



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO II - No. 446

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 10 de diciembre de 1993

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 72 de 1992 Cámara y número 39 de 1993 Senado, "por la cual se expide la ley orgánica de las áreas metropolitanas".

Señor Presidente y demás miembros Comisión de Asuntos Constitucionales del honorable Senado de la República.

Ha tramitado la honorable Cámara de Representantes el proyecto de ley de la referencia, tras la iniciativa gubernamental que busca una respuesta moderna en consideraciones legislativas al nuevo desarrollo que deben tener importantes entidades de derecho público, como lo son las Areas Metropolitanas.

Se nos ha encomendado su estudio y ponencia que, rendidas en esta oportunidad, espera el beneplácito de la Comisión Primera Senatorial.

El orden explicativo comprende los siguientes aspectos:

1. Propuesta gubernamental.
2. Modificaciones en la Cámara de Representantes.
3. Régimen legislativo actual.
4. Nuevo marco constitucional.
5. Propuestas que plantea esta ponencia. Examinemos, por tanto, el contenido de estas formulaciones.

#### 1. Propuesta gubernamental.

En 27 artículos condensa el Proyecto de ley número 39 Senado, el régimen de las áreas metropolitanas, con las siguientes materias: definición, naturaleza jurídica, jurisdicción y domicilio, funciones, constitución, relaciones entre el Area Metropolitana y los municipios integrantes, órganos de administración, junta metropolitana, período, inhabilidades e incompatibilidades, sesiones, quórum y votación, atribuciones de la junta metropolitana, alcalde metropolitano, atribuciones del alcalde metropolitano, secretario ejecutivo, coordinador metropolitano de planificación, consejo metropolitano de planificación, patrimonio, control fiscal, contratos, actos metropolitanos, control jurisdiccional, conversión en distritos metropolitanos, apli-

cación, incorporación a la ley orgánica y vigencia.

Como notas explicativas el entonces Ministro de Gobierno, Humberto de la Calle Lombana, comentaba:

"La institución municipal, arquetipo de gobierno propio de proceso de crecimiento de las ciudades y por la formación de sistemas ciudadanos conurbados.

"El Acto legislativo número 1 de 1968, con cierta tardanza, registró la revolución urbana que vivía el país y, entre las instituciones que introdujo para dar respuesta a ella, reguló por primera vez en nuestro medio las áreas metropolitanas. Sólo diez años más tarde, con base en las facultades extraordinarias otorgadas al Presidente de la República por la Ley 61 de 1978 (Ley Orgánica de Desarrollo Urbano), se expidió el Decreto-ley número 3104 del 4 de diciembre de 1979, por el cual se dictaron normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas. Estas disposiciones, recopiladas en el Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986), ha permitido crear las Areas Metropolitanas de Medellín, Barranquilla, Pereira, Bucaramanga y Cúcuta.

"La experiencia adquirida durante los trece años transcurridos a partir de la expedición del Estatuto de las Areas Metropolitanas, la dilatada controversia que éste ha suscitado y la intensificación y proliferación de los procesos de conurbación en el país, han suministrado elementos de juicio a partir de los cuales la Constitución de 1991, en su artículo 319, plantea una renovada concepción de la materia".

Y se hace en la exposición de motivos alusión a unos aspectos que ha considerado el Gobierno Nacional fundamentales, a saber:

— El fenómeno de la conurbación. "El fenómeno sociológico de conurbación que subyace y precede a la formación institucional de las áreas metropolitanas, implica que varios entes municipales, política y administrativamente autónomos, se aglutinan de hecho por la fuerza centrípeta de vínculos sociales y económicos estrechos y en constante aumento.

"La conurbación es como una marejada que ignora los límites geográficos de los mu-

nicipios y pasa por encima y alrededor de ríos y masas de tierra, igualmente ignora los límites políticos de las entidades territoriales, así como las limitaciones de servicios y de orden administrativo del municipio tradicional.

"La movilidad permanente de la población, la expansión territorial del asentamiento conurbado, la integración de sectores rurales y urbanos de municipios circunvecinos, son acontecimientos que crean profundas distorsiones con relación al orden tradicional de los gobiernos locales, y que generan urgentes necesidades relativas tanto a la modernización de la infraestructura como a la planeación del crecimiento futuro".

— Naturaleza y constitución de las Areas Metropolitanas. No enumera la iniciativa, como sí la legislación vigente, los requisitos para constituir estas áreas, pues "cada caso de conurbación presenta características propias diversas y que, por tanto, es imposible someter la institucionalización de esos procesos a la rigidez de normas preestablecidas.

"Se ha preferido, por tanto, adoptar una metodología flexible, basada en conceptos amplios y en la legitimación por consenso de los habitantes. Cuando los hechos indiquen que existen nexos profundos y significativos entre municipios vecinos, y que sus demandas de desarrollo y de servicios públicos requieren modalidades de administración integrada, los habitantes de esos municipios son libres de decidir si es del caso crear el área metropolitana.

"El proceso de constitución de las áreas metropolitanas da relevancia a la opinión de los habitantes de los municipios interesados, de cuya voluntad depende la decisión final, que se expresará mediante consulta popular, de acuerdo con la prescripción constitucional.

"La consulta se tramitará de tal manera que, si se aprueba la creación del área metropolitana, ésta nacerá dotada de un estatuto básico que le permitirá comenzar a funcionar casi de inmediato, obviándose así lo que puede ser una ardua discusión y negociación de los primeros estatutos de la entidad entre las autoridades municipales implicadas".

— Administración metropolitana y administraciones locales. “Los municipios integrados al área metropolitana conservan su autonomía para la gestión de todos los asuntos no asumidos por el área metropolitana, pero no podrán prestar separadamente las obras y servicios ni ejercer las funciones que asuma ésta en forma exclusiva. Además, queda claro que los actos administrativos de las autoridades metropolitanas son, en los asuntos atribuidos al área metropolitana, de superior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción”.

— Autoridades metropolitanas y competencias. En el proyecto “se ha tenido el cuidado de que los municipios integrantes del área metropolitana tengan una adecuada representación en su administración y que las principales autoridades metropolitanas tengan tanto la unción de un mandato político como la prestancia de orden técnico que exigen funciones metropolitanas como las de planeación.”

“El proyecto hace una extensa enumeración, que sin embargo no es taxativa, de las atribuciones propias de cada una de las autoridades metropolitanas, con el objeto no de imponer un régimen uniforme sino, por el contrario, de simplemente indicar todo lo que las áreas metropolitanas pueden hacer en beneficio de la comunidad, y de facilitar a sus promotores la organización de un ente metropolitano a escala de sus propias necesidades”.

— Conversión en distritos metropolitanos. “Las áreas metropolitanas podrán eventualmente convertirse en distritos. La integración económica, social y física de los municipios integrados en el área metropolitana puede ser tan absoluta que, de hecho, lleguen a conformar una gran urbe donde ya no sea fácil distinguir las particularidades municipales. En este caso lo lógico es que se disuelvan las antiguas municipalidades en favor de un gobierno municipal común para el ente metropolitano, que pasará a ser entidad territorial bajo la denominación de distrito.”

“Decisión tan importante sólo podrá ser adoptada mediante consulta popular de los ciudadanos residentes en el área metropolitana, bajo condiciones especiales de participación y de mayoría”.

## 2. Modificaciones en la Cámara de Representantes.

La iniciativa gubernamental fue debatida en la Cámara de Representantes y modificada o adicionada en los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, numerales 2, 4, 5 y 6 con parágrafos; 6º, 7º, 8º, 10 a 20, 22, 23 y 24, así:

El artículo 1º que define las áreas metropolitanas, las trata como entidades administrativas —así consagradas en el artículo 2º del proyecto original— y dispone la integración de los municipios que las conforman sea “alrededor de un municipio núcleo o metrópoli”.

El artículo 2º adiciona la categoría de derecho núblico a esta clase de entidades.

El artículo 3º agrega un inciso del siguiente tenor: “Las normas de esta ley son aplicables al Distrito Capital de Santafé de Bogotá, que para todos los efectos se considerará como distrito núcleo o metrópoli”.

El artículo 5º señala estas consideraciones:

— En el ordinal 2, son adicionados los aspectos que deben precisarse por los promotores de la constitución del área metropolitana con: Las funciones específicas que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras y servicios públicos; especiales y determinados proyectos de desarrollo económico y social; las fuentes de financiación, y la participación de las autoridades municipales en los órganos metropolitanos.

— En el ordinal 4, cuando la Registraduría convoque a la consulta popular se adiciona en el sentido de que esa fecha “deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana”.

— En el ordinal 5º, que trata sobre la aprobación en consulta popular del proyecto de constitución del área metropolitana, le fue suprimida la expresión “siempre que en la votación hubiere participado al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral”.

— En el ordinal 6, que dispone quiénes y dónde proceden a la protocolización de la conformación del área metropolitana, se adiciona con que los mismos “definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta ley, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social”.

En el mismo artículo 5º se agregan tres parágrafos que contienen:

— La anexión de uno o varios municipios a un área metropolitana deberá cumplir los términos y trámites señalados en esta disposición legal y en los respectivos municipios, “previo concepto favorable de la Junta de la respectiva área metropolitana”.

— Aprobada la creación del área metropolitana, o la anexión de otro u otros municipios, “los Alcaldes o Presidentes de los Concejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable con destitución”, y

— Las Áreas Metropolitanas constituidas antes de la vigencia de esta ley mantendrán su “statutos” jurídico “y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley”.

En el artículo 6º del proyecto se hacían precisiones en el sentido de que los municipios pertenecientes al área metropolitana conservarían su autonomía para la gestión de todos los asuntos no asumidos por el área; que el área sólo tendría las competencias que expresamente le atribuyan la ley o sus estatutos, y que los municipios integrados al área no podrían prestar separadamente las obras y servicios ni ejercerían las funciones asumidas en forma exclusiva por el área.

