivos enderezados a incrementar la oferta en especial en viviendas de interés social, puesto que en éstos casos el beneficiario requiere de un período de uno a tres años para poder completar el valor de su cuota inicial, tiempo durante el cual por supuesto necesita de un techo digno y en condiciones justas que sólo le puede proveer el mercado formal.

Así las cosas la Ley 56 de 1985 debe ser reformada para permitir (manteniendo el control sobre el arrendamiento de vivienda de

(12) Artículo 209 de la C. N.

interés social) que el acuerdo entre las partes prevalezca en arrendamientos superiores a 2.040 UPAGs.

Ahora bien, las consideraciones arriba expuestas son suficientes para permitirme sugerir a los honrables Senadores miembros de la Comisión Séptima:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 290 Senado 1993, "por el (sic) cual se deroga la obligación de constituir patrimonio de familia inembargable sobre los inmuebles calificados como vivienda de interés social por la Ley 9ª de 1989", cuyo autor es el honorable Senador Hernán Echeverri Coronado y al pliego de modificaciones que se anexa.

**Maristella Sanín Posada,**  
Senadora de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA. CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., junio 10 de 1993.

En los anteriores términos autorizamos la publicación del presente informe:

El Presidente,

**Fernando Botero Zea.**

El Secretario,

**Manuel Enríquez Rosero.**

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley número 290 de 1993 Senado, "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 09 de 1989 y se reforma el Patrimonio de Familia Inembargable".

**ARTICULO 1º** El artículo 3º de la Ley 70 de 1931, quedará así:

El Patrimonio de Familia no puede constituirse sino sobre el dominio pleno de un inmueble que no se posea con otra persona proindiviso, ni esté gravado con hipoteca, y cuyo valor en el momento de la constitución no sea mayor de 2.300 Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac.

**ARTICULO 2º** El artículo 8º de la Ley 70 de 1931, quedará así:

No puede constituirse a favor de una familia más de un patrimonio de esta clase. Empero, cuando el bien no alcance a valer 2.300 Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac, puede adquirirse el dominio de otro u otros contiguos para integrarle.

**ARTICULO 3º** El artículo 9º de la Ley 70 de 1931, quedará así:

El mayor valor que pueda adquirir el bien sobre el cual se constituye un Patrimonio de Familia se considera como un beneficio adquirido que no le quita al patrimonio su carácter primitivo, aun cuando el valor de bien llegue a exceder de las 2.300 Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac.

**ARTICULO 4º** El artículo 11 de la Ley 70 de 1931, quedará así:

La Constitución de un Patrimonio de Familia por acto entre vivos se hará con la simple protocolización de la escritura en una notaría previa inscripción del acto en un libro especial de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos que corresponde a la ubicación del inmueble.

**ARTICULO 5º** El artículo 23 de la Ley 70 de 1931, quedará así:

El propietario puede enajenar el Patrimonio de Familia o cancelar la inscripción por otra que haga entrar el bien a su patrimonio particular sometido al derecho común; pero si es casado o tiene hijos menores, la enajenación o cancelación se subordina en ambos casos al consentimiento de su cónyuge.

**ARTICULO 6º** El artículo 24 de la Ley 70 de 1931, quedará así:

En caso de expropiación por motivos de utilidad pública o interés social, el juez debe dictar medidas conservativas del producto de la expropiación mientras se invierte en la constitución de otro Patrimonio de Familia.

Esta constitución puede hacerse simplemente por la adquisición de uno o más bienes, a título de compra, en la forma prescrita por el artículo 4º de la presente ley.

**ARTICULO 7º** El artículo 25 de la Ley 70 de 1931, quedará así:

Puede sustituirse un Patrimonio de Familia por otro, pero si entre los beneficiarios hay menores o si el constituyente es casado no podrá hacer la sustitución sin mediar consentimiento del cónyuge, expresado ante un Notario.

La escritura pública respectiva debe inscribirse en el libro especial de que habla el artículo 4º de la presente ley.

**ARTICULO 8º** La cancelación del Patrimonio de Familia se hará ante el mismo Notario con el consentimiento solamente del cónyuge.

**ARTICULO 9º** El artículo 5º de la Ley 91 de 1936, quedará así:

Los Patrimonios que autoriza la Ley 91 de 1936 se entienden constituidos por el registro de la escritura de compraventa del inmueble hecha en la forma prevista en el artículo 4º de la misma y no causan los impuestos descritos en el artículo 20 de la Ley 70 de 1931.

**ARTICULO 10.** Para el levantamiento del Patrimonio de Familia no se requerirá del consentimiento de la entidad adjudicataria de la vivienda.

**ARTICULO 11.** El artículo 44 de la Ley 09 de 1989, quedará así:

Entiéndese por Viviendas de Interés Social todas aquellas soluciones de habitacionales cuyo precio de compra o adjudicación sea o haya sido, en la fecha de su adquisición:

a) Inferior o igual a mil setecientos (1.700) Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac, en las ciudades que, según el último censo del DANE, cuenten con menos de quinientos mil (500.000) habitantes;

b) Inferior o igual a dos mil trescientos (2.300) Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac, en las ciudades, que según el último censo del DANE, cuenten con menos de quinientos mil (500.000) habitantes o más.

Lo anterior no obsta para que el Instituto Geográfico Agustín Codazzi o la entidad que cumpla sus funciones, a petición de cualquier persona o entidad, establezca mediante avalúo si una vivienda o un grupo de estas tiene o no el carácter de Vivienda de Interés Social. En las áreas metropolitanas el intervalo aplicable se determinará por la población del municipio mayor. Los municipios deberán reservar en sus planes de desarrollo o planes de desarrollo simplificados la área suficiente para adelantar estos planes de vivienda.

**PARAGRAFO 1º** El Gobierno Nacional podrá ajustar los valores de la Vivienda de Interés Social cuando la corrección monetaria presente variaciones significativas respecto del Índice de Precios al Consumidor, IPC, que determine el DANE para el año inmediatamente anterior.

**PARAGRAFO 2º** Cuando el Índice de Precios al Consumidor, IPC, que señale el DANE, presente variaciones significativas en una ciudad o región determinada el Gobierno Nacional podrá incrementar el valor de la Vivienda de Interés Social, para esa área en especial.

**ARTICULO 12.** El artículo 63 de la Ley 9 de 1989, quedará así:

Para adelantar obras de construcción de edificaciones en las áreas urbanas y para la urbanización o parcelación de predios en las áreas urbanas, suburbanas y rurales se requiere licencia. Para hacer obras de ampliación, modificación, adecuación, reparación y demolición de edificaciones se necesita permiso. El funcionamiento de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y administrativos requerirá de patente de uso y funcionamiento.

Las licencias, los permisos y las patentes de uso y funcionamiento serán expedidos por los municipios, los distritos, las áreas metropolitanas, el Distrito Capital de Santafé de Bogotá, y para el caso de San Andrés Islas, por el departamento.

Las entidades citadas en el presente artículo tendrán un término máximo de treinta (30) días hábiles para pronunciarse sobre las solicitudes de otorgamiento de las licencias, permisos y patentes de uso y funcionamiento. Vencidos los plazos anteriores sin que la entidad se hubiere pronunciado, las solicitudes se entenderán aprobadas en los términos solicitados pero en ningún caso en contravención a las normas que regulen la actividad. El plazo en el caso de las licencias y permisos podrá prorrogarse hasta en la mitad del mismo, mediante resolución motivada, por una sola vez, cuando el tamaño o la complejidad del proyecto lo ameriten. La invocación del silencio administrativo positivo se someterá al procedimiento previsto en el Código Contencioso Administrativo.

La falta de pronunciamiento oportuno de los plazos previstos en el inciso anterior será causal de mala conducta para el funcionario competente.

**ARTICULO 13.** El artículo 65 de la Ley 09 de 1989, quedará así:

Los actos administrativos por medio de los cuales se resuelvan las solicitudes de licencias, permisos y patentes, de uso y funcionamiento serán comunicados a los vecinos colindantes, en la forma prevista por el Código Contencioso Administrativo.

La parte resolutive de dichos actos también será publicada en un periódico de amplia circulación en el municipio donde se encuentren los inmuebles, o por cualquier otro medio de comunicación social, hablado o escrito, por cuenta del interesado.

El término de ejecutoria para el interesado, para los vecinos colindantes y terceros, empezará a correr el día siguiente al de la publicación.

Contra los actos administrativos que otorguen una licencia, un permiso o una patente cabrán los recursos de la vía gubernativa que señala el Código Contencioso Administrativo. Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición del recurso sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa y quedará en firme el acto recurrido. Pasado dicho término no se podrá resolver el recurso interpuesto e incurrirá en causal de mala conducta el funcionario moroso.

**ARTICULO 14.** El artículo 66 de la Ley 09 de 1989, quedará así:

Los alcaldes y el Gobernador del Departamento de San Andrés Islas, podrán imponer las siguientes sanciones urbanísticas, graduándolas según la gravedad de la infracción.

a) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes parcelen, urbanicen o construyan edificaciones sin licencia, amplien, modifiquen, adecuen, reparen o demuelan edificaciones sin permiso, requiriéndolo, o cuando hayan caducado, la licencia o permiso; o en contravención a lo preceptuado en ellos, además de la orden policiva de suspensión y sellamiento de la obra y la suspensión de servicios públicos excepto cuando exista prueba de la habitación permanente de personas en el predio;

b) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensual y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una; para quienes usen o destinen un inmueble a un fin distinto al previsto en la respectiva licencia o patente de funcionamiento, o para quienes usen un inmueble careciendo de ésta, estando obligados a obtenerla, además de la orden policiva de sellamiento del inmueble y la suspensión de ser-

vicios públicos excepto cuando exista prueba de la habitación permanente de personas en el predio;

c) La demolición total o parcial del inmueble construido sin licencia y en contravención a las normas urbanísticas y la demolición de la parte del inmueble no autorizada o construida en contravención a lo previsto en la licencia;

d) Multas sucesivas que oscilarán entre medio salario mínimo legal mensuales y doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales cada una, para quienes ocupen en forma permanente los parques públicos, zonas verdes y bienes de uso público, o los encierren sin autorización de las autoridades de planeación o las administrativas en su defecto, además de la demolición del cerramiento. La autorización de cerramiento podrá darse únicamente para los parques y zonas verdes, por razones de seguridad, siempre y cuando la transparencia del cerramiento sea de un 90% como mínimo, de suerte que se garantice a la ciudadanía el disfrute visual del parque o zona verde.

PARAGRAFO 1º Las multas se impondrán sucesivamente hasta que el infractor subsane la violación de la norma, adecuándose a ella. El producto de estas multas ingresará al tesoro municipal, de los distritos, del Distrito Capital de Santafé de Bogotá, o del Departamento de San Andrés Islas y se destinará para la financiación de programas de reubicación de los habitantes en zonas de alto riesgo, si los hubiere.

La violación de las reglamentaciones sobre usos del suelo en zonas de reserva agrícola continuará rigiéndose por el artículo 60 del Código de Régimen Municipal.

PARAGRAFO 2º Las entidades correspondientes deberán realizar un control perceptivo a las obras que se adelanten al amparo de una licencia o de un permiso.

ARTICULO 15. El arrendamiento de Vivienda de Interés Social queda sometido al régimen de la Ley 56 de 1985.

Los inmuebles cuyo precio sea superior a dos mil trescientas (2.300) Unidades de Poder Adquisitivo Constante, Upac, no quedarán sujetos a lo establecido en los artículos 8º, 9º y 10 de la Ley 56 de 1985.

ARTICULO 16. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 y 19 de la Ley 70 de 1931 y todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

**Maristella Sanín Posada**  
Senadora de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., junio 10 de 1993.

SENADO DE LA REPUBLICA  
COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 15 de junio de 1993.

En los anteriores términos autorizamos el presente informe.

El Presidente,

**Fernando Botero Zea.**

El Secretario,

**Manuel Enríquez Rosero.**

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 236 de 1992, "por la cual se crea la Lotería 'La Samaria' en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

Para un mejor entendimiento de tan importante iniciativa legislativa, estimo oportuno dividir su análisis en dos partes:

#### 1. El derecho colombiano ante el régimen de las loterías.

El artículo 336 de la Constitución Política permite el establecimiento de monopolios sólo con autorización legal previa "con una finalidad de interés público o social". Esta norma recogió en buena medida el artículo 31 de la anterior Constitución cuyo origen se remonta al Acto legislativo número 3 de 1910 (artículo 4º).

Merece destacarse que el monopolio rentístico de las loterías arrancó legalmente con la expedición de la celeberrima Ley 64 de 1923, cuya prolongada discusión en el Congreso de la República dividió a los Parlamentarios entre quienes consideraban preocupante patrocinar esta clase de juegos por estar abiertamente en contra del ahorro y los que venían preciso atender los intereses departamentales, siquiera modestamente, en materia de asistencia pública (sostenimiento de hospitales, asilos y demás establecimientos de beneficencia). Con todo, el ponente para segundo debate, el Senador José Jesús García logró "armonizar estas tendencias bastante opuestas" (1). Por su parte, el Representante Eduardo Ortiz Borda insistió en su informe a la Comisión que el producido de la venta del billete de lotería debería "contribuir a aliviar la suerte de los enfermos y desgraciados" (2).

Así las cosas, el 20 de octubre de 1923 el Congreso de Colombia decretó: "sólo los departamentos podrán establecer desde la promulgación de la presente ley, una lotería con premios en dinero, y con el único fin de destinar su producto a la asistencia pública" (3).

Este texto legal fue parcialmente modificado por la Ley 133 de octubre 16 de 1936 que permitió la libre circulación y venta de loterías departamentales en todo el territorio de la República. Sin embargo, ante las grandes divergencias que se suscitaron en torno a la naturaleza jurídica de las loterías debió el Consejo de Estado pronunciarse para así zanjar el asunto. Al respecto expresó: "La lotería es una especie de juego que consiste, de una parte, para el jugador, en la compra de un billete o título numerado, destinado a ser comprendido en un sorteo que procurará una ganancia a los propietarios de los billetes o títulos sorteados y otra parte para el ente o empresario de la lotería en el beneficio que resulte de la diferencia entre el valor de la venta y los pagos, comprendiendo en esta el de los gastos" (4).