En las modificaciones planteadas se llegó a la conclusión de reemplazar esta disposición por otros contenidos —conservando el último de ellos—, que en resumen contemplan los siguientes aspectos:

— Dentro de las competencias que señalan la Constitución Política y la ley, las áreas metropolitanas sólo podrán ocuparse “de la regulación de los hechos metropolitanos”.

— Estos “hechos metropolitanos” se definen como los “que afecten esencial y simultáneamente o por lo menos dos de los municipios que la integran”. Se indican en la ley cuáles pudieran ser.

En el artículo 7º se cambia la denominación de Secretario Ejecutivo por la de Director Ejecutivo.

El artículo 8º se adiciona en el sentido de autorizar al alcalde metropolitano para que, dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de los concejos municipales, convoque a los Presidentes de los mismos a fin de elegir los representantes que correspondan en la junta metropolitana.

El artículo 10 al referirse a las inhabilidades e incompatibilidades de los miembros de la junta metropolitana, cambia lo consagrado en la ley para los concejales por “sus respectivos cargos”.

En el artículo 11 se extiende al Director Ejecutivo la facultad de poder convocar extraordinariamente a la junta metropolitana, y a ésta la de invitar “a personas pertene-

cientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones”.

En el artículo 12, sobre quórum y votaciones en la junta metropolitana, se cambia el concepto de decisión en el entendido de que es “por mayoría absoluta de los votos de los asistentes”, siendo la “mayoría todo número superior a la mitad”.

En el artículo 13, se hace un reordenamiento, con adiciones, modificaciones y nuevas atribuciones de la junta metropolitana.

El artículo 14 es nuevo y consagra otras atribuciones a la junta metropolitana, así: “En los estatutos del área metropolitana se definirán otras atribuciones que se considere conveniente y que deban asumir las juntas metropolitanas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, siempre que versen sobre hechos metropolitanos”.

El artículo 15 corresponde al 14 original, considera al alcalde del municipio núcleo o metrópoli como “alcalde metropolitano”. Reemplaza de esta manera la iniciativa gubernamental que establecía el que como tal el alcalde metropolitano sería “jefe de la administración y representante legal de la entidad”. Además, disponía el que “para el caso de relaciones de orden contractual entre el área metropolitana y el municipio núcleo o metrópoli, la representación legal del área metropolitana será ejercida por la persona que para el efecto designe la junta metropolitana”.

El artículo 16 está referido a las atribuciones del alcalde metropolitano con las siguientes características:

— Se le suprimieron las atribuciones de “dirigir y coordinar la acción administrativa del área metropolitana”; de vincular su “personal diferente al Secretario Ejecutivo y Coordinador Metropolitano, mediante contratos de prestación de servicios; de “celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del área”.

— Se le suprimió la atribución de presentar a la junta metropolitana los proyectos de acuerdo, en forma privativa, relativos al plan integral de desarrollo y de presupuesto, así como la fecha de presentación de este último (se disponía antes del 1º de noviembre), pero permitió que el alcalde metropolitano pueda autorizar al Director Ejecutivo para ello (ordinal 3º).

El artículo 17 considera al Director Ejecutivo, en lugar del Secretario Ejecutivo, como un “empleado público del área”, que llevará su representación legal, y será de libre remoción de la junta metropolitana. Estos aspectos no estaban considerados en la propuesta original, artículo 16. El artículo 17 inicial creaba el cargo de Coordinador Metropolitano de Planificación y fue finalmente suprimido.

El artículo 18 es nuevo sobre las funciones del Director Ejecutivo, las cuales condensan en siete numerales, guardando correspondencia con las atribuciones suprimidas o modificadas del alcalde metropolitano.

El artículo 19 es el 18 original, con el cambio de Coordinador Metropolitano de Planificación (suprimido) por el de Director Ejecutivo, como miembro del Consejo Metropolitano de Planificación.

El artículo 20 es nuevo y trata sobre las reuniones de ese consejo metropolitano.

El artículo 21 reordena y reforma sustancialmente el artículo 19 original, al ampliar los bienes y rentas de las áreas metropolitanas con:

— El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción del área metropolitana.

— Las sumas recaudadas por contribución de valorización para obras metropolitanas.

— El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes.

— Los recursos provenientes del crédito.

El artículo 22 corresponde al parágrafo del artículo 19 original sobre las garantías que deben aplicarse a los bienes y rentas de las áreas metropolitanas.

El artículo 23 (20 original) regula el control fiscal de estas entidades, y modifica la iniciativa en cuanto elimina la posibilidad de establecer ese control a la Contraloría del municipio núcleo o metrópoli o a la Contraloría General de la República. Suprimió, además, la expresión de que el control "será exclusivamente de carácter posterior y selectivo".

En el artículo 25 (22 original) se adicionó una denominación a los actos metropolitanos: Los actos del Director Ejecutivo se denominarán "Resoluciones Metropolitanas".

El artículo 26 (23 original) hace claridad y precisión en el control jurisdiccional, cuando dispone que dicho control "será de competencia de la jurisdicción de lo contencioso-administrativo correspondiente al Departamento al que pertenezca el municipio núcleo o metrópoli".

Y, finalmente, el artículo 28 (25 original) consagra el término dentro del cual las áreas metropolitanas existentes deberán reformar sus estatutos y adoptar las medidas necesarias para ajustarse a sus disposiciones.

### 3. Régimen legislativo actual.

Obedece el actual régimen o estatuto legal de las Areas Metropolitanas a un desarrollo de la preceptiva constitucional anterior a la Carta Política de 1991. La Ley 61 de 1978 (15 de diciembre) o de Desarrollo Urbano, y el Decreto 3104 de 1979 (14 de diciembre), permiten:

a) Institucionalizar la planeación como elemento esencial para el desarrollo nacional, y

b) Establecer los requisitos para que dos o más municipios de un mismo departamento puedan organizarse como Area Metropolitana, cumpliendo:

b.1 El concepto del Departamento Administrativo de Planeación sobre la unidad territorial existente entre los municipios que aspiran a la nueva entidad, con estrechas relaciones de orden físico, demográfico, económico, social y cultural que exijan su desarrollo integrado y la mejor prestación de los servicios públicos.

b.2 Una población no inferior a 300.000 habitantes en el conjunto de municipios, sin ser inferior a 250.000 habitantes la población del municipio principal.

El artículo 198 constitucional que sirvió de fundamento a esta reglamentación legal, disponía:

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

El desarrollo legislativo del artículo 198 constitucional anterior fue consignado, como se ha señalado, en la Ley 61 de 1978 y en el Decreto extraordinario 3104 del año siguiente, acerca de las Areas Metropolitanas, y en la Ley 1ª de 1975 y el Decreto 1390 de 1976 sobre las Asociaciones de Municipios. La diferencia radicaba esencialmente en que

las primeras se establecían para resolver "los problemas de fusión de ciudades, como los de crecimiento metropolitano", y las segundas para "resolver problemas de prestación de servicios públicos, independientemente del grado de desarrollo urbanístico de las ciudades y aldeas que las constituyen".

Los requisitos estaban relacionados con aspectos físicos, demográficos, económicos, sociales y culturales; con definición de los órganos de gobierno y administración; y con las competencias sobre planeación, prestación de servicios públicos, coordinación administrativa, contribución de valorización, etcétera.

### 4. Nuevo marco constitucional.

Prescribe el artículo 319 de la nueva Constitución Política:

Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.

La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.

Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.

Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.

### 5. Propuestas que plantea esta ponencia.

La aprobación dada en la Cámara de Representantes a la iniciativa gubernamental sobre el estatuto orgánico de las Areas Metropolitanas, dentro del nuevo marco constitucional, planea necesariamente, por razón de la misma materia, la necesidad de introducir algunas otras modificaciones las que examinadas y ampliadas en el curso del debate parlamentario, aproximarán los deseos constituyentes y los de aquellas poblaciones que demandan una reglamentación más acorde con la complejidad que los tiempos modernos han impuesto en las grandes ciudades.

Para iniciar, por tanto, esa discusión pública, planteamos las siguientes propuestas que podrán ser mejoradas por los distinguidos Senadores.

En el artículo 1º se suprimen las palabras "democrático" y "cultural".

Adicionar otras características a las relaciones que deben existir entre los municipios que integran el área, las cuales sólo pueden ser económicas, sociales y físicas, sería inconstitucional, pues el artículo 319 de la Carta no alude a las demográficas y culturales.

#### En el artículo 2º:

— Se suprime la expresión "de conformidad con el régimen de carácter especial establecido en la presente ley", y

— Se adiciona con la expresión "autoridades y régimen especial".

Puede ser, de esta manera, más precisa y completa su redacción.

En el artículo 3º: Se cambia la redacción del primer inciso por el siguiente:

"La jurisdicción del Area Metropolitana comprenderá el territorio de los municipios

que la conforman. Tendrá como sede el municipio que sea capital de departamento, el cual se denominará municipio núcleo.

"Cuando entre los municipios que conforman el Area no exista capital de departamento, el municipio sede será aquel con mayor número de habitantes".

El artículo 4º no sufre modificación alguna.

En el artículo 5º, se introducen las siguientes modificaciones:

— En el numeral 3, se suprime la expresión "previa revisión de legalidad por parte del Tribunal Administrativo correspondiente, que deberá realizarse...".

— Y en el numeral 6 se adiciona con la expresión "en un plazo no mayor de treinta días".

— El parágrafo primero es reemplazado por el siguiente:

"Parágrafo primero. Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Area Metropolitana ya existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

"La iniciativa para proponer la anexión tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo, el Gobernador del Departamento correspondiente o la Junta Metropolitana según decisión adoptada por mayoría absoluta.

"La vinculación del nuevo o nuevos municipios al Area, en este caso, será protocolizada por el Alcalde o Alcaldes y Presidente o Presidentes de los Concejos de las entidades que ingresan, y el Alcalde Metropolitano".

La razón estriba en que no es constitucional la exigencia del numeral 3, y en que es conveniente la fijación de un plazo para la protocolización de la conformación de la respectiva área, según lo dispondría el numeral 6 adicionado.

Y en cuanto a la anexión de municipios a un área ya constituida, las condiciones establecidas en este artículo se ajustan a los términos constitucionales que demanda la participación, particularmente de las entidades territoriales atendiendo a la población en sus soberanas decisiones.

En el artículo 6º, el numeral 4 se reemplaza por el siguiente:

"La administración, prestación y extensión de los servicios públicos de gas, acueducto, energía, alcantarillado, telecomunicaciones, aseo y mataderos; los centros mayoristas de mercadeo de propiedad del Estado y la recolección y manejo de las basuras.

"En los mismos términos podrán adelantarse los servicios financieros para programas de inversión, exclusivamente, en los municipios que conforman el Area.

"Los recursos ordinarios del Fondo destinados a los servicios financieros de que trata esta disposición, no podrán ser superiores al diez por ciento (10%) de los que corresponden al Presupuesto de Ingresos y Gastos del Area".

Los Fondos Metropolitanos han venido funcionando como una realidad positiva para las Areas, dentro de un sano manejo de gestión empresarial eficiente. Las limitaciones que por ley se establecerían tiende a impedir que las orientaciones metropolitanas estén marcadas por un acentuado criterio financiero y especulativo en lugar de las satisfacciones materiales que correspondan a los verdaderos hechos metropolitanos de la población.

En el mismo artículo 6º, se adiciona un numeral, que sería el once, así:

"11. La macrozonificación del uso del suelo, el tratamiento y disposición final del uso de aguas negras".

En el artículo 7º, se reemplaza "Director Ejecutivo" por "Gerente".

Las Areas Metropolitanas deben ser empresas dedicadas y obligadas a gerenciar, en todo el sentido de la palabra, el desarrollo de una región geográfica determinada. Su condición de entidad administrativa y el carácter de las obras que debe emprender, demandan este tratamiento gerencial.

Por ello se debe partir del hecho social y aún lingüístico que llama "gerentes" a quienes dirigen las empresas, reconociéndoles una función más técnica y profesional que de gestión política, y marcando al mismo tiempo unos parámetros respecto del resultado de la gestión adelantada.

Las denominaciones de "Secretario o Director Ejecutivo" están asociadas de manera generalizada a cargos más políticos. De allí la conveniencia, además del cambio sugerido.

En el artículo 8º, numeral b, se introducen las siguientes modificaciones:

— El numeral 2 quedaría así:

"El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental, como su representante.

— Se reemplaza el último inciso, antes de los dos párrafos, con el siguiente:

"De no producirse esta convocatoria podrán hacerla los Presidentes de los Concejos que representen por lo menos la tercera parte de los municipios que conforman el Area".

— En el párrafo segundo la expresión "o sus representantes" es sustituida por "o los Secretarios o Jefes de Planeación departamental".

No debe ser cualquier funcionario el reemplazante del Gobernador en la Junta Metropolitana. Dadas las características de las funciones que deben cumplirse, el más indicado, a falta de ese gobernante, debe ser quien dirige la planeación del desarrollo económico-social del Departamento.

El artículo 10, es sustituido por el siguiente:

"A los miembros de la Junta Metropolitana son aplicables, además de las expresamente señaladas en la ley, las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que rigen para Alcaldes y Concejales".

Hay vaguedad en la propuesta aprobada en la Cámara de Representantes, y tratándose de definiciones ya brindadas por la legislación, son perfectamente viables al caso que se plantea.

En el artículo 11, inciso primero, se introducen las siguientes modificaciones:

— Se suprime la palabra "extraordinariamente", y se reemplaza "Director Ejecutivo" por "Gerente", y

— Se suprime el inciso segundo.

El artículo 12, es nuevo. Plantea quiénes pueden presentar proyectos de Acuerdo Metropolitano a la Junta, en general, y a quiénes corresponde privativamente algunas materias.

En el artículo 13, que corresponde al 12 Cámara, se introducen las siguientes modificaciones:

— Se reemplaza la expresión "por mayoría de los votos de los asistentes" por "la mayoría absoluta de sus miembros en los proyectos de iniciativa exclusiva".

— Se reemplaza el párrafo por el siguiente:

**Parágrafo.** La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto anual de rentas y gastos del área deberá hacerse con el voto afirmativo del Alcalde Metropolitano.

"La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados".

Algunas votaciones deben ser calificadas, por razón de la importancia de la materia que debe exigir la presencia y decisión mayorita-

ria de los integrantes de la Junta, no únicamente de los asistentes, como era la propuesta original.

Se califica, además, el voto del Alcalde Metropolitano en algunas materias, dada su importancia y posición destacada en el concierto metropolitano por la visión más general que debe imprimirle, desde el municipio núcleo o metrópoli, a los municipios que integran el área.

Por último, la no aprobación en los términos legales de los proyectos descritos, no puede impedir el desarrollo normal de la gestión pública metropolitana, razón por la cual debe habilitarse o dársele vigencia a las iniciativas sobre las cuales se ha guardado silencio administrativo.

En el Artículo 14, que corresponde al 13 Cámara, se hacen precisiones y modificaciones, así:

— En el numeral A se cambia "Director Ejecutivo" por "Gerente".

— En el numeral f el ordinal 3, se reemplaza por el siguiente: "Aprobar el Plan de inversiones y el Presupuesto anual de rentas y gastos del Area".

— En el numeral g el ordinal 2 se adiciona con la expresión "según la ley". El ordinal 3 se suprime. El ordinal 4 pasa a ser "ordinal 3". El ordinal 6 pasa a ser "ordinal 4", cambiándosele la expresión "establecer" por "aprobar".

El artículo 15, corresponde al 14 Cámara, sin modificaciones.

El artículo 16, corresponde al 15 Cámara, sin modificaciones.

El artículo 17, corresponde al 16 Cámara, con las siguientes modificaciones:

— El numeral 3 se reemplaza por el siguiente:

"Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de Acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana".

— El numeral 6 la expresión "Las funciones" se reemplaza por "otras funciones".

Conviene señalar esta precisión en materia de competencias que pueden ser delegadas. Las funciones o atribuciones expresamente señaladas por la ley a la Junta Metropolitana no deben ser delegadas por ésta al Gerente del Area.

En el artículo 18, que corresponde al 17 Cámara, se introducen las siguientes modificaciones:

— La expresión "Director Ejecutivo" es reemplazada por "Gerente".

— El inciso primero se adiciona con la expresión "dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante".

— El inciso tercero es reemplazado por el siguiente:

"El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargos de dirección en el sector público o privado, por más de cinco años".

En el artículo 19, que corresponde al 18 Cámara, se introducen las modificaciones siguientes:

— Un numeral nuevo, que sería el "numeral 5", así:

"5. De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad".

— El numeral 5, aprobado en la Cámara, sería el "numeral 6", suprimiéndole la expresión "previa autorización del Alcalde Metropolitano", y adicionándole la expresión "Plan de inversiones".

— Los restantes numerales guardarían la respectiva secuencia.

El artículo 20, que corresponde al 19 Cámara, el "Director Ejecutivo" se reemplaza por "Gerente".

El artículo 21, que corresponde al 20 Cámara, el "Director Ejecutivo" es reemplazado por el "Gerente".

En el artículo 22, o 21 de la Cámara, las siguientes adiciones y modificaciones:

— El numeral j pasa a ser "numeral l".

— Los numerales j y k, nuevos, serían los siguientes:

"j. La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana acorde con lo establecido con la Ley 86 de 1989.

"k. Los ingresos que reciba el área por la ejecución de obras por concesión".

— El inciso primero del párrafo se reemplaza por el siguiente:

"Parágrafo. La Tesorería de cada uno de los municipios integrantes del área abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva Area Metropolitana, en la que se consignarán los recursos provenientes de la sobretasa a que se refiere el literal a), dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo".

El artículo 23, que corresponde al 22 Cámara, se plantea sin modificaciones.

El artículo 24 o 23 Cámara, se reemplaza por el siguiente:

"Artículo 23. Control fiscal. El control fiscal de las Areas Metropolitanas formadas por municipios de un mismo departamento, corresponderá a la Contraloría Departamental. Si los municipios pertenecen a varios departamentos, el ejercicio de ese control será de la Contraloría General de la República, en los términos de la ley".

En el artículo 25, que corresponde al 24 Cámara, no se introducen modificaciones.

El artículo 26, o 25 Cámara, el "Director Ejecutivo" se cambia por "Gerente".

El artículo 27, que corresponde al 26 Cámara, no sufre modificación.

El artículo 28, que corresponde al 27 Cámara, se reemplaza por el siguiente:

"Artículo 28. Conversión en Distrito. Las Areas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueban, en consulta popular, los ciudadanos residentes en el Area Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe, en los mismos, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el censo electoral. En éste caso los municipios integrantes del Area Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades, de conformidad con el régimen que a ellas se aplica en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá".

Los Distritos Metropolitanos no existen en la Constitución Política. De allí la necesaria claridad que debe dársele a esta disposición legal.

El artículo 29, que corresponde al 28 Cámara, se modifica la expresión "Dentro del plazo de un (1) año, contado a partir de la fecha en que la presente ley entre en vigencia" por "Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley".

El artículo 30, que corresponde al 29 Cámara, se suprime éste y en su lugar se deja el 30 Cámara, sin modificaciones.

Como título del proyecto se propone el siguiente:

"Por la cual se expide la ley orgánica de las Areas Metropolitanas".

Ello por cuanto corresponde a una ley de esta naturaleza, de conformidad con el texto constitucional.

Señor Presidente, señores Miembros de la Comisión Primera:

En los anteriores términos presentamos esta ponencia, con el pliego de modificaciones que adjuntamos en forma integral. La sabia decisión que ustedes impartan posibilitarán el mejor devenir a una problemática que demanda soluciones oportunas.