Con la Ley 93 de junio 11 de 1938, y merced a que el origen legal del monopolio concede al Estado la facultad de limitar y controlar la destinación de esos fondos, genéricamente en su artículo 6º, sometió a la inspección y vigilancia del Gobierno a las instituciones de utilidad común, que eran las destinatarias de los recursos de dicho monopolio (5).

Esta misma ley estableció que las loterías estarán a cargo de Juntas Directivas para su organización y funcionamiento de acuerdo con la orientación general dada por la respectiva Asamblea o Consejo. Estoy segura de que a este texto legal se querían referir tanto el autor del proyecto como sus ponentes en la Cámara de Representantes, y no a la Ley 95 de agosto 3 de ese mismo año por la cual se concedió un aumento de sueldos a ciertos empleados nacionales. Sin embargo, me veo obligada a hacer esta corrección en el pliego de modificaciones que adjunto.

Finalmente, el antes referido artículo 336 de la Carta señala tajantemente en su inciso 4º, que "las rentas obtenidas en el ejercicio

(1) Ponencia para primer debate. Senador José Jesús García, septiembre de 1923.

(2) Ponencia para primer debate, Cámara de Representantes.

(3) Ley 64 de 1923, artículo 1º.

(4) Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Julio 7 de 1938. Consejero Ponente Pedro A. Gómez.

de los monopolios de suerte y azar estarán destinadas exclusivamente a los servicios de salud" (el subrayado es mío), por ello el artículo 1º del proyecto de ley en estudio debe ser igualmente modificado, eliminando la parte donde dice que el producto de la venta se destinará además a los programas de "asistencia pública".

#### 2. Santa Marta: Distrito Turístico, Cultural e Histórico.

El 2 de agosto de 1988 el honorable Representante Juan Carlos Vives Menotti presentó un proyecto a la Cámara que surtió los trámites de Acto legislativo (6), "por el cual se erige a la ciudad de Santa Marta, capital del Departamento de Magdalena en Distrito Turístico, Cultural e Histórico".

Luego de cumplir con las dos vueltas, que exigía para reformar la Constitución el antiguo artículo 218, se convirtió en el Acto legislativo número 03 de diciembre 29 de 1989. Por un error de imprenta el artículo 4º del proyecto objeto de estos comentarios se refiere al inexistente Acto legislativo número 03 de 1990, de manera que este "lapsus calami" requiere ser corregido igualmente en el pliego de modificaciones que anexo.

Como bien lo anota el honorable Representante Vives, Cartagena ya cuenta con su propia lotería. En efecto, el 29 de diciembre de 1989 fue sancionada la Ley 89 que creó la lotería "La Cartagenera", con el único interés de dotar de los suficientes recursos a la ciudad para que pudiera afrontar sus nuevos compromisos. A este propósito resultan pertinentes las palabras del entonces Senador Hugo Escobar Sierra, quien esgrimiendo las condiciones similares de Cartagena y de Santa Marta recavó en la necesidad de la expedición de un marco legal parecido para ambas, con estos términos: "Si la justicia es el desarrollo armónico del derecho y éste prevee (sic) iguales normas para hechos o circunstancias similares, el más sano silogismo indica un pronunciamiento idéntico, como lo dispone la iniciativa sometida a nuestro estudio" (7).

Por las circunstancias anteriormente analizadas, me permito proponer a los honorables Senadores: Dése primer debate al Proyecto de ley número 236 de 1992, "por la cual se crea la lotería 'La Samaria' en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta" y al pliego de modificaciones que acompaño.

**Maristella Sanín Posada**  
Senadora de la República.

(5) Recomendamos consultar: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sentencia 24 de octubre de 1980. Consejero Ponente Mario E. Pérez.

(6) Proyecto número 33 de 1988. Cámara y número 25 de 1988. Senado.

(7) Ponencia para segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 25. Senado. Anales del Congreso 199 de 1989.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 9 de junio de 1993. En los anteriores términos autorizamos la publicación del presente informe.

El Presidente,

**Fernando Botero Zea.**

El Secretario,

**Manuel Enríquez Rosero.**

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

al Proyecto de ley 236 Senado de 1992, "por la cual se crea la lotería 'La Samaria' en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Créase la lotería "La Samaria" en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta con dos (2) sorteos anuales y

durante diez (10) años consecutivos, contados a partir de la vigencia de la presente ley, cuyo producto se destinará en su totalidad a los programas de salud en todo el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta.

Artículo 2º La Junta Administradora de la lotería "La Samaria" se integrará así: El Alcalde Mayor del Distrito, quien la presidirá, el señor Personero Distrital, el señor Secretario de Hacienda Distrital, dos (2) Representantes de distinta filiación política elegidos con sus respectivos suplentes por el Concejo Distrital de Santa Marta y los delegados que por ley se designan.

Artículo 3º (No sufre modificaciones).

Artículo 4º Esta lotería queda sujeta a la inspección y vigilancia de que trata la Ley 93 de 1938, como también a las disposiciones contenidas en las Leyes 64 de 1923, 133 de 1936, 12 de 1932 y los Decretos reglamentarios y demás normas complementarias y al Acto legislativo número 03 de 1989 y disposiciones que la desarrollan.

Artículo 5º No sufre modificaciones.

Artículo 6º No sufre modificaciones.

De los honorables Senadores con toda consideración.

**Maristella Sanín Posada**  
Senadora de la República.

HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

COMISION SEPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., 9 de junio de 1993. En los anteriores términos autorizamos la publicación de la presente modificación.

El Presidente,

**Fernando Botero Zea.**

El Secretario,

**Manuel Enriquez Rosero.**

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 346 de 1993 Senado, 266 de 1993 Cámara, "por la cual se fijan reglas para el retiro de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones".

Doctor

**TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN**

Presidente honorable Senado de la República.

Honorables Senadores:

Dando cumplimiento al honroso encargo que me hicieran las Mesas Directivas de las Comisiones Séptimas de las dos Cámaras, presento a su consideración ponencia favorable para segundo debate de los proyectos de ley citados y que fueran unificados y discutidos en las Comisiones conjuntas con las modificaciones y aclaraciones allí aprobadas. Junto con los ponentes de Cámara ratificamos la aclaración hecha en el primer debate que los Proyectos de ley número 203 de 1992 Senado, presentado por el honorable Senador Roberto Gerlein Echeverría, y el número 266 de 1993 Cámara, de Auditoría del señor Ministro de Hacienda, doctor Rudolf Hommes, se fusiona en un solo llamado "por la cual se fijan reglas para el retiro de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones", teniendo en cuenta que esté de acuerdo a las disposiciones constitucionales, cumple con el requisito de haber sido presentado por el Gobierno, con el visto bueno del Ministerio del ramo, toda vez que él implica erogaciones del presupuesto público.

La Contraloría General de la República, acorde con el proceso de modernización del Estado, fundamentado en la Carta Política y la nueva ley de control fiscal requiere de manera urgente e inmediata la adecuación de su planta de personal para el ejercicio y puesta en marcha de los nuevos sistemas de

control fiscal con modernos métodos y procedimientos de auditoría que permitirán valorar la eficiencia, eficacia y economía con que hayan obrado los administradores de los recursos y bienes del Estado.

Para la utilización óptima del recurso humano que desempeñará las nuevas funciones constitucionales y legales en la Contraloría General de la República habrá un efecto inmediato e inminente cual es la disminución de la planta de personal puesto que las antiguas funciones de control requerían un personal que hoy, dado el cambio radical en la concepción misma del ejercicio de la función pública de vigilar la gestión del Estado, queda sin funciones. En efecto, debe acondicionarse la planta de personal con profesionales altamente calificados en las diferentes áreas para lograr óptimos resultados en la labor de fiscalización, cosa que no es posible con el personal que únicamente realizaba labores de revisoría y control numérico legal.

De otra parte es de anotar que funcionarios como los de control previo a las decisiones de la Administración fueron trasladados a la organización interna de cada entidad y por ello es consecuente nuestra tarea de contribuir a la modernización de este órgano de control que debe ir a la par con la modernización del Estado impulsada en este Gobierno.

La adecuación de la planta de personal de la Contraloría General de la República, implica una necesaria desvinculación de personal por supresión de cargos y atendiendo a los principios de equidad y justicia, el personal que llegare a desvincularse por esa reestructuración debe ser indemnizado o bonificado según el caso siempre que se le den las condiciones de funcionarios escalafonados en carrera o empleado público de libre nombramiento y remoción respectivamente, teniendo en cuenta también el tiempo que lleve vinculado a la entidad.

A la fecha, para los servidores públicos de la Contraloría General de la República, pesa una prohibición legal y ésta es la vinculación en forma posterior e inmediata a las entidades donde han ejercido la vigilancia.

No es justa esta medida y por ello se plantea como fue aprobado en primer debate dar vía libre para que los funcionarios afectados por la supresión del cargo, puedan vincularse a las entidades donde hayan ejercido el control fiscal.

Incluyendo las modificaciones hechas a los textos iniciales presento el proyecto definitivo a su consideración. Es de anotar que esas modificaciones fundamentales fueron las siguientes: La propuesta por el honorable Representante Melquiades Carrizosa Amaya como parágrafo al artículo segundo: "Autorícese al Gobierno Nacional para realizar los ajustes presupuestales y las transferencias a la Caja Nacional de Previsión, de las sumas necesarias para el cumplimiento del numeral 5º de este artículo".

Proposición hecha por el honorable Representante Alvaro Vanegas Montoya, de incluir un parágrafo al artículo noveno en los siguientes términos:

"Si en el término establecido en este artículo no se han cubierto las indemnizaciones, o bonificaciones, o iniciado el pago de las pensiones definidas en el numeral 5º del artículo segundo, se reconocerá al exfuncionario una suma mensual equivalente al 75% del salario devengado al momento de la desvinculación y hasta que se haga efectivo el pago, suma esta no reembolsable".

Respecto al artículo once (11) se aceptó la aclaración de incluir en la parte final que podrán ser vinculados a la entidad donde hayan ejercido el control fiscal, "o a cualquier entidad pública entendiéndose la nueva vinculación diferente y con solución de continuidad a la anterior", por propuesta que hiciera el doctor Vanegas. En el artículo séptimo unánimemente se acordó suprimir el inciso segundo.

Con las anteriores consideraciones se ha ajustado este proyecto de ley que responde a la preocupación de dar un tratamiento justo y ponderado a los funcionarios de la Contraloría, afectados por la nueva definición constitucional de control fiscal, se han logrado, en este desarrollo legal, algunas innovaciones en el campo laboral que favorecen a los trabajadores excluidos por la desaparición de las funciones y por ende del cargo dentro de la planta, tales como el reconocimiento de una bonificación escalonada, acorde con la antigüedad, para los empleados públicos. El reconocimiento de la pensión del 75% del salario para los funcionarios excluidos con 50 años o más de edad y más de 15 años de servicio a la Contraloría.

#### Modificaciones.

En plenaria de la honorable Cámara de Representantes:

1. La escala de indemnización de los empleados públicos (artículo 3º) se asimiló a la de los empleados de carrera administrativa (artículo 2) quedando iguales (nueva redacción del artículo 3º).

2. Al artículo 3º se le agrega un inciso aclarando que los empleados públicos también tienen derecho a la aplicación a su ... el numeral 5º del artículo 2º.

Una vez expuestas brevemente las razones que justifican o aumentan la aprobación por parte del Congreso de la República de esta iniciativa que busca hacer justicia con un gran número de servidores de la Contraloría General de la República, muy comedidamente me permito proponer a los honorables Senadores; en primer lugar acoger favorablemente las modificaciones introducidas por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes por cuanto mejoran el texto aprobado por las dos Comisiones Séptimas del Congreso, y en segundo lugar solicito "dése segundo debate a la ponencia al Proyecto de ley número 266 de 1993 Cámara, "por la cual se fijan reglas para el retiro de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones".

De los honorables Senadores,

**Jorge Eliécer Lozano Gaitán**  
Ponente proyecto.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de Acto Legislativo número 236 de 1993, "por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales", (artículos 299, 300 de la C. P.).

Con los rigores constitucionales legales y reglamentarios las Comisiones Primeras homólogas del honorable Senado y la Cámara de Representantes el Congreso dentro del actual periodo ha dado curso al proyecto de acto legislativo modificador de la Carta Política de 1991 en lo que atañe al régimen de las Asambleas Departamentales.

Tanto en la exposición de motivos, como en la ponencia para primer debate han quedado claras las razones que justifican las modificaciones propuestas; con las observaciones de rigor unos y otros Congresistas presentaron en la primera vuelta las causas que justifican el proyecto en comento. En debate, los honorables Congresistas así como los ponentes arguyeron razones poticimas de fundamento del proyecto y en igual forma algunas consideraciones reformativas no sustanciales que han de tomarse en cuenta para este segundo debate.

#### Destacamos:

a) En primer debate el proyecto fue aprobado en la misma forma como fue presentado, sólo que atendiendo a las observacio-

nes de los señores Senadores Roberto Gerlein Echeverría y Jorge Ramón Elías Náder se acordó modificar el inciso tercero del artículo primero en el sentido de que no se debe hablar de Distritos Provinciales sino de Círculos Electorales conforme a la técnica;

b) El Senador Gerlein Echeverría se opuso radicalmente al texto del numeral veinte del artículo segundo en el sentido de que las Asambleas no pueden otorgar facultades por tómpore a los Gobernadores en razón a que el mismo texto del proyecto le establece tres periodos anuales de sesiones ordinarias y en razón a que los Gobernadores tienen la facultad constitucional de convocar las Asambleas para que sesionen en forma extraordinaria;

c) Se impone ajustar la fecha de los periodos propuestos en este mismo acto a los ya aprobados por Senado y Cámara, en el Proyecto de ley 227 de 1993 así:

**Primer periodo.** El primer año del 2 de enero al último día de febrero, para que se proceda a la elección del Contralor Departamental en los primeros 10 días de enero a fin de que inicie el cumplimiento de sus funciones simultáneas con el Gobernador elegido para el mismo periodo.