Ponentes:

**Orlando Vásquez Velásquez**, Coordinador;  
**Hugo Castro Borja**,  
1993.

Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 12 de

### PLIEGO DE MODIFICACIONES

**Texto propuesto para primer debate en el Senado de la República, al Proyecto de ley números 72 C-92 y 39 S-93.**

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

#### I. Objeto, naturaleza, sede y funciones.

El artículo 1º quedará así:

**Artículo 1º Objeto.** Las Areas Metropolitanas son entidades administrativas formadas por un conjunto de dos o más municipios integrados alrededor de un municipio núcleo o metrópoli, vinculados entre sí por estrechas relaciones de orden físico, económico y social, que para la programación y coordinación de su desarrollo y para la racional prestación de sus servicios públicos requieren una administración coordinada.

El artículo 2º quedará así:

**Artículo 2º Naturaleza jurídica.** Las Areas Metropolitanas están dotadas de personalidad jurídica de derecho público, autonomía administrativa, patrimonio propio, autoridades y régimen especial.

El artículo 3º quedará así:

**Artículo 3º Jurisdicción y domicilio.** La jurisdicción del Area Metropolitana comprenderá el territorio de los municipios que la conforman. Tendrá como sede el municipio que sea capital de departamento, el cual se denominará municipio núcleo.

Cuando entre los municipios que conforman el Area no existe capital de departamento, el municipio sede será aquel con mayor número de habitantes.

El artículo 4º no se modifica, queda así:

**Artículo 4º Funciones.** Son funciones de las Areas Metropolitanas, entre otras, las siguientes:

1. Programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su jurisdicción.

2. Racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios que la integran, y si es el caso, prestar en común algunos de ellos.

3. Ejecutar obras de interés metropolitano.

#### II. De la constitución de las Areas Metropolitanas y de su relación con los municipios integrantes.

El artículo 5º quedará así:

**Artículo 5º Constitución.** Cuando dos o más municipios formen un conjunto con características de Area Metropolitana, podrán constituirse como tal de acuerdo con las siguientes normas:

1. Tendrán iniciativa para promover su creación los alcaldes de los municipios interesados, la tercera parte de los concejales de dichos municipios, o el cinco por ciento (5%) de los ciudadanos que integran el censo electoral totalizado de los mismos municipios.

2. Los promotores del Area Metropolitana elaborarán el proyecto de constitución de la nueva entidad administrativa, donde se precisen, al menos, los siguientes aspectos: municipios que integrarían el área; municipio núcleo o metrópoli; razones que justifiquen su creación.

3. El proyecto se entregará a la Registraduría del Estado Civil para que, dentro de los diez días hábiles siguientes a la fecha de recibo, lo publique y lo difunda con el propósito de que se debata ampliamente.

4. La Registraduría convocará a consulta popular para una fecha determinada, que será posterior a un mínimo de tres meses contados a partir del día que se dio publicidad al proyecto y que deberá coincidir con las fechas previstas para consultas municipales en la ley estatutaria de mecanismos de participación ciudadana. La Registraduría del Estado Civil proveerá los medios necesarios para la organización de la consulta popular.

5. El texto del proyecto de constitución del Area Metropolitana será sometido a consulta popular la cual se entenderá aprobada por el voto afirmativo de la mayoría de los sufragantes. Sólo podrá convocarse de nuevo a consulta popular, sobre la misma materia, cuando se hubiesen renovado los concejos municipales.

6. Cumplida la consulta popular y si el resultado fuere favorable, los alcaldes y los presidentes de los respectivos concejos municipales protocolizarán la conformación del Area en un plazo no mayor de treinta días y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades de acuerdo con esta ley, en la Notaría Primera del municipio núcleo o metrópoli, así como las funciones generales que cumplirá el ente metropolitano, particularmente en materia de planeación, obras, servicios públicos y obras de desarrollo económico y social.

**Parágrafo 1º** Cuando se trate de anexar uno o más municipios vecinos a un Area Metropolitana ya existente, se convocará a consulta popular. Su aprobación se hará por mayoría absoluta de votos en cada uno de los municipios vecinos interesados en la anexión, mediante la concurrencia al menos de la cuarta parte de la población registrada en el respectivo censo electoral.

La iniciativa para proponer la anexión la tendrá, además de quienes se indica en el presente artículo, el Gobernador del Departamento correspondiente o la Junta Metropolitana según decisión adoptada por mayoría absoluta.

La vinculación del nuevo o nuevos municipios al Area, en este caso, será protocolizada por el Alcalde o Alcaldes y Presidente o Presidentes de los Concejos de las entidades que ingresan, y el Alcalde Metropolitano.

**Parágrafo 2º** Una vez aprobada la creación del Area, o la anexión de nuevos municipios a un Area existente, los Alcaldes o Presidentes de Concejos que entorpezcan la protocolización ordenada por esta norma incurrirán en causal de mala conducta sancionable con destitución.

**Parágrafo 3º** Las Areas Metropolitanas ya constituidas, continuarán vigentes sin el lleno de los requisitos señalados en este artículo para su creación y seguirán funcionando con las atribuciones, financiación y autoridades establecidas en esta ley.

El Artículo 6º quedará así:

**Artículo 6º Relaciones entre el área metropolitana y los municipios integrantes.** Las Areas Metropolitanas, dentro de la órbita de competencia que la Constitución y la ley les confiere, sólo podrán ocuparse de la regulación de los hechos metropolitanos. Se determinan como metropolitanos aquellos hechos que afecten esencial y simultáneamente a por lo menos dos de los municipios que la integran, tales como:

1. Las partes de vías nacionales, regionales y arteriales urbanas que por su función, continuidad y clase de flujo vehicular integren territorialmente dos o más municipios del Area.

2. Lo que afecte la atmósfera, el suelo y/o las corrientes de agua de dos o más municipios del Area.

3. Las obras públicas que afecten o interesen a dos o más municipios del área y el establecimiento de contribuciones de valorización para la realización de la misma.

4. La administración, prestación y extensión de los servicios públicos de gas, acueducto, energía, alcantarillado, telecomunicaciones, aseo y mataderos; los centros mayoristas de mercadeo de propiedad del Estado y la recolección y manejo de las basuras.

En los mismos términos podrán adelantarse los servicios financieros para programas de inversión, exclusivamente, en los municipios que conforman el Area.

Los recursos ordinarios del Fondo destinados a los servicios financieros de que trata esta disposición, no podrán ser superiores al diez por ciento (10%) de los que corresponden al Presupuesto de Ingresos y Gastos del Area.

5. Los perímetros urbanos y las zonas de reserva para protección de sistemas ecológicos y del medio ambiente en los municipios del Area.

6. La provisión y equipamiento de espacios públicos para la satisfacción de las necesidades colectivas de dos o más municipios del Area.

7. La reserva de tierras urbanizables necesarias para atender la demanda de vivienda de interés social en los municipios del Area.

8. El aprovechamiento, conservación y restitución de los recursos naturales, en cuanto afecte a varios municipios del Area.

9. El servicio público de transporte en los siguientes casos:

a) Cuando utiliza parcial o totalmente vías terrestres, aéreas o subterráneas definidas como de carácter metropolitano.

b) Cuando las rutas de transporte recorran otras vías o fajas pertenecientes a dos o más municipios del Area o cuando recorran parcial o totalmente vías o fajas limítrofes entre dos o más municipios del Area.

c) Cuando se trata de la ubicación y características generales de terminales de transporte de carga y pasajeros de carácter nacional, internacional, interregional, regional e intermunicipal, dentro del área respectiva.

10. El registro y manejo de la información geográfica a nivel metropolitano.

Los municipios integrados al Area Metropolitana no podrán ejecutar ni prestar separadamente las obras y servicios ni ejercer las funciones atribuidas a esta última en forma exclusiva.

11. La macrozonificación del uso del suelo, el tratamiento y disposición final del uso de aguas negras.

#### III. De los órganos de dirección y administración.

El artículo 7º quedará así:

**Artículo 7º Organos de dirección y administración.** La dirección y administración del Area Metropolitana, estará a cargo de una Junta Metropolitana, un Alcalde Metropolitano, un Gerente y las unidades técnicas que según sus estatutos, fueren indispensables para el cumplimiento de sus funciones.

El Artículo 8º quedará así:

**Artículo 8º Junta Metropolitana.** La Junta Metropolitana estará integrada por los siguientes miembros:

1. Los alcaldes de cada uno de los municipios que la integran.

2. El Gobernador del Departamento o el Secretario o Jefe de Planeación Departamental como su representante.

3. Un representante del concejo del municipio que constituya el núcleo principal.

4. Un representante de los concejos de los municipios distintos al núcleo, elegido entre los presidentes de los respectivos concejos municipales.

El Alcalde Metropolitano, dentro de los treinta (30) días siguientes a la instalación de los concejos, convocará a sus Presidentes para que realicen esta elección.

De no producirse esta convocatoria, podrán hacerla los Presidentes de los Concejos que representen por lo menos la tercera parte de los municipios que conforman el Area.

Parágrafo 1º La Junta Metropolitana será presidida por el Alcalde Metropolitano.

Parágrafo 2º En el evento que el Area Metropolitana estuviere conformada por municipios pertenecientes a más de un departamento, formarán parte de la Junta los correspondientes gobernadores o los Secretarios o Jefes de Planeación del Departamento.

El Artículo 9º quedará así:

Artículo 9º **Período.** El período de los miembros de la Junta Metropolitana coincidirá con el período para el cual fueron elegidos popularmente.

El Artículo 10 quedará así:

Artículo 10. **Inhabilidades e incompatibilidades.** A los miembros de la Junta Metropolitana son aplicables, además de las expresamente señaladas en la ley, las inhabilidades, incompatibilidades y conflictos de interés que rigen para Alcaldes y Concejales.

El Artículo 11 quedará así:

Artículo 11. **Sesiones.** La Junta Metropolitana se reunirá en sesiones ordinarias por lo menos una vez al mes y, cuando lo solicite el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

Parágrafo. En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario, la Junta Metropolitana, con autorización expresa del Presidente de la misma, podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan con voz pero sin voto a sus sesiones.