El segundo y tercer año después de la elección el primer periodo de sesiones será del primero de marzo al último día del mes de abril.

**Segundo periodo de sesiones.** Del 1º de junio al 30 de julio de cada año.

**Tercer periodo.** Del 1º de octubre al 30 de noviembre de cada año.

Los periodos de sesiones establecidos podrán ser prolongados cada periodo en 10 días más por voluntad de la respectiva Asamblea.

Estas son pues modificaciones que han de depurarse en el texto de el articulado, que no fue modificado en el primer debate pero que se concertó hacerlo en las plenarias.

Para mayor celeridad legislativa en el texto del articulado así se hará.

La ponencia para primer debate en prolijo estudio hace un resumen de la evolución histórica del problema de las Asambleas Departamentales y la historia del Derecho Constitucional Colombiano afirmando que esta temática ha sido "objeto de agudos y difíciles análisis", por parte de los constituyentes, legisladores, tratadistas, profesores de Derecho Público y hoy por los mismos Diputados, Contralores Departamentales y demás funcionarios.

Afirma igualmente que el problema de la organización de las Asambleas va aparejado con la organización político-administrativa de los territorios y objeto de múltiples preocupaciones por parte de los teóricos, tanto que ha pasado de los regímenes de República Unitaria al extremo de los estados federales. Hace consideraciones sobre el fenómeno político-administrativo de la organización bipolar de nuestro territorio unas veces centralista y otras federalista. Arrancando incluso, desde los albores de nuestra propia nacionalidad.

Hablan los ponentes de los problemas que afrontó la República durante el periodo de más de dos décadas para lo cual el señor Núñez respondió con el esquema centralización política y descentralización administrativa.

Coinciden con la exposición de motivos al proyecto en el sentido de que la reforma más sustancial a la institución de la Asamblea se dio en la reforma de 1968. Advierte como se elevó a canon constitucional la planeación del desarrollo económico y social, así como la de las obras públicas siendo las Asambleas quienes debían determinar tal planeación, fijando los recursos e inversiones para su ejecución, todo con la planeación nacional y regional.

En igual forma se describe aquellas operaciones de gestión. La ponencia advierte, "por ser Asambleas de funcionamiento discontinuo y muy reducido sus periodos de sesiones, se incorporó en 1968 una disposición para elimi-

nar los inconvenientes de ese funcionamiento ocasional. Mediante esa disposición las Asambleas gozaron de la atribución para revestir pro tómpore de precisas funciones a los gobernadores, esto es, se generalizó la institución denominada facultades extraordinarias, que constituía en este caso una delegación parcial y transitoria de las funciones administrativas de las Asambleas al ejecutivo departamental, para que pudiera dictar medidas que tuvieran la misma fuerza, vigencia y generosidad de las ordenanzas".

La ponencia refiere igualmente los criterios motivados de la Asamblea Nacional Constituyente de 1991 que fijó pautas para ser efectiva la descentralización en todos los órdenes de la actividad social, económica, política y administrativa acotando: "La Constitución Política de 1991, rediseñó la naturaleza del Estado bajo la concepción de que Colombia es una República Unitaria, descentralizada con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Es decir, la definición de las políticas generales y de coordinación compete a la Nación, al paso que la efectiva prestación de los servicios compete a las localidades. El Departamento, por su parte, está llamando a ocupar una disposición decisiva para que esas políticas de la Nación respondan a los quereres nacionales y el municipio adquiera capacidad de gestión que le permita maximizar la combinación de todos los recursos económicos, humanos y materiales para el cumplimiento de los planes de desarrollo económico y social que ha debido concertar con la comunidad y armonizar con los de las esferas administrativas superiores.

La nueva concepción del modelo departamental, reposa en la indiscutible jerarquía histórica, política y sociológica del departamento en la vida nacional y le ha asignado trascendente responsabilidad dentro del plan general que apunta hacia la modernización del Estado, la democratización de la sociedad y la elevación del nivel de vida de los habitantes.

#### Fundamentos del proyecto en estudio:

Además de las modificaciones sufridas por los honorables Senadores mencionados ya en el contexto de la presente ponencia, y la definición de las fechas en que sesionarán las Asambleas Departamentales el proyecto contiene los siguientes aspectos que fueron considerados en la ponencia para primer debate.

El acto legislativo que ocupa nuestra atención en su artículo primero recoge en esencia varias de las normas del mencionado proyecto de Ley 70 gubernamental, excepto:

1. Agrega en el primer inciso que dicha corporación gozará de autonomía administrativa y presupuesto propio.

2. Reforma el segundo inciso del artículo 299 de la Constitución Política en el sentido de establecer que el régimen de inhabilidades e incompatibilidades de los Diputados será fijado por la ley.

3. Establece una asignación por la asistencia a sesiones mensual para los Diputados la cual debe fijar la ley y no puede exceder de la asignación mensual de los Congresistas. La Constitución Política de 1991, dice que los Diputados, tendrán derecho a honorarios por su asistencia a las sesiones correspondientes.

4. Baja la condición de la edad, de 21 a 18 años para ser Diputado.

5. Se elimina con este proyecto la calidad que deben tener los Diputados de no haber sido condenados a pena privativa de la libertad con excepción de los delitos políticos o culposos, lo cual resultaría contrario a las aspiraciones de la opinión pública.

En lo que toca con el artículo segundo del proyecto de acto legislativo, transcribe las atribuciones del artículo 300 de la Constitución Política, hasta el numeral 10. El numeral 11, 12, 13, 14 y 16 corresponden al artículo 14 del Proyecto de ley 70 gubernamental.

Los numerales 15, 18 y 27 del mismo artículo no apuntan a reformar la Constitución Política, por lo que podrían considerarse como adiciones a la misma.

El numeral 19 sí debe considerarse como reformativo de la Carta Política ya que es contrario a su espíritu y particularmente a la tendencia muy marcada por demás en la Asamblea Nacional Constituyente a prohibir delegados de los miembros de las corporaciones públicas en juntas directivas de entidades descentralizadas. Además el numeral no especifica ni la junta directiva ni la naturaleza de la entidad. Esto es volver a que los miembros de las corporaciones públicas tengan injerencia en las juntas directivas de las entidades descentralizadas.

El numeral 20 en su primera parte está consagrado en el artículo 300 numeral 9 de la Constitución Política, y su segunda parte contraria la concepción del Estado Unitario porque en este contexto la única corporación encargada de elaborar códigos es el Congreso de la República.

El numeral 17 implicaría otra reforma constitucional a la estructura de la forma como la nueva Constitución concibió el Control Fiscal, ya que los responsables de rendir cuentas son los que manejan fondos o bienes de la Nación. En la misma situación se encuentran el numeral 22 y 23 porque la facultad de fomento frente a las industrias y actividades convenientes al desarrollo del departamento le corresponde hoy por hoy al Gobernador, lo cual también obligaría una reforma constitucional en este otro sentido.

Los numerales 24 y 25 representan una innovación en el manejo de la deuda pública a cargo del departamento y de sus propias rentas.

El numeral 26 consigna el artículo 159 del Proyecto de ley 70 gubernamental.

El numeral 27 igualmente es nuevo.

El numeral 28 es el mismo artículo 146 del Proyecto de ley 70 gubernamental.

Finalmente el numeral 29 asigna la determinación del aspecto fiscal, de comercio exterior, de cambios y financiero a las Asambleas Departamentales de los departamentos ubicados en regiones fronterizas de acuerdo con la Constitución y la ley. En una República Unitaria y con las características de la nueva Constitución participativa y con autonomía de las entidades territoriales estos temas son objeto del manejo y orientación del Ejecutivo Nacional sin perjuicio de lo que preceptúan los artículos 289 y 298 de la Constitución Política y de lo excepcionalmente establecido para el Archipiélago de San Andrés y Providencia en el artículo 310 de la Constitución por su ubicación geográfica.

El último inciso de este numeral es copia textual de la parte final de artículo 300 de la Constitución Política, con la diferencia de que el inciso en comento se refiere a los artículos 3, 5 y 7 cuando deben ser numerales ya que el proyecto de acto legislativo es sólo de dos artículos.

En su mayoría las atribuciones y funciones que trae este proyecto legislativo es un preceptuadas en el Decreto 122 de 1986, las cuales son hoy las vigentes y aplicables mientras no contraríen la Constitución Política de 1991.

En síntesis, abrir el debate en torno a este proyecto de acto legislativo enriquecería la discusión sobre la reglamentación que debe darse a los departamentos en el nuevo contexto de la organización de las entidades territoriales fundamentalmente cuando cursan hoy en el Congreso de la República no pocos proyectos que apuntan a la organización y modernización de los departamentos.

Por lo anterior, en el ánimo de abrir la discusión y conscientes de los aportes tanto de los honorables Senadores como de los honorables Representantes.

Proponemos: Dése segundo debate al Proyecto de Acto Legislativo número 236 de 1993, "por el cual se modifican algunos artículos del régimen de las Asambleas Departamentales" (artículos 299, 300).

Honorables Senadores,

**José Renán Trujillo García**  
Senador de la República.

**Juan Carlos Vives Menotti**  
Representante a la Cámara.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 270 de 1993.

Santafé de Bogotá, D. C., junio 1º de 1993

Señor  
Presidente y demás Miembros  
Comisión Tercera  
Senado de la República  
E. S. D.

Por honrosa designación del señor Presidente de la Comisión me corresponde rendir ponencia sobre el Proyecto de ley número 270 de 1993 presentado a consideración del Congreso por la honorable Senadora María Isabel Cruz Velasco.

El proyecto modifica la Ley 25 de 1959 en lo que hace relación a la prohibición a los municipios para exonerar a personas naturales o jurídicas del pago del impuesto nacional sobre los bienes inmuebles ubicados en el Departamento del Valle del Cauca.

El propósito de la autora del proyecto es muy loable si se considera que muchas entidades sin ánimo de lucro como hospitales e instituciones de beneficencia han solicitado la exoneración del impuesto, equivalente al 3 por mil anual, sobre el monto de los avalúos catastrales a fin de cumplir con su objetivo de desarrollar actividades sociales que sean compatibles con los programas del Gobierno porque corresponden a los planes de desarrollo de la Nación, el departamento y los municipios. Se busca con esta iniciativa que las entidades sin ánimo de lucro inviertan directamente en sus programas sociales el valor correspondiente a dicho impuesto en vez de que el Gobierno cobre el impuesto para luego devolverlo a través de las inversiones sociales que éste realice.

Sin embargo, en tratándose de una exoneración de un impuesto nacional establecido por ley de la República, consideré pertinente dirigirme al Ministerio de Hacienda y a Planeación Nacional para obtener su concepto o su aval para el trámite del proyecto y recibí su concepto que me permito resumir a continuación:

El artículo 317 de la Constitución Nacional establece que "solo los municipios podrán gravar la propiedad inmueble...". Es decir, ni la Nación, ni los departamentos pueden establecer tributos sobre una base gravable. Es claro entonces que la Ley 25 de 1959 se encuentra derogada.

También, el artículo 294 de la Constitución Política establece que "la ley no podrá conceder exenciones ni tratamientos preferenciales en relación con los tributos de propiedad de las entidades territoriales". Es decir, que el Proyecto de ley número 270/93 es inconstitucional en la medida que está limitando la discrecionalidad que tienen los municipios para establecer exenciones a los impuestos de su propiedad.

Tampoco es necesario promover un proyecto de ley como éste para modificar una ley constitucionalmente derogada.

Lo expuesto anteriormente no significa que las Corporaciones Autónomas Regionales pierdan esta fuente de recursos, es el caso de

la Corporación Autónoma Regional del Cauca (CVC) ya que el inciso 2º del artículo 317 de la Constitución Nacional determina que la ley podrá establecer un porcentaje del predial y de la contribución de valorización a estas entidades. Además, el Consejo de Estado determinó que mientras se expide la ley que establezca los porcentajes de participación de las corporaciones, continúan vigentes las leyes específicas que creaban impuestos con destinación exclusiva a tales entidades.

La solicitud formulada por diversas entidades sin ánimo de lucro del Valle del Cauca se puede satisfacer en la medida en que los municipios con la anuencia de la CVC, manejen con la discrecionalidad que les es propia este tipo de exoneraciones.

En consecuencia me permito solicitar a los honorables Senadores, miembros de la Comisión Tercera, que se archive el Proyecto de ley número 270 de 1993.

**Luis Fernando Londoño Capurro**  
Senador de la República.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

en Senado, al Proyecto de Acto legislativo número 242/93 Cámara, 47/93 Senado, "por medio del cual se crea el Distrito Ecoturístico, Cultural e Histórico del Sur del Huila, con capital en San Andrés y se dictan otras disposiciones".

Doctor  
**TITO EDMUNDO RUEDA GUARIN**  
Presidente honorable Senado de la República  
E. S. M.

Apreciado Presidente y honorables Senadores:

Cumplo con el honroso deber de rendir ponencia al Proyecto de Acto legislativo número 47 de 1993 Senado, "por medio del cual se crea el Distrito Ecoturístico, Cultural e Histórico del Sur del Huila, con capital en San Agustín y se dictan otras disposiciones".

El presente Acto legislativo ya ha hecho tránsito en la Cámara de Representantes y en la Comisión Primera del Senado de la República tan sólo restándole el segundo debate en esta Corporación. La Constitución de 1991 exige para el trámite de los Actos legislativos que éstos tengan una primera vuelta en el Congreso y que posteriormente en la Legislatura siguiente den su segunda vuelta.

La importancia de este proyecto se debatió en cada una de las sesiones a las que fue sometido, se puede decir que los colombianos iden con fervor la aprobación de este Acto legislativo. La comunidad agustiniana que sufre hoy el rigor de ver deteriorado su parque arqueológico solicita de parte del Congreso de Colombia la solidaridad necesaria para que el Distrito de San Agustín se eleve a rango constitucional. De otra parte, para el Estado es una prioridad proteger la cultura ancestral que allí tiene asiento.