El Artículo 12 es nuevo, quedará así:

Artículo 12. **Iniciativa.** Los Acuerdos Metropolitanos pueden tener origen en los miembros de la Junta Metropolitana, el representante legal del Area, los Concejales de los municipios que la integran, y en la iniciativa popular de conformidad con el Artículo 155 de la Constitución Nacional.

No obstante, sólo podrán ser presentados por el representante legal los proyectos de acuerdo que correspondan a los Planes de inversiones, de desarrollo, de presupuesto anual de rentas y gastos, de estructura administrativa y planta de cargos.

El artículo 13, que corresponde al Artículo 12, quedará así:

Artículo 13. **Quórum y votación.** La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de sus miembros en los proyectos de iniciativa exclusiva.

Parágrafo. La aprobación del Plan de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Area deberá hacerse con el voto afirmativo del Alcalde Metropolitano.

La no aprobación de estas iniciativas en los términos establecidos en la ley, faculta al Alcalde Metropolitano para poner en vigencia los proyectos debida y oportunamente presentados.

El artículo 14, que corresponde al artículo 13, quedará así:

Artículo 14. **Atribuciones básicas de la Junta Metropolitana.** La Junta Metropolitana tendrá las siguientes atribuciones básicas:

A. **Planeación.** Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como dictar, a iniciativa del Gerente y con sujeción a la Ley Orgánica de Planeación si ya hubiere sido expedida, las normas obligatoriamente generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los que deban sujetarse los Concejos Municipales para los siguientes efectos:

1. Adoptar el Plan Integral de Desarrollo Municipal, de conformidad con la Ley Orgánica de Planeación.

El Plan Integral de Desarrollo Metropolitano en cuanto se refiere a los hechos metropolitanos, prevalecerá sobre los planes que adopten los municipios que integran el Area.

2. Dictar las normas sobre usos del suelo urbano y rural en el municipio y definir los mecanismos necesarios que aseguren su cabal cumplimiento.

3. Adoptar el plan vial y los planes maestros de servicios y de obras de carácter municipal.

4. Fijar el perímetro urbano, suburbano y sanitario del municipio.

B. **Obras públicas y vivienda.**

1. Declarar de utilidad pública o de interés social aquellos inmuebles urbanos, suburbanos y rurales necesarios para desarrollar las actividades previstas en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, así como iniciar los procesos de expropiación, de conformidad con las normas pertinentes.

2. Afectar aquellos inmuebles que sean necesarios para la realización de una obra pública contemplada en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

3. Coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social, de conformidad con lo previsto en los artículos 4º y 17 de la Ley 3ª de 1991.

C. **Recursos naturales y manejo y conservación del ambiente.**

Adoptar, si no existen Corporaciones Autónomas Regionales en la totalidad de su jurisdicción, un plan metropolitano para la protección de los recursos naturales y defensa del ambiente, de conformidad con las disposiciones legales y reglamentarias sobre la materia.

D. **Prestación de servicios públicos.**

1. Determinar cuáles servicios son de carácter metropolitano y adoptar las medidas necesarias para su adecuada prestación.

2. Autorizar la participación del Area Metropolitana en la constitución de entidades públicas o privadas destinadas a la prestación de servicios públicos.

3. Las demás que en materia de servicios públicos le asigne la ley o los estatutos.

E. **Valorización.**

1. Dictar el Estatuto General de Valorización Metropolitana para establecer, distribuir, ejecutar, recaudar, liquidar e invertir las contribuciones de valorización generadas por las obras de carácter metropolitano y definir las autoridades encargadas de su aplicación, de acuerdo con la ley.

2. Disponer la ejecución de las obras de carácter metropolitano.

F. **De orden fiscal.**

1. Formular recomendaciones en materia de política fiscal y financiera a los munici-

pios integrantes del Area, procurando en especial la unificación de las tarifas de los impuestos locales.

2. Fijar políticas y criterios para la unificación y manejo integral del sistema de catastro.

3. Aprobar el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Area.

G. **De orden administrativo.**

1. En concordancia con la ley fijar los límites, naturaleza y cuantía dentro de los cuales el Gerente puede celebrar contratos, así como señalar los casos en que requiere obtener autorización previa de la Junta para el ejercicio de esta facultad.

2. Autorizar al Gerente para negociar empréstitos, contratos de fiducia pública y la ejecución de obras por el sistema de concepción, según la ley.

3. Modificar los estatutos del Area Metropolitana.

4. Aprobar la planta de personal de los empleados al servicio del Area Metropolitana, así como las escalas de remuneración correspondientes.

5. Las demás que le asigne la ley.

El artículo 15, que corresponde al artículo 14, sin modificaciones, queda así:

Artículo 15. **Otras atribuciones de la Junta Metropolitana.** Además de las funciones previstas en el artículo anterior, en los estatutos del Area Metropolitana se definirán otras atribuciones que se considere conveniente deban asumir las juntas metropolitanas, dentro de los límites de la Constitución y la ley, siempre que versen sobre hechos metropolitanos.

El artículo 16, que corresponde al artículo 15, sin modificaciones, queda así:

Artículo 16. **Alcalde Metropolitano.** El Alcalde del municipio núcleo o metrópoli se denominará el Alcalde Metropolitano.

El artículo 17, que corresponde al artículo 16, quedará así:

Artículo 17. **Atribuciones del Alcalde Metropolitano.** El Alcalde Metropolitano ejercerá las siguientes atribuciones:

1. Hacer cumplir la Constitución, la ley y los acuerdos de la Junta Metropolitana.

2. Reglamentar por medio de decretos los acuerdos que expida la Junta Metropolitana.

3. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo de su competencia para el normal desarrollo de la gestión metropolitana.

4. Convocar a sesiones extraordinarias a la Junta Metropolitana y presidirlas.

5. Presentar a la Junta Metropolitana una terna de candidatos para que elija al Gerente.

6. Delegar en el Gerente otras funciones que determine la Junta Metropolitana.

7. Sancionar o someter a la revisión del Tribunal de lo Contencioso Administrativo los acuerdos metropolitanos, cuando los considere contrarios al orden jurídico. Para el ejercicio de esta función el Alcalde Metropolitano dispondrá de ocho días si se trata de acuerdos que no consten de más de veinte artículos y de quince días si son más extensos.

8. Las demás que le asigne la ley y los estatutos del Area.

El artículo 18, que corresponde al artículo 17, quedará así:

Artículo 18. **Gerente.** El Gerente es empleado público del Area, será su representante legal y su elección corresponderá a la Junta Metropolitana de terna que le presente el Alcalde Metropolitano dentro de los diez días siguientes a la presentación de la vacante.

Si la Junta no designa el Gerente dentro de los treinta días siguientes a la presentación de la terna, lo hará el Alcalde Metropolitano.

El Gerente es de libre remoción del Alcalde Metropolitano, deberá tener título universitario y acreditar experiencia administrativa, en cargos de dirección en el sector público o privado, por más de cinco años.

El artículo 19, que corresponde al artículo 18, quedará así:

**Artículo 19. Funciones del Gerente.** El Gerente del Area cumplirá las siguientes funciones:

1. Velar por la ejecución del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano.

2. Vincular y remover el personal del Area Metropolitana con sujeción a las normas vigentes sobre la materia.

3. Dirigir la acción administrativa del Area Metropolitana con sujeción a la ley y a los acuerdos metropolitanos.

4. Celebrar los contratos necesarios para la administración de los servicios, la ejecución de obras metropolitanas y, en general, para el buen desempeño y cumplimiento de las funciones propias del Area, con sujeción a lo previsto en el estatuto general de contratación de la administración pública y a las autorizaciones, límites y cuantías que le fije la Junta Metropolitana.

5. De conformidad con las normas vigentes, establecer los manuales administrativos de procedimiento interno y los controles necesarios para el buen funcionamiento de la entidad.

6. Presentar los proyectos de acuerdo relativos al Plan Integral de Desarrollo, Plan de Inversiones y el Presupuesto. El proyecto de Presupuesto deberá ser presentado antes del 1º de noviembre para la vigencia fiscal que comienza el 1º de enero del año siguiente.

7. Presentar a la Junta Metropolitana los proyectos de acuerdo que considere necesarios.

8. Convocar a la Junta Metropolitana a sesiones ordinarias o extraordinarias y ejercer las funciones de Secretario de la misma con derecho a voz pero sin voto.

Parágrafo. Las Areas Metropolitanas no podrán destinar más del 10% de su presupuesto anual a sufragar gastos de personal.

El artículo 20, que corresponde al artículo 19, quedará así:

**Artículo 20. Consejo Metropolitano de Planificación.** En todas las Areas Metropolitanas habrá un Consejo Metropolitano de Planificación que será un organismo asesor de las autoridades administrativas del Area Metropolitana para la preparación, elaboración y evaluación de los planes del Area y para recomendar los ajustes que deben introducirse.

El Consejo Metropolitano de Planeación estará integrado por:

a) El Gerente, quien lo presidirá;

b) Los directores o jefes de planeación de los municipios integrantes del Area, o los representantes de los respectivos alcaldes de los municipios donde no exista dicha oficina;

c) El director o directores de planeación de los respectivos departamentos.

Los estudios que se requieran se harán directamente por los miembros de este Consejo o podrán contratarse con asesores externos.

El artículo 21, que corresponde al artículo 20, quedará así:

**Artículo 21. Reuniones del Consejo Metropolitano de Planificación.** El Consejo Metropolitano de Planificación sesionará ordinariamente por lo menos una (1) vez al mes y extraordinariamente, cuando lo convoque la Junta Metropolitana, el Alcalde Metropolitano, el Gerente o la tercera parte de sus miembros.

En todos aquellos casos en que lo considere conveniente o necesario el Consejo Metropolitano de Planificación podrá invitar a personas pertenecientes al sector público o privado para que asistan a sesiones.