En atención a las anteriores consideraciones propongo a los honorables Senadores se dé segundo debate al Proyecto de acto legislativo número 47 de 1993, "por medio del cual se crea el Distrito Ecoturístico, Cultural e Histórico del Sur del Huila, con capital en San Agustín, y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

**Parmelio Cuéllar Bastidas**  
Senador ponente.

Autorizamos el anterior informe.  
El Presidente,

**Darío Londoño Cardona.**

El Secretario,

**Eduardo López Villa.**

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 315 de 1993, "por la cual se regula la realización de los censos de población y vivienda en todo el territorio Nacional".

Señor Presidente  
Honorables Senadores  
Comisión Primera del Senado.

En cumplimiento del honroso encargo de dar ponencia para primer debate al proyecto de ley, que por iniciativa del Gobierno, regulará en adelante los censos de población y vivienda en el territorio nacional, queremos presentar a esta Comisión los aspectos más destacados de dicho proyecto.

Como resulta ostensible, los datos y las cifras que los censos aportan resultan necesarios para la labor de toma de decisiones gubernamentales y para una adecuada distribución de los recursos fiscales entre los diferentes entes territoriales. De allí la importancia de un sistema de información actualizado.

En el proyecto presentado por el Gobierno a consideración del Congreso de la República se pretenden plasmar los criterios para la realización de dichas actividades censales, así como la realización de un censo que este año permita actualizar la información poblacional existente desde 1985.

El proyecto asigna al DANE la realización de los censos que el Gobierno señale. Establece la inmovilización de habitantes de zonas urbanas durante la realización de los mismos. Así mismo se permite que funcionarios públicos, maestros y estudiantes colaboren en la ejecución de tales censos.

Se preserva el carácter confidencial de la información obtenida y se faculta al DANE para que imponga multas a quienes incumplan u obstaculicen la realización del censo.

Este proyecto, de apenas nueve artículos, es una buena herramienta para una adecuada actualización de la información existente y, por ende, un mecanismo para una mejor toma de decisiones.

Por las anteriores razones nos permitimos proponer:

Dése primer debate al Proyecto de ley número 315 de 1993, "por la cual se regula la realización de los censos de población y vivienda en todo el territorio nacional".

**Carlos Espinosa Facio-Lnce y Hugo Castro Borja,** Senadores.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al proyecto de ley número 316 de 1993, "por medio de la cual se desarrolla el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política".

Honorables Senadores:

Cumplo con el encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente, de rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia, iniciativa de origen parlamentario presentada a consideración del Congreso por los Senadores Omar Yepes Alzate y Guillermo Angulo Gómez.

La iniciativa busca desarrollar el contenido del numeral 13 del artículo 305 de la Constitución de 1991, la cual le entregó a los gobernadores departamentales la facultad de escoger los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en cada entidad territorial, de acuerdo con la reglamentación que al respecto fijara el Congreso Nacional.

La norma textualmente dice:  
"Artículo 305. Son atribuciones del gobernador...

13. Escoger de ternas enviadas por el Jefe Nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento, de acuerdo con la ley".

Quiso el constituyente otorgar a los mandatarios departamentales la facultad de intervenir en el proceso de selección de los funcionarios del nivel directivo, encargados de orientar las actividades de los distintos organismos del Estado que tengan seccionales en cada departamento, con el ánimo de articular la acción de la administración nacional con la territorial, y de controlar, con mayor competencia, la calidad de las obras y de los servicios que prestan las entidades del orden nacional en los distintos departamentos del país.

Esta facultad se encuentra en consonancia con la autonomía que buscó darle a los departamentos la nueva Carta Política, en cuanto a la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social; y, obviamente, con la elección de los gobernadores por voto directo de los ciudadanos de la respectiva entidad territorial.

En cuanto a la norma específica objeto de esta iniciativa, coincido con sus autores en que su operatividad se encuentra sujeta al desarrollo legal, razón por la cual, mientras no se expida por parte del Congreso la ley reglamentaria, es una disposición inocua vigente sólo como supuesto constitucional.

De allí la oportunidad de este proyecto que contribuye al avance y consolidación del contenido de la Constitución de 1991.

Identificado con la necesidad de que el Congreso expida una ley que desarrolle esta disposición constitucional, debo referirme al contenido del proyecto que ahora nos ocupa, y exponer las razones por las cuales he considerado conveniente introducir sensibles modificaciones al articulado del mismo, las cuales se recogen en el Pliego de Modificaciones anexo a esta ponencia.

En primer lugar, el proyecto contiene en su artículo segundo un párrafo transitorio en virtud del cual, a partir de la vigencia de la ley propuesta, todos los servidores públicos que desempeñen en propiedad o por encargo una gerencia o jefatura seccional, deberían ser reemplazados mediante el procedimiento que plantea el proyecto, dentro del mes siguiente de vigencia de la norma.

Considero inconveniente esta disposición en virtud de que nos encontramos en la recta final de un gobierno al cual, una insubsistencia colectiva de directivos seccionales, sólo le acarrearía mayores dificultades para el ejercicio de su mandato y, probablemente, un escollo para culminar los planes y proyectos trazados por cada establecimiento público.

De allí que en el Pliego de Modificaciones suprimo este párrafo transitorio, confiando en que la vigencia de esta norma coincida con el inicio del próximo gobierno, al cual la aplicación de las disposiciones propuestas no le acarrearían traumatismos de orden administrativo o político.

Se introduce en el artículo 3º del Pliego de Modificaciones, la facultad de que los jefes nacionales amplíen, por una sola vez en cinco (5) días hábiles la obligación de comunicar al gobernador del departamento respectivo, la terna dentro de la cual éste debe seleccionar el nuevo gerente o jefe seccional, en caso de presentarse vacancia absoluta del cargo. Ello por cuanto un término único de diez (10) días hábiles puede no ser procedente en todos los casos.

En el artículo 4º del proyecto radica la modificación más importante del articulado. Los autores plantean que sea el Gobernador quien ejerza la capacidad nominadora y que mediante acto administrativo proceda a de-

signar al gerente o jefe seccional de la terna que se le envía. al respecto estimo que ello excede el propósito del Constituyente, por cuanto el numeral 13 del artículo 305 utiliza la expresión "escoger", es decir, seleccionar, lo cual es sustancialmente distinto a "nombrar", o sea a vincular mediante relación legal y reglamentaria funcionarios del orden nacional o a la administración pública.

Por ello, el artículo 5º del Pliego de Modificaciones precisa el término dentro del cual el gobernador, una vez recibida la terna, debe proceder a comunicar por escrito al jefe nacional el nombre de la persona escogida, a fin de que éste proceda a realizar el nombramiento respectivo dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la misma (artículo 8º del pliego).

En cuanto al artículo séptimo del pliego, se establece el procedimiento aplicable en el caso de que alguno de los candidatos incluidos en la terna estuviere incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad debidamente comprobadas.

Se elimina el contenido del artículo quinto del proyecto por cuanto le concede la facultad al gobernador de intervenir, en ciertos casos, en la elaboración de la terna, lo cual estimo distorsiona el procedimiento para la selección. Así mismo el del artículo sexto dado que le entregaría la capacidad de remover los gerentes o jefes seccionales al gobernador, circunstancia que iría en detrimento de los niveles de autoridad y dependencia jerárquica que deben existir en los establecimientos públicos del orden nacional, y crearía una dualidad de jefaturas nada conveniente en la administración pública.

Los artículos 9, 11 y 12 del Pliego de Modificaciones, precisan los aspectos de dependencia jerárquica, régimen aplicable a los empleados públicos designados bajo este procedimiento e imputación presupuestal de los salarios y demás emolumentos de los gerentes o jefes seccionales.

Por su parte el artículo 10, especifica el procedimiento aplicable en el evento de no aceptación o no toma de posesión del cargo por parte de la persona designada dentro del término que fija la ley.

Se conserva el espíritu del artículo décimo del proyecto, y se incluye como el número 13 del Pliego de Modificaciones.

Estimo que las anteriores modificaciones reflejan el espíritu del mandato constitucional, y le entregan a los gobernadores la capacidad de intervenir en el proceso de selección de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, que operen en el departamento, sin que por ello se altere la relación jerárquica de la administración pública, ni se introduzcan facultades que puedan entorpecer la buena marcha de los organismos del Estado.

Por las anteriores consideraciones me permito proponer:

Dése primer debate al proyecto de ley número 316 de 1993, "por medio de la cual se desarrolla el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política", con el Pliego de Modificaciones anexo.

Cordialmente,

**Gabriel Melo Guevara**, Senador de la República.

Santafé de Bogotá, D. C., junio 17 de 1993.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º Conforme con el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Nacional, corresponde al gobernador de cada departa-

mento escoger de las ternas enviadas por el jefe nacional respectivo, los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional que operen en el departamento.

Artículo 2º En caso de presentarse, en cualquiera de los establecimientos públicos a los jefes que alude el artículo anterior, falta absoluta de gerente o jefe seccional respectivo, el jefe nacional que corresponda deberá comunicar al gobernador del departamento respectivo, en un término no mayor de diez (10) días hábiles, la terna dentro de la cual éste debe seleccionar el nuevo gerente o jefe seccional.

Artículo 3º En caso de presentarse causa debidamente justificada, el jefe nacional mediante resolución motivada podrá ampliar este término, por una sola vez, en cinco (5) días hábiles.

Artículo 4º Si transcurridos quince (15) días hábiles a partir de la falta absoluta de gerente o jefe seccional, el jefe nacional correspondiente no ha comunicado por escrito la terna, el gobernador lo requerirá por escrito para que lo haga. En este evento, el jefe nacional dispondrá de un término perentorio de tres (3) días hábiles para hacerlo; si no lo hiciere, incurrirá en causal de mala conducta.

Artículo 5º Una vez recibida la terna, el gobernador dispondrá de un término no mayor de cinco (5) días hábiles para comunicar por escrito al jefe nacional el nombre de la persona elegida.

Artículo 6º En ningún caso el gobernador podrá seleccionar una persona que no se encuentre incluida en la terna.

Artículo 7º En el evento de que alguno de los candidatos incluidos en una terna estuviere incurso en causales de inhabilidad o incompatibilidad para el ejercicio del empleo, el gobernador deberá comunicarle esta circunstancia al jefe nacional respectivo, anexando las pruebas correspondientes, a efecto de que ese nombre sea reemplazado en un término no mayor de cinco (5) días hábiles.

Artículo 8º El jefe nacional respectivo, una vez recibida la comunicación a que alude el artículo 5º, deberá nombrar la persona escogida para el cargo vacante mediante acto administrativo idóneo, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes al recibo de la misma.

Artículo 9º A partir de ese momento la persona nombrada queda bajo las normas del régimen de empleados públicos que se encuentren vigentes.

Artículo 10. En caso de expresa no aceptación del cargo o que la persona nombrada no tome posesión del mismo dentro del término que fija la ley, el jefe nacional deberá elaborar una nueva terna y volver a aplicar el procedimiento establecido en esta ley.

Artículo 11. Los salarios, prestaciones y demás emolumentos de los gerentes o jefes seccionales de los establecimientos públicos del orden nacional, seguirán a cargo de la respectiva entidad nacional.

Artículo 12. Para todos los efectos de la vinculación legal y reglamentaria del gerente o jefe seccional respectivo nombrado mediante el procedimiento que fija esta ley, el superior jerárquico será el jefe nacional del establecimiento público correspondiente.

Artículo 13. El gobernador podrá presentar planes y programas al establecimiento público nacional, para que sean considerados y eventualmente desarrollados por la seccional en el departamento.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

**Gabriel Melo Guevara**, Senador ponente.

# CAMARA DE REPRESENTANTES

## ORDEN DEL DIA

para la sesión ordinaria de hoy viernes 18 de junio de 1993, a las 11:00 a. m.

### I

Llamado a lista.

### II

Aprobación de las Actas anteriores.

### III

Negocios sustanciados por la Presidencia.

### IV

Proyectos de ley para segundo debate.

**Proyecto de ley número 282 Cámara**, "por la cual se dictan normas sobre instituciones y mecanismos de participación ciudadana".

Autor: Ministro de Gobierno.

Texto original publicado en la *Gaceta del Congreso* número 23 de 1992.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 175 de 1992.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 198 de 1993.

Número de artículos: 122.

\* \* \*

**Proyecto de ley número 285 de 1993**, "por la cual se adopta la ley estatutaria de funciones electorales y se dictan otras disposiciones".

Autor: Ministro de Gobierno.

Ponentes para primero y segundo debate, honorables Representantes **Ramiro Lucio Escobar**, **Mario Uribe Escobar** y **Jorge Eliseo Cabrera**.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 211 de 1993.

\* \* \*

**Proyecto de ley número 301 de 1993 Cámara**, "por la cual se reglamenta el manejo y aprovechamiento de los depósitos judiciales y se dictan otras disposiciones".

Autores: Ministros de Justicia y Derecho y de Hacienda y Crédito Público.

Ponencias para primero y segundo debate propuestas por los honorables Representantes **Arturo Sarabia Better**, **Camilo Sánchez Ortega** y **Fernando Góngora Arciniegas**.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número 209 de 1993.

Texto original publicado en la *Gaceta* número 106 de 1993.

**Proyecto de ley número 193 de 1993 Cámara**, "por la cual se adopta el Código Disciplinario Unico".

Autor: Procurador General de la Nación.

Proyecto original publicado en la *Gaceta* número 31 de 1993.

Ponencia para primer debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 154.

Ponencia para segundo debate publicada en la *Gaceta del Congreso* número 199 de 1993.

Ponentes honorables Representantes **Arlén Uribe Márquez** y **Oswaldo Martínez Betancourt**.

\* \* \*

**Proyecto de ley número 51 Cámara**, "por la cual se complementan algunas disposiciones sobre el programa "Hogares Comunitarios de Bienestar".

Autores: Honorable Representante **Piedad Córdoba de Castro** y Ministro de Hacienda doctor **Rudolf Hommes Rodríguez**.

Ponente honorable Representante **Jaime Arias Ramírez**.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* números 136 de 1992 y 162 de 1993.

\* \* \*

**Proyecto de ley número 318 Cámara**, "por la cual se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Nacional".

Ponentes para segundo debate honorables Representantes **Julio E. Gallardo Archbold** y **Rodrigo Villalba Mosquera**.

Publicado en la *Gaceta del Congreso* número ...

### V

Lo que propongan los honorables Representantes y demás funcionarios del Estado.

El Presidente,

**CESAR PEREZ GARCIA**

El Primer Vicepresidente,

**MELQUIADES CARRIZOSA AMAYA**

El Segundo Vicepresidente,

**RAFAEL BORRE HERNANDEZ**

El Secretario General,

**DIEGO VIVAS TAFUR**

## PONENCIAS

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al **Proyecto de ley número 105 Cámara período ordinario de 1993**, "por la cual se reglamenta la profesión de Fonoaudiología, Terapia de Lenguaje y se dictan normas para su ejercicio en el país".

Señor Presidente y honorables Representantes de la Cámara:

Cumpliendo con el honroso cargo de la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes rindo ponencia favorable

para segundo debate del proyecto de ley en referencia presentado a la Comisión Sexta por el honorable Representante **José Fernando Castro Caicedo**.

El área del conocimiento de la salud, comienza a estudiarse, interpretarse y fomentarse en los albores de la organización social por el profesional de la medicina. De ahí en adelante, movilizándose en el tiempo, impulsada por los adelantos científicos y tecnológicos en las diferentes etapas de desarrollo económico, social y político que registra la historia de los pueblos, hasta nuestros días,

alcanza un desarrollo óptimo de tal magnitud, que de esa misma área y, por lo tanto, de la medicina que la representaba, se genera una subdivisión en la misma, organizándose una serie de subáreas, disciplinas o profesiones, entre ellas, la de terapia del lenguaje, la que es objeto de reglamentación de la presente ley.

Los profesionales que pertenecen a esta disciplina integran unos caracteres que los hacen aparecer con un perfil propio y definido, que los distingue por poseer la capacidad reflexiva e intelectual necesaria para

realizar una interpretación equilibrada de la psicología infantil en especial, y de la humana en general; igualmente los señala como agente dialéctico de la comunicación que les permite llegar a cada ser con la sustancial claridad de pensamiento que fomenta las respuestas buscadas en los pacientes, objeto de esta disciplina.

Su participación en el contexto del área de la salud es indispensable para el enfoque integral diagnóstico de la problemática individual y social.

Los antecedentes de la Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje en Colombia se remonta al año de 1947 cuando a raíz de la fundación del Instituto Franklin Delano Roosevelt, primer Instituto de Rehabilitación Infantil del País, se requirió de un personal especializado para la rehabilitación física y comunicativa de los niños que padecían parálisis cerebral. Sin embargo, este tipo de personal especializado no era común en el país y los que existían se habían formado en el exterior; razón por la cual fue preciso crear y desarrollar programas de formación para la prestación de servicios en esta área.

Es así como surge un prupo ocupacional comprometido en un trabajo de exclusiva dedicación sobre un conjunto particular de problemas, en ese entonces: "Los desórdenes de comunicación".

En 1966 la Universidad del Rosario, a través de la Fundación Colombiana de Rehabilitación y la Universidad Nacional establecen programas formales de instrucción y selección para Fonoaudiólogos y Terapeutas del Lenguaje, respectivamente, egresando las primeras promociones en 1968.

A partir de esta época y dada la complejidad del fenómeno comunicativo y la exigencia investigativa y ética para la prestación de servicios, fue preciso aumentar el tiempo de los planes de estudio a cuatro años, obteniendo con ello, los egresados a partir de 1973, el título de licenciados. Situación que exigió además la programación de actividades académicas de nivelación para aquellos que habían egresado antes de este año.

En 1980 el Decreto 80 que reglamentó la educación postsecundaria permitió a las instituciones universitarias conferir el título de profesional en Fonoaudiología o Terapia del Lenguaje, reconociendo en esta profesión las características propias de este nivel, como son, un alto contenido social y humanístico y un énfasis en la fundamentación científica e investigativa.

La carrera de Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje se ofrece actualmente en siete universidades del país.

Actualmente a nivel universitario se cuenta con dos mil quinientos egresados que se desempeñan en el ejercicio de su profesión a nivel particular como también vinculados a instituciones oficiales y privadas en el campo de la salud y de la educación.

De esta forma, se está consolidando una comunidad científica comprometida "con la evaluación, investigación, prevención, consultoría, asesoría y terapia en los procesos auditivos y del lenguaje tanto normales como patológicos".

Esta comunidad es respaldada desde 1969 por la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje, miembro de Sociedades Científicas de Colombia, quien promueve el vínculo y el intercambio científico entre las instituciones formadoras de profesionales, los egresados y aquellas entidades que promueven la demanda de este importante recurso humano.

Este proceso de evolución académico-científico y asociativo ha permitido el reconocimiento social y el incremento de la demanda en la prestación de servicios para este tipo de profesional, de forma tal que el Ministerio de Salud reconoce la necesidad de implementar sus servicios desde los niveles primarios

de atención; el Ministerio de Educación ha creado programas que vinculan a los Fonoaudiólogos y Terapeutas del Lenguaje en los planes institucionales y en los planteles educativos y, el Ministerio de Trabajo, en sus programas de Salud Ocupacional, destaca la importancia de estos profesionales en la prevención y manejo de problemas comunicativos susceptibles de aparición en ambientes laborales de alto riesgo.

Indiscutiblemente, el profesional de esta carrera tiene vigencia legítima en las latitudes científico-tecnológicas, académicas y humanísticas respaldada por la presencia de infinidad de casos que requieren la atención y servicios de su competencia en la esfera de la división social del trabajo científico, para ofrecer soluciones adecuadas a la especificidad de la patología individual.

Por lo anterior, señor Presidente y honorables Representantes de la Cámara, la profesión de Fonoaudiología o Terapia del Lenguaje requiere la categorización profesional necesaria que esta ley les otorga por los aportes, entre otros, a los avances de la cultura en general y a aquellos propios de su campo en especial; para mejorar el proyecto se le introdujo un pliego de modificaciones que fue aprobado por unanimidad en primer debate por la Comisión Sexta de la Cámara.

#### Proposición.

Por lo anterior invito a los honorables Representantes de la Cámara a dar segundo debate al Proyecto de ley 105 Cámara, período ordinario de 1993, "por la cual se reconoce la profesión de Fonoaudiología-Terapia de Lenguaje y se dictan normas para su ejercicio en el país".

**Gabriel Acosta Bendeck**, Representante a la Cámara Circunscripción Electoral del Atlántico.

#### Objetivos del proyecto de ley.

El autor a lo largo del articulado busca a través de este proyecto de ley los siguientes objetivos:

1. Definir, unificar y fomentar la profesión de Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje como una profesión de nivel universitario que permita el mayor desarrollo académico, científico, cultural, individual y social y facilitar la prestación de un servicio más eficiente a la comunidad.

2. Reglamentar el ejercicio legal de la profesión de Fonoaudiología.

3. Establecer un registro para poder ejercer la profesión.

4. La creación y composición del Consejo Profesional de Fonoaudiología y el establecimiento de algunas funciones que tienen que ver con el mejoramiento ético en el ejercicio de la profesión.

5. La fijación de las funciones al Consejo Nacional de Fonoaudiología.

Santafé de Bogotá, D. C., 15 de junio de 1993.

Autorizamos el presente informe.

El Presidente,

**Freddy Sánchez Arteaga.**

El Secretario,

**Winston Muñoz Vargas.**

#### TEXTO DEFINITIVO

APROBADO EN PRIMER DEBATE  
COMISION SEXTA

#### PROYECTO DE LEY NUMERO 105 DE 1992

"por la cual se reglamenta la profesión de Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje y se dictan normas sobre su ejercicio en el país".

El Congreso de Colombia,

#### DECRETA:

Artículo 1º Reconócese la profesión de Fonoaudiología, su ejercicio en el territorio nacional queda autorizado y amparado por la presente ley.

Artículo 2º Entiéndese por Fonoaudiología la profesión de nivel superior universitario con carácter científico cuyos miembros se interesan por cultivar el intelecto, ejercer la academia y prestar servicios relacionados con su objeto de estudio: Los procesos comunicativos del hombre; los desórdenes del lenguaje, el habla y la audición; las variaciones y las diferencias comunicativas; y, el bienestar comunicativo del individuo, de los grupos humanos y de las poblaciones.

Parágrafo. El profesional de Fonoaudiología desarrolla los programas fonoaudiológicos en las siguientes áreas de desempeño profesional:

- Patología de habla y lenguaje (foniatría, afasiología);
- Audiología (clínica, industrial, forense);
- Audiología educativa (educación del sordo);
- Lenguaje en la educación (aprendizaje escolar);
- Comunidad (procesos socio-comunicativos).

Artículo 3º El profesional de Fonoaudiología aborda los procesos comunicativos del hombre en su contexto a través de programas fonoaudiológicos de promoción, prevención, diagnóstico, intervención, consejería y consultoría, acompañado este propósito central con acciones gerenciales e investigativas en:

- Instituciones de investigación social, educativa y de salud;
- Instituciones de educación regular;
- Instituciones de educación especial;
- Programas de integración educativa;
- Instituciones de salud;
- Instituciones de seguridad social;
- Instituciones de bienestar;
- Industria y trabajo;
- Comunidad;
- Docencia universitaria;
- Ejercicio liberal de la profesión.

Artículo 4º Entiéndese por profesión de Fonoaudiología toda actividad que, dentro del campo de su competencia, sea habitualmente ejercida por profesionales idóneos debidamente acreditados por el Consejo Profesional de Fonoaudiología que se crea por la presente ley, para derivar de ella, directa o indirectamente, una retribución tangible o intangible, bajo estricta sujeción a los preceptos de la ética profesional en beneficio de los individuos, los grupos y la población colombiana con y sin desórdenes comunicativos.

Artículo 5º Entiéndese por profesional de Fonoaudiología toda persona que acredite formación académica e idoneidad profesional en los términos de la presente ley.

Parágrafo. Para todos los efectos legales es también profesional en Fonoaudiología, todo aquel que antes de la vigencia de la presente ley haya obtenido título de profesional en Terapia del Lenguaje.

Artículo 6º Entiéndese por ejercicio de la profesión de Fonoaudiología toda actividad profesional realizada dentro de cualquiera de los siguientes campos generales de trabajo intelectual y/o de servicio:

- Diseño, ejecución y dirección de investigación científica destinada a la producción de nuevos y mejores conocimientos en el campo de su competencia;
- Participación y/o dirección de investigación interdisciplinaria destinada a establecer nuevos hechos y principios que contribuyan al crecimiento del conocimiento y la comprensión de su objeto de estudio desde la perspectiva de las ciencias naturales y sociales;
- Docencia en facultades y carreras de Fonoaudiología;
- Docencia en facultades y carreras que se interesan por el estudio de la comunicación humana;
- Administración y dirección de programas académicos para la formación de profesionales de Fonoaudiología y/o afines;

f) Gerencia de servicios fonoaudiológicos en los sectores de salud, educación, trabajo, comunicaciones, bienestar y comunidad;

g) Diseño, ejecución, dirección y control de programas fonoaudiológicos dirigidos a individuos, grupos y poblaciones con y sin desórdenes comunicativos;

h) Diseño, ejecución y dirección de asesorías en los campos y áreas donde el conocimiento y el aporte profesional de la fonoaudiología sea requerido y/o conveniente para el beneficio social;

i) Toda actividad profesional que se derive de las anteriores y que tenga relación con el campo de competencia de la Fonoaudiología.

Artículo 7º Autorízase para ejercer la profesión de Fonoaudiología en el territorio nacional a quien posea título universitario reconocido, conforme a la ley, esté inscrito en el Consejo Profesional de Fonoaudiología, adquiera la matrícula profesional y esté domiciliado en Colombia.

Artículo 8º Reconócese la calidad de profesional de Fonoaudiología a:

a) Quien haya adquirido o adquiera título de Fonoaudiólogo, o su equivalente de Terapeuta del Lenguaje, otorgado por cualquier universidad colombiana legalmente reconocida y autorizada para tal fin por el Gobierno Nacional;

b) Quien haya adquirido o adquiera título de Fonoaudiólogo, o su equivalente de Terapeuta del Lenguaje, en universidades de países con los cuales Colombia tenga celebrados tratados o convenios de reciprocidad de títulos universitarios, en los términos de los respectivos tratados o convenios y dentro de lo establecido en esta ley;

c) Quien haya adquirido o adquiera título de Fonoaudiólogo, o su equivalente de Terapeuta del Lenguaje, en universidades de países diferentes a los señalados en el literal anterior, previo reconocimiento y convalidación por parte del ICFES, o del organismo que haga sus veces, según las normas vigentes y dentro de lo establecido por la presente ley.

Parágrafo 1º Las universidades colombianas que expidan títulos de Fonoaudiólogo, o su equivalente de Terapeuta del Lenguaje, deben remitir de oficio al Consejo Profesional de Fonoaudiología, lista certificada de sus titulados, para tramitar la matrícula profesional.

Parágrafo 2º No serán válidos para ejercer la profesión de Fonoaudiología los títulos adquiridos por correspondencia ni los simplemente honoríficos.

Parágrafo 3º Los profesores e investigadores de cualquiera de las áreas de desempeño profesional señaladas en el parágrafo del artículo 2º, domiciliados en el exterior y visitantes en el país, cuya permanencia sea igual o inferior a un (1) año, no requerirán la obtención de la matrícula profesional para desarrollar actividades académicas. En caso contrario, deberán acogerse a lo establecido en este artículo.

Artículo 9º Entiéndese por ejercicio ilegal de la profesión de Fonoaudiología toda actividad realizada, dentro del campo de competencia señalado por esta ley, por quien no ostente la calidad de Fonoaudiólogo, o su equivalente de Terapeuta del Lenguaje, y no esté autorizado debidamente para desempeñarse como tal.