#### IV. Patrimonio y rentas.

El artículo 22, que corresponde al artículo 21, quedará así:

**Artículo 22. Patrimonio.** El patrimonio y rentas del Area Metropolitana estarán constituidas por:

a) El producto de la sobretasa del dos por mil (2 x 1.000) sobre el avalúo catastral de las propiedades situadas dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana;

b) Las sumas recaudadas por concepto de la contribución de valorización para obras metropolitanas;

c) Los derechos o tasas que puedan percibir por la prestación de servicios públicos metropolitanos;

d) Las partidas presupuestales que se destinen para el Area Metropolitana en los presupuestos nacionales, departamentales, distritales, municipales o de las entidades descentralizadas del orden nacional, departamental, distrital o municipal;

e) El producto o rendimiento de su patrimonio o de la enajenación de sus bienes;

f) Los recursos provenientes del crédito;

g) Los recursos que establezcan las leyes, ordenanzas y acuerdos;

h) Las donaciones que reciba de entidades públicas o privadas;

i) Las sumas que reciba por contratos de prestación de servicios;

j) La sobretasa a la gasolina que se cobre dentro de la jurisdicción de cada Area Metropolitana acorde con lo establecido con la Ley 86 de 1989;

k) Los ingresos que reciba el Area por la ejecución de obras por concesión;

l) Los demás bienes muebles e inmuebles que adquiera a cualquier título.

Parágrafo. La Tesorería de cada uno de los municipios integrantes del Area abrirá una cuenta especial a nombre de la respectiva Area Metropolitana, en la que consignará los recursos provenientes de la sobretasa a que se refiere el literal a), dentro de los diez (10) días siguientes a su recaudo.

El tesorero municipal que incumpla este precepto incurrirá en causal de mala conducta.

El artículo 23, que corresponde al artículo 22, sin modificaciones, queda así:

**Artículo 23. Garantías.** Los bienes y rentas del Area Metropolitana son de su propiedad exclusiva, gozan de las mismas garantías que la propiedad y rentas de los particulares, y no podrán ser ocupados sino en los mismos términos en que lo sea la propiedad privada.

El artículo 24, que corresponde al artículo 23, quedará así:

**Artículo 24. Control fiscal.** El control fiscal de las Areas Metropolitanas formadas por municipios de un mismo departamento corresponderá a la Contraloría Departamental. Si los municipios pertenecen a varios departamentos, el ejercicio de ese control será de la Contraloría General de la República, en los términos de la ley.

#### V. Actos y contratos.

El artículo 25, que corresponde al artículo 24, sin modificaciones, quedará así:

**Artículo 25. Contratos.** Los contratos que celebren las Areas Metropolitanas se someterán a lo dispuesto en el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.

El artículo 26, que corresponde al artículo 25, quedará así:

**Artículo 26. Actos metropolitanos.** Los actos de la Junta Metropolitana se denominarán Acuerdos Metropolitanos, los del Alcalde Metropolitano Decretos Metropolitanos y los del Gerente, Resoluciones Metropolitanas. Los acuerdos y decretos metropolitanos serán, únicamente en los asuntos atribuidos al Area por la Constitución y la ley, de supe-

rior jerarquía respecto de los actos administrativos municipales dentro de su jurisdicción.

El Area Metropolitana, en los asuntos atribuidos a ella, no estará sujeta a las disposiciones de las Asambleas ni de las gobernaciones de los departamentos correspondientes.

El artículo 27, que corresponde al artículo 26, sin modificaciones, quedará así:

**Artículo 27. Control jurisdiccional.** El control jurisdiccional de los actos, contratos, hechos y operaciones de las Areas Metropolitanas, será de competencia de la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo correspondiente al Departamento al cual pertenezca el municipio núcleo o metrópoli, en los términos señalados para el orden departamental.

#### VI. Disposiciones generales.

El artículo 28, que corresponde al artículo 27, quedará así:

**Artículo 28. Conversión en Distritos.** Las Areas Metropolitanas existentes al momento de expedirse esta ley y las que con posterioridad se conformen, podrán convertirse en distritos si así lo aprueban, en consulta popular, los ciudadanos residentes en el Area Metropolitana por mayoría de votos en cada uno de los municipios que las conforman, y siempre que participe en las mismas, al menos la cuarta parte de los ciudadanos inscritos en el Censo Electoral. En este caso, los municipios integrantes del Area Metropolitana desaparecerán como entidades territoriales y quedarán sujetos a las normas constitucionales y legales vigentes para las localidades de conformidad con el régimen que a ellas se aplica en el Distrito Capital de Santafé de Bogotá.

El artículo 29, que corresponde al artículo 28, quedará así:

**Artículo 29. Aplicación.** Dentro del año siguiente a la vigencia de la presente ley, las Areas Metropolitanas existentes deberán reformar sus estatutos y adoptar las demás medidas que fueren necesarias para ajustarse integralmente a su contenido.

El artículo 30, que corresponde al artículo 29, se suprime.

El artículo 30, sin modificaciones, queda así:

**Artículo 30. Vigencia y derogación.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias, en especial las contenidas en los artículos 348 a 373 del Código de Régimen Municipal (Decreto-ley 1333 de 1986).

Orlando Vásquez Velásquez.  
Hugo Castro Borja.

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

al Proyecto de ley número 88 de 1993, Senado "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica 'Jaime Carvajal Sinisterra'".

Santafé de Bogotá, D. C., Nov. 30 de 1993.

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

Honorables Senadores:

El Proyecto de ley número 88 de 1993 Senado, "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica 'Jaime Carvajal Sinisterra'", presentado a consideración de esta Corpora-

ción por el Senador Alvaro Pava Camelo, en desarrollo del preámbulo de la Constitución Nacional, de sus principios fundamentales y de los mecanismos de concertación contemplados en los artículos 339, 340, 341, 342 y 346 de la Carta, es una iniciativa muy importante para la coyuntura que vive el país y su proyección dentro de un marco de reglas de juego claras y estables en el tiempo que permitan, tanto a los inversionistas, trabajadores y administradores como a los funcionarios públicos, saber a qué atenerse con respecto al manejo de la economía.

El desarrollo acelerado de diversas naciones del mundo y particularmente del Asia se debe en buena parte a la concertación económica entre los sectores público y privado. Por lo tanto, la idea de crear un Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica constituye una base fundamental para lograr este propósito.

La participación de empresarios y trabajadores, en el estudio y análisis de las políticas económicas que afectan a los colombianos es indispensable para consultar adecuadamente las conveniencias nacionales.

Los artículos primero y tercero del proyecto definen estos objetivos porque consideran la posibilidad de desacuerdos parciales o totales sobre las materias que se deben tratar en el Consejo, casos en los cuales habría una declaración conjunta de los sectores público y privado sobre sus diferencias.

También se respeta la autonomía del Gobierno en la toma de decisiones cuando no sea posible llegar a un acuerdo, es decir, que no hay obligatoriedad por parte del Gobierno de cumplir una política determinada si no se ha celebrado previamente un acuerdo con el sector privado a través de un "Acta de Concertación", aprobada por los miembros del Consejo.

Otro elemento importante que busca la funcionalidad y por lo tanto la eficiencia de la concertación está contemplado en el artículo cuarto al establecer que "en las reuniones que se convoquen por el Gobierno, de oficio o a petición del sector privado, deberán participar por aquél todos los Ministros o Directores de Departamento Administrativo que, en la hipótesis de que debiera expedirse una norma sobre la materia, deberían firmarla".

De igual manera en el artículo sexto se considera la posibilidad que el Gobierno indique las personas que deben concertar con el sector público sobre cada uno de los temas o los que deben representar al sector privado en "Consejos Asesores, Comisiones Consultivas u otros Foros que el Gobierno cree u organice para efectos de la concertación". Y también se brinda la oportunidad de participar, según el tema de estudio, a cualquier organización gremial con personería jurídica reconocida si formula su petición al Consejo Gremial Nacional, que es el organismo coordinador, para ser incluida en las reuniones.

El nombre del Consejo "Jaime Carvajal Sinisterra" es un homenaje muy merecido a quien dedicó su vida a la promoción de empresas y empleo para los colombianos, no solamente a través de las sociedades de las cuales fue accionista sino de manera especial a la creación de miles de microempresas en diferentes regiones de Colombia, convencido de la importancia de la concertación entre los sectores público y privado como el instrumento más eficaz para lograr ambiciosas metas de desarrollo social y económico en nuestro país.

Por las razones expuestas, señor Presidente, honorables Senadores, me permito rendir ponencia favorable al Proyecto de ley número 88 de 1993 Senado, "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica 'Jaime Carvajal Sinisterra'".

Luis Fernando Londoño Capurro, Ponente.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Tercera Constitucional Permanente.

Santafé de Bogotá, D. C., Nov. 30 de 1993.

En la fecha fue recibida en esta Secretaría, Ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 88 Senado de 1993, "por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica 'Jaime Carvajal Sinisterra'", sin pliego de modificaciones. Consta de cuatro (4) folios.

**Rubén Darío Henao Orozco**, Secretario General Comisión Tercera, Senado de la República, Asuntos Económicos.

RÉPUBLICA DE COLOMBIA

SENADO:

Sesiones ordinarias de 1993.

Comisión Tercera.  
Número Senado 88 de 1993.

Contiene:

El Proyecto de ley por medio de la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra".

Autor: honorable Senador Alvaro Pava Camelo.

PROYECTO DE LEY NUMERO  
88 DE 1993.

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

Artículo 1º Con el fin de dar cumplimiento a los principios de democracia participativa y de desarrollarlos en la forma prevista en el preámbulo de la Constitución Nacional y en sus principios fundamentales, la presente ley regula la concertación entre el sector público y el sector privado organizado en gremios económicos con el fin de facilitar la participación de todos en el estudio y análisis de las decisiones que los afectan y en la vida económica de la Nación.