Parágrafo. Quienes, sin llenar los requisitos establecidos en la presente ley, ejerzan la profesión de Fonoaudiología en el país, quedarán bajo el régimen de sanciones que la ley ordinaria fija para los casos de ejercicio ilegal de las profesiones. Igual disposición regirá para los empleadores que desconozcan esta ley.

Artículo 10. Créase el Consejo Profesional de Fonoaudiología, adscrito al Ministerio de Educación Nacional, el cual estará integrado

por los siguientes miembros principales y sus suplentes:

a) El Ministro de Educación o su delegado, quien lo presidirá;

b) El Director General del ICFES o del organismo equivalente, o su delegado;

c) El Ministro de Salud o su delegado;

d) Dos representantes de la Asociación Colombiana de Fonoaudiología y Terapia del Lenguaje o sus equivalentes, que estén legalmente constituidas, los cuales serán elegidos en asamblea general de asociaciones;

e) Un representante de cada una de las universidades oficialmente reconocidas y autorizadas para otorgar títulos de Fonoaudiología, nombrados para un periodo de dos (2) años. A partir de la vigencia de la presente ley, en un término no mayor de dos años, será la Asociación Colombiana de Facultades de Fonoaudiología el organismo encargado para nombrar los representantes a que se refiere el presente numeral.

Artículo 11. Establécense las siguientes funciones para el Consejo Profesional de Fonoaudiología:

a) Colaborar con el Gobierno Nacional, específicamente con la autoridad correspondiente en el estudio y establecimiento de los requisitos académicos y curriculares adecuados para la óptima educación y formación de los Fonoaudiólogos;

b) Expedir la matrícula profesional a quienes llenen los requisitos, fijar el costo de los derechos correspondientes y llevar el registro de profesionales con matrícula;

c) Velar por el cumplimiento de la presente ley y solicitar a la autoridad que corresponda la revocatoria de la matrícula profesional a quienes no se ajusten a los preceptos contenidos en las normas de ética profesional;

d) Cooperar con las asociaciones profesionales y las sociedades científicas de Fonoaudiología en actividades conducentes al estímulo y el desarrollo de la profesión;

e) Servir de cuerpo consultivo de los organismos oficiales y educativos en todo lo referente a criterios y normas para otorgar y aceptar títulos profesionales;

f) Servir de unidad promotora y orientadora de la investigación científica;

g) Conocer las denuncias que se presenten contra la ética profesional y colaborar con la autoridad competente para que se sancionen conforme lo establece su reglamento, resolver sobre las suspensiones o cancelaciones de inscripciones y denunciar ante las autoridades competentes las violaciones comprobadas a las disposiciones legales que reglamentan el ejercicio profesional y solicitar la imposición de la pena correspondiente;

h) Crear consejos regionales los cuales se regirán por las normas que el Consejo Profesional Nacional expida;

i) Dictar su reglamento, estructura, funcionamiento y fijar sus normas de financiación;

j) Todas las demás que señalen las leyes y los decretos del Gobierno Nacional.

Artículo 12. Concédese plazo de tres (3) años, a los titulados en Fonoaudiología, o su equivalente en Terapia del Lenguaje, para obtener la matrícula profesional. Plazo que se contará a partir de la instalación del Consejo Profesional de Fonoaudiología.

Parágrafo. Se concede igualmente un término de tres (3) años para que las personas, quienes egresaron de las instituciones de educación superior con título de técnicos o tecnólogos en Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje, puedan nivelarse y adquirieran su título profesional en Fonoaudiología.

Artículo 13. El Gobierno teniendo en cuenta el carácter de contenido social y humanístico de la Fonoaudiología, podrá reglamentar el servicio social obligatorio para los profesionales de Fonoaudiología, cuando las necesidades de la comunidad lo aconsejen.

Artículo 14. Esta ley rige a partir de su sanción y deroga todas las que le sean contrarias.

CAMARA DE REPRESENTANTES

COMISION SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

En la sesión de la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes del día 19 de mayo de 1993, se consideró el informe anterior el cual dispone: Se le dé primer debate al Proyecto de ley número 105 de 1992 Cámara, "por la cual se reconoce la profesión de Fonoaudiología-Terapia del Lenguaje y se dictan normas para su ejercicio en el país". Fue aprobado por unanimidad.

Leído el articulado del proyecto y puesto en consideración, fue aprobado con modificaciones. Leído el título del proyecto y puesto en consideración, fue aprobado con modificaciones. Preguntada la Comisión si deseaba que este proyecto de ley tuviera segundo debate, contestó afirmativamente.

Se nombró como ponente para segundo debate al mismo asignado para primer debate.

El Presidente.

Fredy Sánchez Arteaga.

El Secretario,

Winston Muñoz Vargas.

### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 92 de 1992, "por medio de la cual se dictan normas para estimular y proteger los deportistas de alto rendimiento y se dictan otras disposiciones".

Presento a continuación Ponencia para Segundo Debate del Proyecto de ley número 92 de 1992 Cámara, "por medio de la cual se dictan normas para estimular y proteger a los deportistas de alto rendimiento y se dictan otras disposiciones". Habiendo sido aprobada en primer debate por los miembros integrantes de la Comisión Séptima.

El deporte es un derecho consagrado en la Constitución Nacional (Art. 52) en aplicación de esta norma, espera el país y en particular los deportistas, que se desarrolle un estatuto moderno, aplicable a las circunstancias actuales y especialmente se pretende que el Gobierno Nacional manifieste su interés en la materia ya que es el medio que más satisfacciones le ha brindado al país a nivel internacional y donde se encuentran los mejores embajadores, encargados de llevar una buena imagen de Colombia a todos los rincones del mundo. Para lograr esto se requiere, además de la expresa manifestación de voluntad, la disposición de los medios necesarios para cumplir tales fines.

Como nos hemos acostumbrado a repetir la película, ya ha dejado de retumbar el eco y se han acabado los golpes de pecho por la fatalidad producida ante los desastrosos resultados en los Juegos Olímpicos de Barcelona. Ya se acabaron los homenajes a Ximena Restrepo. Tenemos que tranquilizarnos con los buenos resultados obtenidos esporádicamente por competidores a nivel profesional, campo éste ya definido como rentable y buen negocio a cambio de buena publicidad, y... seguramente así será hasta los próximos olímpicos, cuando, ojalá que no, regresen nuestros deportistas aficionados desde Atlanta, con otro palmo de narices.

No es el anterior otro rosario de cantaleta y mea culpa con ánimo de oposición gratuita, ese no es nuestro estilo.

Se intentó en todo este tiempo que el Gobierno manifestará su interés en la parte económica, indispensable para el desarrollo y la aplicación de este proyecto, cuando se convierta en ley. Quedaremos entonces sujetos a la aplicación del numeral 11 del artículo 189 de la C. N., si el Gobierno tiene a bien aplicar su facultad reglamentaria.

Es bueno observar cómo, ante la ausencia de respaldo del Gobierno, a la iniciativa, la cual debía haberse manifestado firmando el proyecto, solicitando, además facultades extraordinarias de las que hace referencia el numeral 10 del Artículo 150 de la Constitu-

ción Nacional, se queda la iniciativa en una exposición literaria repleta de buenas intenciones, con claras definiciones, pero sin presupuesto para su desarrollo, confiamos en los buenos oficios del honorable Representante, autor de la iniciativa, para ante el Gobierno Nacional, a fin de hacer efectiva su propuesta.

Con los anteriores parámetros, queremos adicionarle al proyecto un artículo nuevo que se orienta a garantizar la tranquilidad económica del deportista al llegar a su retiro, ya sea por razones de edad, de incapacidad o circunstancia alguna que le impida velar por su sostenimiento o el de su familia.

Por todo lo anterior, me permito proponer dése segundo debate al Proyecto de ley número 92 de 1992, "por medio del cual se dictan normas para estimular y proteger los deportistas del alto rendimiento y se dictan otras disposiciones".

**Alvaro Vanegas Montoya**  
Representante a la Cámara.

#### TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

**Artículo 1º Concepto de deporte de alto rendimiento.** Para los efectos de la presente ley, se considera deporte de alto rendimiento la práctica deportiva que, por su índole, organización y nivel superior, desempeña una función representativa de la Nación Colombiana en competencias o pruebas deportivas oficiales de carácter internacional.

**Artículo 2º Control del deporte de alto rendimiento.** Corresponde a Coldeportes ejercer el control y tutela del deporte de alto rendimiento. Para ello deberá concertar con las Federaciones Deportivas Colombianas los planes y programas de preparación y entrenamiento que serán ejecutados por éstas.

**Artículo 3º Concepto de deportistas de alto rendimiento.** Se consideran deportistas de alto rendimiento quienes figuren en los informes elaborados anualmente por Coldeportes, con la colaboración de las Federaciones Deportivas Colombianas y de acuerdo con los criterios selectivos que se establezcan, para lo cual es obligatorio tener en cuenta, entre otras, las circunstancias siguientes:

1. Clasificaciones obtenidas en competencias o pruebas deportivas internacionales.

2. Situación del deportista en listas oficiales de clasificación deportiva aprobadas por las federaciones internacionales correspondientes.

3. Condiciones especiales de naturaleza técnico-deportiva, verificadas por los organismos deportivos.

**Artículo 4º Obligación estatal con los deportistas de alto rendimiento.** La administración pública adoptará medidas para facilitar la preparación técnica y, en su caso, la incorporación al sistema educativo, social y profesional de los deportistas y las deportistas de alto rendimiento durante su carrera deportiva y al final de la misma.

**Artículo 5º Medidas de estímulo y protección en beneficio del deportista de alto rendimiento.** Para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 4º de la presente ley, y en función de las condiciones y circunstancias personales y técnico-deportivas del deportista, podrán adoptarse las siguientes medidas:

1. Reserva de cupos en establecimientos oficiales de Educación Superior, para quienes reúnan los requisitos académicos necesarios.

2. Otorgamiento preferencial de becas, subsidios o préstamos de estudio del Ictex, bien sea en educación media o superior, para quienes satisfagan las condiciones académicas exigidas.

3. Exención de requisitos académicos, generales o específicos, demandados para la obtención de título en programas de educación física, recreación y deportes, tecnología deportiva y afines en las condiciones que fije el Gobierno Nacional.

4. Impulso de la celebración de convenios con empresas públicas y privadas para la preparación y ejercicio de la actividad del deportista de alto rendimiento, en los cuales el Gobierno podrá pactar exención de impuestos, establecimiento de subsidios y otro tipo de medidas relacionados con el acuerdo celebrado en beneficio de las empresas contratantes.

5. Articulación de fórmulas para compatibilizar los estudios del deportista con su preparación deportiva.

6. Afiliación al Seguro Social.

**Artículo 6º Servicio militar.** El deportista de alto rendimiento gozará en la definición de su situación militar o en el cumplimiento del servicio, en las condiciones que se determinen por el Gobierno Nacional, de los siguientes beneficios:

1. Opción del llamamiento de incorporación al servicio militar.

2. Elección del lugar de cumplimiento de dicho servicio, si optare por incorporarse.

3. Prestación social sustitutoria del servicio militar.

Parágrafo. Al deportista de alto rendimiento se le facilitará la preparación y el entrenamiento necesarios para el mantenimiento de su forma física y técnica, y se le permitirá la participación en cuantas competencias oficiales esté llamado a concurrir.

**Artículo 7º Preferencia en materia laboral.** En todos los niveles de la administración pública se considerará la calificación de "Deportista de alto rendimiento" como mérito suficiente para la designación en cargos relacionados con la actividad deportiva correspondiente cuando el nombramiento no requiera prueba o concurso, o como mérito evaluable, tanto en las pruebas de selección para cubrir plazas, como en los concursos para la provisión de puestos de trabajo relacionados con la actividad deportiva correspondiente.

**Artículo 8º (nuevo).** Quien en el ejercicio de su actividad hubiese sido declarado como deportista de alto rendimiento, de conformidad con lo establecido en la presente ley y demás normas reglamentarias o complementarias, tendrá derecho a un subsidio de retiro otorgado por el Estado, el cual será reglamentado por el Gobierno Nacional.

**Artículo 9º Vigencia.** Esta ley rige a partir de su sanción.

**Alvaro Vanegas Montoya**  
Representante a la Cámara.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 188 de 1992 Cámara, "por la cual se modifica la Ley 23 de 1981".

En cumplimiento de mandato dado por el señor Presidente de la Comisión Séptima Constitucional Permanente, doctor Gustavo Silva Gómez, rindo ponencia respecto al Proyecto de ley 188 de 1992, "por la cual se modifica la Ley 23 de 1981".

Este proyecto presentado por iniciativa del honorable Representante Jaime Arias Ramírez, responde una necesidad sentida, la cual ahora en forma muy acertada, se pretende remediar.

Siguiendo un orden apropiado en el desarrollo de la ponencia presento a consideración de mis colegas de la Comisión Séptima los siguientes puntos:

1. Texto del proyecto de ley y síntesis de su exposición de motivos.

2. Breve informe sobre el funcionamiento de los Tribunales de Ética Médica.

3. Consideraciones constitucionales y legales sobre el proyecto de ley.

4. Recomendaciones.

Primero. **Texto del proyecto.** El Proyecto de ley 188 de 1992 Cámara, en su cuerpo central dice:

**Artículo 1º** Los gastos que demande el funcionamiento de los Tribunales Seccionales de Ética Médica correrán a cargo de los departamentos.

**Artículo 2º** Los gastos de funcionamiento del Tribunal Nacional de Ética Médica correrán a cargo de la Nación y estarán incluidos en el proyecto de presupuesto correspondiente a cada vigencia fiscal.

En la exposición de motivos se establece que los Tribunales de Ética Médica fueron creados por la Ley 23 de 1981 y que debido a la difícil crisis presupuestal por la que atraviesan, pronto habrán de cerrarse. Cita que en el artículo 22 (sic) de la mencionada ley el Gobierno Nacional dispone se suministrarán las partidas indispensables para sufragar los gastos que demande el funcionamiento de dichos Tribunales. Igualmente, se transcribe parte del artículo 67 de la misma Ley 23 de 1981, mediante el cual se crean los Tribunales Seccionales. Sobre esa descripción del soporte legal que creó los Tribunales se argumenta con muy buen sentido que el ejercicio de la Medicina se presta hoy para derivar en conflicto de orden ético y que las demandas contra los médicos han ido en aumento en todo el territorio nacional, por la cual el Estado para defender los intereses de los asociados debe proporcionar los mecanismos y los instrumentos para lograrlo. Además, se dice, la Constitución y la Ley 10 de 1990 propicia la descentralización administrativa y financiera del sector salud, por la cual y por fundamento en dicha ley corresponde a los departamentos incluir en el presupuesto de su respectiva Dirección Seccional de Salud un rubro denominado "Tribunal de Ética Médica".

Segundo. **Funcionamiento de los Tribunales de Ética Médica.** En la actualidad en el país funcionan el Tribunal Nacional de Ética y también diez Tribunales Seccionales. Todos desde su fundación laboran permanentemente, aunque el de Cundinamarca tiene mayor movimiento. Como referencia citemos, en 1986 tuvo 31 procesos radicados, para llegar en 1992 a 85, y en los tres (3) primeros meses del presente año ya se han recibido 46 quejas por presuntas violaciones a la Ética Médica.

El Tribunal de Cundinamarca con sus cinco (5) Magistrados que reciben un determinado emolumento por concepto de honorarios, tiene a su servicio tres (3) empleados, uno de los cuales es abogada de medio tiempo que hace las veces de Asesora Jurídica, Secretaria y Tesorera. Los gastos por concepto de honorarios, sueldos, prestaciones, etc. para marzo del presente año, según acuerdo mensual de ordenación de gastos, ascendieron \$ 1.9 millones de pesos y ello sin incluir arrendamiento de oficinas; pero, con el presupuesto que le tiene asignado el Ministerio de Salud tuvo que cubrir sus gastos con sólo \$ 814.000.00 para pago del sueldo de los tres (3) empleados. En síntesis no cabe duda que el panorama que se averina para este Tribunal y sus similares, no es otro que el cerrarlos.

Tercero. **Consideraciones.** El Proyecto de ley 188 de 1992, "por la cual se modifica la Ley 23 de 1981", pretende hacerlo, pero básicamente en lo pertinente a sus aspectos financieros. En lo restante, es apropiado resaltar que la Ley 23 de 1981 que continuaría vigente en alguno de sus artículos, dispone lo siguiente:

Artículo 73. Los Tribunales Etico-Profesionales en el ejercicio de las atribuciones que se le confiere mediante la presente ley, cumplen una función pública, pero sus integrantes por el solo hecho de serlo no adquieren el carácter de funcionarios públicos.

Artículo 91. El Ministerio de Salud, oído el concepto de la Federación Médica Colombiana, señalará la remuneración que corresponda a los miembros de los Tribunales Etico-Profesionales y demás personal auxiliar.

Artículo 92. El Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto de gastos correspondiente a cada vigencia, las partidas indispensables para sufragar los gastos que demande el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 93. Autorízase al Gobierno Nacional para hacer los traslados presupuestales indispensables para dar cumplimiento a la presente ley.

Aparte de lo anterior y como elemento de referencia para mejor interpretar la naturaleza jurídica de los Tribunales de Etica Médica, nos referimos a continuación a una consulta suscrita por el doctor Luis H. Arraut Esquivel, Ministro de Salud en 1988 y la cual fue absuelta por el Consejo de Estado. Dicho documento referido a la consulta radicada con el número 248 y del cual fue ponente el Consejero, doctor Jaime Betancur Cuartas, miembro de la Sala de Consulta y Servicio Civil, establece como respuestas a la consulta, las siguientes en el orden en que aparecen éstas:

Segunda. Los Tribunales de Etica-Médica no forman parte de la Rama Ejecutiva del Poder Público . . .

Tercera. El régimen laboral aplicable a los miembros de los Tribunales de Etica-Médica, es el previsto en el Código Sustantivo del Trabajo para los empleados particulares . . .

Sexta. Los Tribunales de Etica Médica carecen de capacidad para contratar porque no tienen personería jurídica.

También, es concurrente anotar que la Ley de Presupuesto General de la Nación para la vigencia de 1993, con destino al Ministerio de Salud, en el programa 3, artículo 022, su proyecto 04 "Instituciones de Asesoría consultiva del Gobierno Nacional creadas por la ley", incluye como aporte nacional las siguientes partidas:

	Millones
001 Tribunal Nacional de Etica Médica	\$ 36.000
002 Tribunales Seccionales de Etica Médica	\$ 71.776

Ahora bien, para hacer claridad en cuanto a que los aportes citados no se encuentran afectados por el artículo 355 de la Constitución Nacional, a continuación transcribo dos referencias muy pertinentes, así:

1. El numeral 4 del artículo 136 de la Constitución Nacional dice: "Se prohíbe al Congreso y a cada una de sus Cámaras: Decretar a favor de personas o entidades, donaciones, gratificaciones, auxilios, indemnizaciones, pensiones u otras erogaciones que no estén destinadas a satisfacer créditos o derechos reconocidos con arreglo a la ley preexistente".

2. Con fecha del 28 de mayo de 1993 el Veedor Auxiliar, Oscar Angarita Ojeda, mediante Oficio VA-007004 de la Veeduría del Tesoro se dirige al doctor Fernando Sánchez Torres, Presidente del Tribunal Nacional de Etica, en los siguientes términos:

"En atención a su carta de fecha mayo 14 de 1993, en la cual consulta si las partidas que recibe el Tribunal de Etica Médica del Ministerio de Salud tienen la calidad de auxilios, nos permitimos expresarles: Tal como lo señala la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado en el concepto cuya fotocopia nos acompaña, el Tribunal de Etica Médica es una entidad de carácter especial

que cumple funciones públicas, con la permanente participación del Estado en relación al presupuesto y debe sujetarse a lo dispuesto por el Ministerio de Salud, entidad encargada de efectuar los aportes correspondientes para los gastos de funcionamiento de los Tribunales.

Por último, conviene saber si es que este Ministerio les está negando tales aportes que la ley ordena hacerle a dicho Tribunal, circunstancia que usted no nos manifiesta en su comunicación".

Cuarta. **Conclusiones y recomendaciones.** Con base en lo antes expuesto, encontramos que los Tribunales de Etica Médica, por acción de la Ley 23 de 1981 ya están recibiendo aportes presupuestales de la Nación para su funcionamiento y que pueden seguir recibéndolos.

Sólo queda, pues, resolver lo propuesto en el artículo 1º del Proyecto de ley 188 del 92, que dice: "Los gastos que demande el funcionamiento de los Tribunales Seccionales de Etica Médica correrán a cargo de los departamentos". Al respecto, es necesario connotar que aunque la Ley 10 de 1992 propicia la descentralización del sector salud, la Nación no se puede descargar de sus responsabilidades presupuestales en las entidades territoriales, sin proceder a proveer las transferencias, situado fiscal, etc., que hagan viable tal delegación.

La misma Constitución en su artículo 298, en su primer inciso determina que "los Departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales . . .". Igualmente el artículo 300 de la Carta en sus numerales 1, 5 y 7, dispone en lo que corresponde a las Asambleas Departamentales por medio de Ordenanzas, lo siguiente:

1. Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento.

5. Expedir las normas orgánicas del Presupuesto Departamental y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos.

7. Determinar la estructura de la administración departamental, las funciones de sus dependencias . . ., etc."

En consecuencia, por tales argumentos, el Proyecto de ley Cámara 188 de 1992, con su pliego de modificaciones, si lo consideran apropiado el señor Presidente y los demás miembros de esta Comisión debe ser objeto de primer debate, como lo propongo muy respetuosamente.

**Melquiades Carrizosa Amaya**  
Circunscripción Electoral de Santafé de Bogotá  
Ponente.

#### PLIEGO DE MODIFICACIONES

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º El artículo 67 de la Ley 23 de 1981, quedará así:

En cada departamento donde funcionen una o más facultades de medicina y en aquellas capitales cuya población urbana rebase los 300.000 habitantes, se constituirá un Tribunal Etico-Profesional.

Los recursos que para su funcionamiento demanden dichos Tribunales provendrán de un fideicomiso constituido por la respectiva Secretaría Departamental de Salud, con fondos provistos por la Nación.

Parágrafo. Los gastos de funcionamiento del Tribunal Nacional de Etica-Médica serán provistos directamente por el Ministerio de Salud.

Artículo 2º Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

**Melquiades Carrizosa Amaya**  
Representante Ponente.

#### TEXTO DEFINITIVO

al Proyecto de ley número 254 de 1993 Cámara, 163 de 1992 Senado, "por la cual se reglamenta el voto programático y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º En desarrollo del artículo 259 de la Constitución Política, se entiende por Voto Programático el mecanismo de participación mediante el cual los ciudadanos que votan para elegir Gobernadores y Alcaldes, imponen como mandato al elegido el cumplimiento del programa de gobierno que haya presentado como parte integral en la inscripción de su candidatura.

Artículo 2º En desarrollo de los artículos 40, 103 y 133 de la Constitución Política, la revocatoria del mandato por incumplimiento del programa de gobierno, es un mecanismo de participación popular que causa la pérdida de la investidura de los gobernadores y alcaldes elegidos popularmente, en los términos de esta ley.

Artículo 3º Los candidatos a ser elegidos popularmente como gobernadores y alcaldes, deberán someter a consideración ciudadana un programa de gobierno, que hará parte integral de la inscripción ante las autoridades electorales respectivas, debiéndose surtir posteriormente su publicación en el órgano oficial de la entidad territorial respectiva, o en su defecto las administraciones departamentales o municipales, ordenarán editar una publicación donde se den a conocer los programas de todos los aspirantes, sin perjuicio de su divulgación pública de acuerdo con la reglamentación en materia de uso de medios de comunicación.

Artículo 4º Los programas de gobierno de los candidatos a ser elegidos popularmente, gobernadores y alcaldes, se entenderán como propuestas integrales, coherentes con las necesidades básicas insatisfechas y que propendan por el desarrollo armónico de la respectiva entidad territorial en lo social, económico, político, laboral, cultural y ecológico.

Artículo 5º Los alcaldes elegidos popularmente propondrán ante sus respectivos Concejos municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, las modificaciones, adiciones o supresiones al plan económico y social que se encuentre vigente en esa fecha, a fin de actualizarlo e incorporarle los lineamientos generales del programa político de gobierno inscrito en su calidad de candidatos. De no existir plan alguno, procederá a su presentación dentro del mismo término, de conformidad con el programa inscrito, sin perjuicio de lo consagrado en el inciso 3º del artículo 1º de la Ley 02 de 1991.

Podrá el alcalde proponer las modificaciones al plan de inversiones del municipio, ante sus respectivos Concejos Municipales en las sesiones ordinarias siguientes a la fecha de su posesión, ciñéndose a lo dispuesto en la Ley 12 de 1986 y el Decreto 077 de 1987 y sus disposiciones reglamentarias.

Una vez aprobadas las modificaciones por el Concejo Municipal, se notificará de las mismas para su respectivo control al organismo departamental de planeación correspondiente, en un plazo no mayor a los diez (10) días siguientes a la respectiva aprobación. Para efectos del trámite que deberá surtir este último organismo se sujetará para todos los efectos a las disposiciones consagradas en los artículos 90 y siguientes del Decreto-ley 077 de 1987 y las normas reglamentarias.

Artículo 6º Los gobernadores elegidos popularmente convocarán a las asambleas, si se encuentran en receso y presentarán dentro de los meses siguientes a su posesión, las

modificaciones, supresiones o adiciones a los planes departamentales de desarrollo, a fin de actualizarlos e incorporarle los lineamientos generales del programa inscrito en su calidad de candidatos.

De no existir plan de desarrollo alguno, procederán a su presentación ante la Asamblea Departamental, dentro de los mismos términos y condiciones, de conformidad con el programa inscrito.

Artículo 7º La revocatoria del mandato procederá, siempre y cuando se surtan los siguientes requisitos:

1. Haber transcurrido no menos de un año, contados a partir del momento de la posesión del respectivo mandatario.

2. Mediar por escrito, ante la Registraduría Nacional, solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria, mediante un memorial que suscriban los ciudadanos que hayan sufragado en la jornada electoral que escogió al respectivo mandatario, en un número no inferior al 40% del total de votos válidos emitidos.

Parágrafo. La Registraduría de la respectiva entidad territorial certificará, en un lapso no mayor de 30 días, que las cédulas de quienes firman el memorial, correspondan a ciudadanos que votaron en las respectivas elecciones.

Artículo 8º El memorial de solicitud de convocatoria a pronunciamiento popular para revocatoria deberá sustentar las razones que la animan, teniendo en cuenta objetivos, metas y cronograma no alcanzados durante la gestión del mandatario, y en concordancia con el contenido del artículo 4º de la presente ley.

Artículo 9º Los ciudadanos de la respectiva entidad territorial serán convocados a pronunciamiento popular sobre la revocatoria por la Registraduría Nacional dentro de un término no superior a dos meses, contados a partir de la fecha de radicación del memorial de solicitud.

Artículo 10. Corresponde al Registrador Nacional una vez reunidos los requisitos establecidos en el artículo 7º de la presente ley, coordinar con las autoridades electorales del respectivo departamento o municipio la divulgación, promoción y realización de la convocatoria a pronunciamiento popular.

Artículo 11. Sólo para efectos del voto programático, procederá la revocatoria del mandato para gobernadores y alcaldes al ser ésta aprobada en el pronunciamiento popular por un número de votos no inferior al 60% de los ciudadanos que participen en la respectiva convocatoria, siempre que el número de sufragios no sea inferior al 60% de la votación registrada el día en que se eligió el mandatario, y, únicamente podrán sufragar quienes lo hayan hecho en la jornada electoral en la cual se eligió el respectivo gobernador o alcalde.