Artículo 2º Cuando los particulares no provean a ello o cuando aquéllos así lo soliciten, el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de Asociaciones de utilidad común con el fin de que éstas participen en las diferentes instancias de Concertación entre el sector Público y el Sector Privado.

Parágrafo 1º La estructura interna y el funcionamiento de las Asociaciones Gremiales se sujetarán al orden legal, y a los principios democráticos que prevé la presente ley.

Artículo 3º Para los efectos previstos en la Constitución Nacional y en la presente ley, se entiende por Concertación Económica el proceso de estudio y análisis de políticas y proyectos económicos de origen gubernamental o privado que puedan conducir a la toma de decisiones por parte del Gobierno que afecten a los habitantes del territorio y que incidan en la vida económica del país; la concertación debe conducir a que se convengan entre el sector público y el sector privado determinadas conclusiones que impliquen un acuerdo o identidad de fines, medios y propósitos entre ambos, o una declaración conjunta de desacuerdos parcial o total.

Parágrafo. Si bien la concertación llena la finalidad de que todos participen en la dirección del Estado, las conclusiones de ella no obligan al Gobierno a menos que haya celebrado un acuerdo con el sector privado a través de un acta de concertación la cual, a

su vez, podrá ser objeto de modificaciones adoptadas de común acuerdo o denunciada por cualquiera de las partes cuando se modificaren las circunstancias que la originaron.

Artículo 4º Para que este proceso de participación democrática esté rodeado de toda la seriedad que la Constitución Nacional le otorga en desarrollo del mandato del constituyente primario, en las reuniones que se convoquen por el Gobierno, de oficio o a petición del sector privado, deberán participar por aquél todos los Ministros o Directores de Departamento Administrativo que, en la hipótesis de que debiera expedirse una norma sobre la materia, deberían firmarla.

Adicionalmente, se deberá disponer que se informe públicamente a los eventuales interesados, por los medios que estime adecuados, sobre el contenido básico el propósito y los alcances de los proyectos de decisiones de carácter general en el respectivo informe deberá señalarse el plazo dentro del cual se podrán presentar sus observaciones.

Las conclusiones, ya sea que se plasmen en un acta de concertación, en un acta de desacuerdo, deberán ser refrendadas por el Presidente de la República.

Artículo 5º Cada gremio elegirá, de conformidad con sus propios estatutos, sus órganos de dirección y administración en la fecha para ello prevista en aquéllos.

Artículo 6º El Consejo Gremial Nacional que se regirá por sus propios estatutos coordinará la designación, a petición del Gobierno o de oficio, de las personas encargadas de concertar con el sector público sobre cada tema en particular o de representar al sector privado en consejos asesores, comisiones consultivas u otros foros que el Gobierno cree u organice para efectos de la concertación.

Parágrafo. Sin perjuicio de lo previsto en el presente artículo, cualquier organización gremial que tenga personería jurídica reconocida dentro de las normas legales vigentes, que crea tener un interés legítimo en un tema particular relacionado con el sector podrá pedir al Consejo Gremial Nacional su inclusión en la delegación que para el análisis de tal tema designe.

Artículo 7º Los mecanismos de concertación a los cuales se refieren los artículos 339, 340, 341, 342 y 346 de la Constitución Nacional serán desarrollados por las respectivas leyes orgánicas que se coordinarán con la presente ley.

Artículo 8º **Mecanismos operativos.** Créase el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica "Jaime Carvajal Sinisterra", cuyo propósito fundamental será permitirle a los sectores privado y público concertar sobre el manejo económico en el corto y mediano plazo, de acuerdo con los lineamientos previstos por la presente ley, el cual estará coordinado por el Consejo Gremial Nacional de acuerdo con el artículo 6º

Artículo 9º El Consejo creará mecanismos de información por medio de los cuales los gremios legítimamente constituidos podrán inscribirse y podrán participar en las reuniones del Consejo que sean de su interés.

Artículo 10. El Consejo de Concertación desarrollará su reglamento interno dentro del espíritu de la Constitución y de la presente ley.

Artículo 11. El Consejo desarrollará, dentro de los seis meses siguientes a su conformación, la estructura organizativa y operacional para extender el espectro de concertación a las órbitas regionales, departamentales y locales.

Artículo 12. La presente ley rige a partir de la sanción respectiva.

Presentado por Alvaro Pava Camelo, Senador de la República.

## EXPOSICION DE MOTIVOS

Conceptualización: Alvaro Pava Camelo, Senador de la República.

Dirección: Christian Rodríguez Martínez.

Elaborado por Said Peña - Miryam Urrutia.

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

Realizado en el Marco del Contrato número 040 Senado, Universidad Javeriana.

## Contenido

1. Presentación.
2. Realidad económica nacional reciente y necesidad de concertación.
3. Fundamentos constitucionales.
4. Sentir de los gremios.

## Presentación.

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

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

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

Un visionario empresarial y un insigne amigo de la concertación fue don Jaime Carvajal Sinisterra. Hasta su último artículo en el diario "El Tiempo" adelantó tesis congruentes con esta manera concertada de manejo de la economía.

Es por eso que hemos escogido su nombre a manera de inspiración perenne para el Consejo Nacional que hoy proponemos.

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

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

Dos insignes constituyentes del 91, los doctores Rodrigo Lloreda Caicedo y Juan Gómez Martínez presentaron amplia susten-

tación de ideas de concertación, lo cual generó este proceso que hoy recogemos y que pretendemos que se arraigue en la realidad nacional.

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

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

## 2. Realidad económica nacional reciente y necesidad de concertación.

La caracterización de la situación que ha vivido la economía colombiana desde mediados de los años setenta como una "crisis estructural" ha sido compartida por muchos autores. Ello refleja el quiebre notorio que experimentaron desde entonces muchos indicadores económicos de largo plazo, pero especialmente aquellos relativos al grado de industrialización y preocupante a la productividad. Hasta mediados de la década de los setenta, el desarrollo manufacturero del país fue rápido, tanto en términos de ritmo de crecimiento industrial ha sido, por el contrario, lento e inestable y la transformación estructural se ha detenido. Nótese que lo mismo no es cierto del sector agropecuario que, como un todo, mantuvo entre 1974-1991 ritmos de crecimiento y niveles de inestabilidad muy similares a los del período 1958-1974, en tanto que otros sectores —en particular, el minero— aceleraron su ritmo de crecimiento desde mediados de los setenta, apoyados en el giro que tuvo la política estatal hacia el sector durante la administración López. La desaceleración del crecimiento económico es, además, evidente en las cifras sobre productividad. A nivel global, el crecimiento de la productividad se detuvo y comenzó incluso a retroceder. Este resultado es, además, evidente en la industria manufacturera y en el sector agropecuario.

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

En efecto, durante el decenio pasado, nuestro país logró un crecimiento del 14% del PIB, per cápita, el más alto de la región. Mantuvo además, vigentes sus instituciones democráticas, en medio de la horrenda tempestad de la violencia y no dejó de cumplir con sus compromisos externos.

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

En 1974 se había realizado un primer intento de apertura cuando se realizó una profunda reforma tributaria, que redujo los riesgos de déficit fiscales escandalosos, se sentaron las bases para racionalizar el sistema financiero, se redujo gradualmente el control administrativo de las importaciones, se inició la recuperación de la tasa de cambio a niveles de equilibrio y se maduró el ámbito de los precios administrados, mediante la supresión de Superintendencia de Control de Precios.

En 1976, llegó la bonanza cafetera, y a partir de 1977 se frenó el proceso de deva-

luación gradual. Ese año, se registró, además el verano más fuerte de los últimos 50 años, razón por la cual, se aceleró el ritmo de inflación. Los dos fenómenos anteriores impidieron que continuara la aplicación coherente del modelo de apertura, el cual encontraba, muy serias objeciones por parte de los gremios afectados por la competencia internacional.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El cierre de nuestros mercados en los países desarrollados, y la propensión a nuevas revaluaciones como consecuencia de la entrada en producción del Proyecto de Cusiana.

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

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

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

#### Constancia.

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

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

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

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

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

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

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

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

Las consecuencias del manejo económico descrito, basado en premisas incompletas o totalmente erróneas, tiene entre otras las siguientes consecuencias:

... (original ilegible).

#### Proposición.

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

Como quiera que el mencionado sector en el marco de un modelo aperturista debe ser, si no incentivado por lo menos no golpeado, y como quiera que los cuatro factores antes mencionados suman un desestímulo del 20% —en lo calculable—, lo cual deja fuera de la competencia internacional a muchos de nuestros exportadores legales a pesar de los sostenidos y costosos esfuerzos que han hecho para lograr participación en tales mercados, y dado que esta cadena de eventos haría de la economía nacional un conjunto incapaz de generar el empleo y el crecimiento necesarios para preservar el orden, la equidad y en fin la democracia colombiana, el Senado de la República propone:

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

Presentada por el Senador Alvaro Pava Camelo y otros.

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

#### Proposición.

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

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

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

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

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

Carbonífero, banano, frutas, cueros en manufacturas, textiles y maderas aglomeradas. Presentada por el honorable Senador Alvaro Pava Camelo.

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

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

#### 3.1. Régimen económico anterior.

Los constituyentes de 1986 consideraron que los temas económicos no deberán ser incorporados a la Constitución en forma relativa a la propiedad y al derecho y obligación de intervención del Estado en el manejo de la economía.

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

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

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

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

#### 3.2. Propuestas pertinentes de constituyentes.

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia número 9.

Presentado por Juan Martínez y Hernando Londoño.

Artículo 26. Libertad de empresa e intervención del Estado.

Se garantizan la iniciativa privada y la libertad de empresa dentro de la economía de mercado en que se mantenga la libre competencia y la democracia. Para este efecto, el Gobierno Nacional intervendrá, conforme a una ley marco, cuando los particulares o la situación lo demanden. En todo caso el Estado garantizará, la prestación de los servicios

públicos básicos. El Estado someterá su intervención a la evaluación de los particulares y, en lo posible, actuará y controlará en concertación con la comunidad.