Artículo 12. Habiéndose realizado el pronunciamiento popular y el previo informe de escrutinios de la autoridad electoral de la respectiva entidad territorial, el Registrador Nacional trasladará a conocimiento del Presidente de la República o del gobernador respectivo para que procedan, según el caso, a la remoción del cargo del respectivo gobernador o el alcalde revocado.

Artículo 13. La revocatoria del mandato, surtido el trámite establecido en el artículo 12 de la presente ley, será de ejecución inmediata.

Artículo 14. Revocado el mandato al gobernador o al alcalde, se convocará a elecciones de nuevo mandatario dentro de los dos meses siguientes a la fecha de revocatoria. Durante el período que transcurra entre la fecha de revocatoria y la posesión del nuevo mandatario, será designado en calidad de encargado por el Presidente de la República o el gobernador según sea el caso, un ciudadano del mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado.

Artículo 15. De producirse la revocatoria, habiendo transcurrido dos meses desde la

fecha de posesión del mandatario elegido popularmente, terminará el período, sin mediar nuevas elecciones, quien designe en propiedad el Presidente de la República o el gobernador, según sea el caso, teniendo en cuenta el mismo grupo, movimiento, sector o partido político del mandatario revocado; el funcionario así designado, actuará con base al programa inscrito por el mandatario revocado.

Artículo 16: La presente ley rige a partir de su promulgación.

CAMARA DE REPRESENTANTES

SECRETARIA GENERAL

Santafé de Bogotá, D. C., junio 8 de 1993.

En los presentes términos fue aprobado en la fecha por la plenaria de la honorable Cámara de Representantes, sin modificaciones, el texto definitivo de Comisión; en tal razón la honorable Mesa Directiva de la Corporación, nombró a los honorables Representantes César Pérez G., Arlén Uribe Márquez y Guido Echeverry, como integrantes de una comisión accidental para conciliar con el honorable Senado las diferencias presentadas entre las dos Cámaras, en torno al proyecto de ley estatutaria que nos ocupa.

La aprobación de la proposición con la que termina la ponencia para segundo debate, el articulado y el título del proyecto, se cumplieron con el pronunciamiento de la mayoría absoluta de los integrantes de la honorable Cámara de Representantes, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 153 de la Constitución Política de Colombia.

En idéntica forma respondió la Cámara en pleno, cuando fue interrogada sobre su deseo de que el presente proyecto sea ley de la República.

El Presidente,  
CESAR PEREZ GARCIA

El Secretario General,  
Diego Vivas Tafur.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

**al Proyecto de ley número 324/93 Senado, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 67 de la Constitución Política, y en lo pertinente los restantes artículos de la misma, en lo que corresponde a la familia, como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad".**

Señor Presidente Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Honorables miembros de la Comisión

Por encargo de la Presidencia de la Comisión, cumplo con la obligación legal de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley 324/93 Senado, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 67 de la Constitución Política, y en lo pertinente los restantes artículos de la misma, en lo que corresponde a la familia, como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad", presentado a la consideración de esta Cámara Legislativa por la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos.

#### I. Marco conceptual.

El proyecto de la referencia busca resolver el tema de las relaciones entre los procesos educativos intra y extrafamiliares, de tal modo que unos y otros no se interfieran entre sí y, lo que es más importante, en su conjunto contribuyan a consolidar la vigencia integral de los derechos y deberes consagrados en la Constitución Política de Colombia. Así, el artículo 67 de la Constitución Nacio-

nal establece que "la educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social", precisando que ésta consiste en el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura. Precisa que "la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente".

La Constitución responsabiliza de la educación al Estado, la sociedad y la familia. El derecho a la educación y a la cultura fue establecido como un derecho individual, pero cuyo ejercicio efectivo se consideró del mayor interés nacional. El criterio principal que inspiró al artículo 67 fue la de crear las condiciones para el libre desarrollo de la creación cultural y educativa, sistemática y popular, no la de someter tales actividades a una excesiva injerencia de las diversas ramas del Poder Público. "La igualdad de oportunidades educativas —se afirmó durante los debates en la Constituyente del 91— y el desarrollo, la modernización y la democratización de los procesos educativos merecen preocupación de todos, que el Estado puede encausar a través de un mínimo de regulación y del fortalecimiento decidido de la educación pública" (Gaceta Constitucional, número 45, 13-IV-91).

El desarrollo de procesos educativos al interior y el exterior de los núcleos familiares no puede separarse del marco general de una sociedad determinada. En el proceso de elaboración de la Carta Política y a propósito de la discusión de este artículo, fue citada en reiteradas ocasiones la definición de la Unesco en el sentido que educación y cultura se forman por el "conjunto de rasgos distintivos, espirituales, intelectuales y afectivos que caracterizan una sociedad y que engloba, además de las artes y las letras, los medios de vida, los derechos fundamentales del ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias", es decir, **el alma de un pueblo**.

La propia Declaración de las Naciones Unidas sobre políticas culturales, de 1992 señaló que "lejos de continuar siendo campos paralelos, la cultura y la educación se penetran mutuamente y deben desarrollarse en forma simbiótica ya que la cultura irriga y nutre la educación, mientras que ésta se revela como medio por excelencia de transmisión de cultura, y por consiguiente de promoción y fortalecimiento de la identidad cultural". "Es obvio —señaló el escritor colombiano Alberto Zalamea durante los debates que rodearon la elaboración del texto del artículo 67 citado— que también la ciencia, la tecnología, la educación y la cultura deben fecundarse mutuamente, en un ambiente de plena libertad que asegure y estimule la creatividad, la inventiva y la investigación" (Gaceta Constitucional número 21, 15-III-91).

#### II. Consideraciones sobre el texto del proyecto.

Usualmente tendemos a considerar el problema de la educación como un asunto de exclusiva competencia del Estado, quien debe regularlo y "pagar a los maestros". Casi siempre olvidamos que —en términos prácticos— sólo una parte de los procesos educativos se desarrollan en la escuela, siendo la sociedad y la familia quienes en mayor medida contribuyen a dichos procesos. Esto ha convertido, en la mayoría de las ocasiones y circunstancias, los procesos de educación realizados en la **escuela** en el suministro de conocimientos "en bloque" sin fomentar la capacidad de discernimiento de los educandos. Estos terminan convertidos en recepto-

res pasivos de una información que ninguna relación tiene con la vida práctica y cotidiana del país.

Una nación de autistas ilustrados es lo que nos depara la continuación de ese esquema educacional.

Iniciar la corrección del camino, sin pretenderlo resolver completamente, es lo que propone la honorable Senadora Claudia Rodríguez de Castellanos al incorporar a la familia como institución básica de la sociedad a los procesos educativos, garantizando su autonomía.

Hemos considerado conveniente introducir algunas modificaciones a la redacción, el texto y el orden de formulación de los diversos artículos, respetando el espíritu y la concepción integral del proyecto de ley presentado. Estas tienen que ver con una más breve presentación del título del mismo, de tal forma que se refiera a una misma materia y se dé más fácil comprensión por los ciudadanos, agregando la técnica jurídica del titular cada artículo, facilitando su consulta y discusión.

**III. Pliego de modificaciones.**

Las modificaciones que proponemos introducir al Proyecto de ley 324/93 Senado, son las siguientes:

I. El título del proyecto de ley será el siguiente: "por la cual se dictan normas respecto a los procesos educativos familiares".

II. El artículo 1º del Proyecto de ley número 324/93 Senado será el siguiente:

"Artículo 1º **Núcleo fundamental de la sociedad.** La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Le corresponde contribuir a la formación integral de los colombianos en el respeto a los derechos humanos, a la paz y la democracia, en la práctica del trabajo y la recreación, el mejoramiento cultural, científico y tecnológico, la solidaridad entre los miembros de la raza humana, la conciencia de la protección de la vida y el ambiente del planeta y la prevalencia del interés general".

III. El artículo 2º del proyecto de ley quedará así:

"Artículo 2º **Procesos educativos familiares.** Las familias residentes en Colombia tienen el derecho y el deber de desarrollar a su interior y en sus relaciones con la sociedad y con el Estado, procesos educativos intra e interfamiliares, los cuales serán autónomos frente a los que desarrollen los establecimientos de educación".

IV. El artículo 3º del proyecto de ley será el siguiente:

"Artículo 3º **Apoyo del Estado.** El Estado colombiano, en las diversas ramas del Poder Público, los organismos autónomos y las entidades territoriales apoyará los procesos educativos familiares, facilitando la información, asesoría y capacitación necesarias y suministrando un mínimo de materiales didácticos adecuados.

Las entidades u oficinas públicas relacionadas con el sector educación y los establecimientos educativos a los diversos niveles apoyarán los procesos educativos familiares".

VI. El artículo 4º del proyecto de ley quedará de la siguiente forma:

"Artículo 4º **Relaciones entre los procesos educativos familiares y los sociales.** La educación que se imparta en los establecimientos educativos no podrá interferir los procesos educativos familiares y, en consecuencia:

1º No podrán imponerse a los estudiantes trabajos y tareas para ser realizados fuera del horario escolar, sino previa autorización de los padres o tutores de los educandos. En todo caso, dichos trabajos no podrán ser objeto de evaluación o calificación alguna.

2º Los establecimientos educativos señalarán períodos horarios diarios, adecuados y suficientes para la realización de prácticas y tareas en dichas aulas, las cuales corresponderán a las asignaturas que tengan carácter obligatorio en los respectivos currículos y se realizarán bajo la supervisión y asesoría de los respectivos profesores, en los horarios señalados.

3º Las prácticas y tareas escolares autorizadas se relacionarán con realidades, acontecimientos y circunstancias cotidianas de la Nación colombiana o el mundo, según sea el caso, y utilizarán impresos y medios que sean de común circulación en la comunidad respectiva, sin perjuicio de que los respectivos establecimientos educativos provean algunos materiales que puedan llenar el cometido señalado.

4º Los procesos educativos sociales y los familiares contribuirán, sin interferirse mutuamente, al eficaz desarrollo de sus respectivos objetivos".

VII. El artículo 5º del proyecto de ley quedará así:

"Artículo 5º **Cátedra de vocación para el aprendizaje.** En los currículos de todos los establecimientos educativos, públicos y privados, se establecerá una cátedra que desarrolle el autodidactismo, la cual tendrá por objeto promover el desarrollo personal autogestionado de los educandos, dentro del concepto de aprender por sí mismos, y con aplicación de los métodos de investigación y trabajo personal que deberán serles enseñados.

El proceso autodidáctico se deberá desarrollar, especialmente, en áreas y actividades que elijan los mismos alumnos, de entre el currículo que estén cursando, en el respectivo período académico".

VIII. El artículo 6º del proyecto de ley quedará de la siguiente forma:

"Artículo 6º **Prevalencia de los principios, deberes y derechos consagrados por la Constitución Política en los procesos educativos.** En los procesos educativos intra y extra familiares no podrá promoverse el desconocimiento y violación de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución Política".

IX. El artículo 7º del proyecto de ley quedará de la siguiente forma:

"Artículo 7º **Campo de aplicación.** La presente ley se aplicará al período educativo obligatorio que según la Constitución cubre las edades de cinco a quince y exige un año de preescolar y nueve de educación básica. Podrá extenderse a otros niveles por decisión del Gobierno o solicitud de los representantes legales de los establecimientos educativos que, sin formar parte de los niveles relacionados en este artículo, decidan aplicarlos".

X. El artículo 7º del proyecto de ley quedará así:

"Artículo 7º **Vigencia y aplicación.** La presente ley rige a partir de su publicación, deroga en lo pertinente todas las normas que le sean contrarias y se aplicará desde el inicio del período académico inmediatamente posterior a su vigencia".

**Edgardo Vives Campo**  
Senador de la República.

**CONTENIDO**

GACETA Numero 215 - viernes 18 de junio de 1993.

**SENADO DE LA REPUBLICA**

	Págs.
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 290 de 1993 Senado, "por la cual se deroga la obligación de constituir patrimonio de familia inembargable sobre los inmuebles calificado como vivienda de interés social por la Ley 9ª de 1989" . . . . .	1
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 236 de 1992, "por la cual se crea la Lotería 'La Samaria' en el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta" . . . . .	5
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 346 de 1993 Senado, 266 de 1993 Cámara, por la cual se fijan reglas para el retiro de funcionarios y empleados de la Contraloría General de la República y se dictan otras disposiciones".	6
Ponencia para segundo debate al proyecto de Acto Legislativo número 236 de 1993, "por el cual se modifican algunos artículos del Régimen de las Asambleas Departamentales", (artículos 299, 300 del C. P.) . . . . .	6
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 270 de 1993 . . . . .	8
Ponencia para segundo debate en Senado, al proyecto de Acto Legislativo número 242/93 Cámara 47/93 Senado, "por medio del cual se crea el Distrito Ecoturístico, Cultural e Histórico del Sur del Huila, con capital en San Agustín y se dictan otras disposiciones" . . . . .	8
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 315 de 1993, "por la cual se regula la realización de los censos de población y vivienda en todo el territorio Nacional" . . . . .	8
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 316 de 1993, "por medio de la cual se desarrolla el numeral 13 del artículo 305 de la Constitución Política . . . . .	8
<b>CAMARA DE REPRESENTANTES</b>	
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 105 Cámara, período ordinario de 1993, "por la cual se reglamenta la profesión de Fonoaudiología, Terapia de Lenguaje y se dictan normas para su ejercicio en el país" . . . . .	10
Ponencia para segundo debate al proyecto de ley número 92 de 1992, "por medio de la cual se dictan normas para esmular y proteger los deportistas de alto rendimiento y se dictan otras disposiciones" . . . . .	12
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 188 de 1992 Cámara, "por la cual se modifica la Ley 23 de 1981" . . . . .	13
Texto definitivo al proyecto de ley número 254 de 1993 Cámara, 163 de 1992 Senado, "por la cual se reglamenta el voto Programático y se dictan otras disposiciones" . . . . .	14
Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 324 de 1993 Senado, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 67 de la Constitución Política, y en lo pertinente los restantes artículos de la misma, en lo que corresponde a la familia, como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad . . . . .	15