**Artículo 28. Participación comunitaria.** Habrá participación comunitaria en los procesos de planeación, programación presupuestal, ejecución y control y evaluación de la gestión pública en su conjunto con énfasis en el nivel local.

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

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

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia número 64.

Presentado por: Rodrigo Lloreda Caicedo. Libertad de empresa e intervención del Estado.

Régimen económico.

Libertad de empresa e intervención.

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

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

Proyecto de acto reformativo de la Constitución Política de Colombia número 2.

Presentado por el Gobierno Nacional.

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

Fines de Estado.

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

— Garantizar el ejercicio efectivo de los derechos y libertades y crear las condiciones necesarias para que todas las personas gocen de ellos.

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

— Promover la prosperidad general.

Libertad de empresa e intervención del Estado en la economía.

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

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

**Artículo 10. Misión de las autoridades.** Las autoridades de la República están instituidas para asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines siguientes:

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

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

### 3.3. Resultado final - La Constitución.

Luego de las discusiones que se presentaron dentro de la Asamblea Nacional Constituyente: quedaron plasmados en la nueva

Constitución Política de Colombia los siguientes artículos que se refieren a la concertación:

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

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

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

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

Las entidades territoriales elaborarán y adoptarán de manera concertada entre ellas y el Gobierno Nacional, planes de desarrollo, con el objeto de asegurar el uso eficiente de sus recursos y el desempeño adecuado de las funciones que les hayan sido asignadas por la Constitución y la ley.

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

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

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

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

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

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

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

general del plan deberá seguir el procedimiento indicado en el artículo siguiente.

El Plan Nacional de Inversiones se expedirá mediante una ley que tendrá prelación sobre las demás leyes: en consecuencia, sus mandatos constituirán mecanismos idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores, con todo, en las leyes anuales de presupuesto se podrán aumentar o disminuir las partidas y recursos aprobados en la ley del plan. Si el Congreso no aprueba el Plan Nacional de Inversiones Públicas en un término de tres meses después de presentado, el Gobierno podrá ponerlo en vigencia mediante decreto con fuerza de ley.

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

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

Determinará, igualmente, la organización y funciones del Consejo Nacional de Planeación y de los Consejos Territoriales, así como los procedimientos conforme a los cuales se hará efectiva la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, y las modificaciones correspondientes, conforme a lo establecido en la Constitución.

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

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

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

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

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

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

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

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

Su Presidente, Jorge Ramírez Ocampo, se ha pronunciado desde hace tiempo en este

sentido y por ello tomaremos sus planteamientos básicos, así como los de los tabacaleros, sólo a manera de ejemplo del sentir del conjunto.

#### Asociación de exportadores de tabaco.

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

1. Una invitación sincera por parte del sector público.
2. Una respuesta real por parte del sector privado fue tomado en cuenta en su totalidad por el equipo negociador.
3. Que el trabajo realizado por el sector privado fue tomado en cuenta en su totalidad por el equipo negociador.
4. Una disposición por parte de ambos grupos de escuchar y negociar.
5. Reconocimiento de estar negociando con un país mucho más poderoso que el nuestro.

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

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

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

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

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

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

4. A la transparencia en las reglas de juego debe agregarse, como ingrediente irremplazable la permanencia de dicha regla.

Nada que ocasione mayor desaliento que la inestabilidad en las políticas y regulaciones. En ocasiones el particular prefiere condiciones poco favorables pero estables, que esquemas estimulantes pero de efímera vigencia.

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

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

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

#### Analdex.

Algunos extractos de intervenciones del doctor Jorge Ramírez Ocampo. Presidente.

Dentro del modelo de sustitución de importaciones, uno de los papeles principales de los gremios era la defensa de los intereses

legítimos de sus asociados frente a la competencia doméstica. En un escenario de internacionalización de la economía, en cambio, la competencia está dada por la presencia de proveedores extranjeros. Por esta razón, ahora el Estado y el sector privado son aliados en el desarrollo de mecanismos que permitan fortalecer la capacidad competitiva nacional y la conquista de mercados internacionales.

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

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

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

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

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

Estas mayores exigencias tendrán amplia compensación en una mejor coordinación y en un mayor respaldo político a las determinaciones gubernamentales. El sector privado, por su parte, dispondrá de reglas de juego claras y estables que le permitan planear a largo plazo y evaluar sus inversiones con mejores elementos de juicio.

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

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

Alvaro Pava Camelo, Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

TRAMITACION DE LEYES

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

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 88 de 1993, "por medio del cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica 'Jaime Carvajal Sinisterra'", me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado Proyecto de ley es de competencia de la Comisión Tercera Constitucional Permanente.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega

Presidencia del honorable Senado de la República.  
(10 de septiembre de 1993).

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

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
Jorge Ramón Elías Náder.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

#### PONENCIA AL PROYECTO DE LEY NUMERO 66-93 SENADO

por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones.

Por encargo del señor Presidente de la Comisión nos proponemos rendir ponencia al Proyecto de ley número 66-93 Senado, el cual corresponde al Proyecto número 179-92 Cámara, aprobado por la Comisión Sexta Constitucional el 18 de junio de 1993 y por la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes el día 10 de agosto del presente año, según informe del señor Presidente de dicha Corporación.

Como se desprende del articulado del proyecto esta iniciativa tiende a llenar un inmenso vacío en la estructura del Sistema Nacional de Seguridad, aunque con evidente timidez en algunos de sus más fundamentales aspectos.

Así, por ejemplo, al dejar sentados principios, tales como: "La prevención de incendios es responsabilidad de todas las autoridades..."; "los organismos públicos y privados deberán contemplar la contingencia de este riesgo..."; "la prevención y control de incendios y demás calamidades conexas a cargo de las instituciones bomberiles, es un servicio público a cargo del Estado..."; "corresponde a la Nación la adopción de políticas, la planeación y las regulaciones generales...", como meros enunciados sin desarrollo sustantivo, la norma se convierte en inocua.

Es conveniente, pues, abandonar el facilismo de la declaratoria de principios y atreverse a formular propuestas que conlleven soluciones de fondo.

Al observar cuadros estadísticos suministrados por el Consejo Colombiano de Seguridad, apreciamos con horror que prácticamente la totalidad del país se halla desamparada ante los riesgos de incendio, como veremos

a continuación en un resumen en el que reportamos el número de Cuerpos de Bomberos existentes en cada departamento:

#### Antioquia

Total municipios: 124.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 12.

#### Atlántico

Total municipios: 23.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Barranquilla.

#### Bolívar

Total municipios: 32.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 2.

#### Boyacá

Total municipios: 122.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 12.

#### Caldas

Total municipios: 25.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 25.

#### Caquetá

Total municipios: 15.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 5.

#### Cauca

Total municipios: 36.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 11.

#### Cesar

Total municipios: 24.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Valledupar.

#### Córdoba

Total municipios: 26.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Montería.

#### Cundinamarca

Total municipios: 114.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 12.

#### Chocó

Total municipios: 19.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 4.

#### Huila

Total municipios: 37.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 3.

#### La Guajira

Total municipios: 9.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 2.

#### Magdalena

Total municipios: 21.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Santa Marta.

#### Meta

Total municipios: 24.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 6.

#### Nariño

Total municipios: 56.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 5.

#### Norte de Santander

Total municipios: 37.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 2.

#### Quindío

Total municipios: 12.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 13

#### Risaralda

Total municipios: 14.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 16.

#### Santander

Total municipios: 86.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 5.

#### Sucre

Total municipios: 24.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Sincelejo.

#### Tolima

Total municipios: 48.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 9.

#### Valle

Total municipios: 42.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 52.

#### Arauca

Total municipios: 6.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 3.

#### Casanare

Total municipios: 19.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: ...

#### Putumayo

Total municipios: 10.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 6.

#### Amazonas

Total municipios: 9.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Leticia.

#### Guainía

Total municipios: 2.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Puerto Inírida.

#### Guaviare

Total municipios: 3.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 2.

#### Vaupés

Total municipios: 4.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Mitú.

#### Vichada

Total municipios: 6.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Puerto Carreño.

#### San Andrés Islas - Providencia

Total municipios: 1.  
Municipios con Cuerpo de Bomberos: 1.  
Providencia, que está construida totalmente en madera carece de Cuerpo de Bomberos.

En conclusión, cuenta el país con 217 Cuerpos de Bomberos para atender 1.030 municipios del país. Pero valga aclarar que de

los 217 Cuerpos de Bomberos citados, sólo 76 se hallan más o menos dotados y cumplen eficaz labor, pues los restantes ni siquiera están en condiciones de reportar al Centro de la Información Estadística de la Sinistralidad Atendida por los Cuerpos de Bomberos, CIES, sus actividades, pues carecen de recursos y de equipos.

Lo aterrador de las cifras atrás registradas, nos relevaría de cualquier comentario, pues entendemos que son suficientes para decirle al Congreso de la República lo apremiante y angustioso que resulta para la Nación el estar casi absolutamente indefensa ante los siniestros que deberían cubrir los Cuerpos de Bomberos.

Mirando retrospectivamente nuestro sistema legal, encontramos que la Ley 182 de 1948 estableció la obligatoriedad del seguro contra incendio, norma que sin embargo no ha tenido aplicación, quizás por falta de contenido social o quizás por adolecer de mecanismos que hicieran valer el poder coercitivo de la ley.

Traemos a colación esta figura (la del seguro obligatorio contra incendios), para establecer un paralelo con otra modalidad de seguro obligatorio, la de todo vehículo automotor, que sin traumatismo alguno ha tenido una aceptable aplicación, tanto por la extensión del seguro, como por el cubrimiento de los amparos. Ello se debe, desde luego, a que en su imposición se tuvo en cuenta un amplio margen de beneficio y se adoptaron al mismo tiempo mecanismos suficientemente eficaces en procura de su aplicabilidad.

Sin embargo, creemos que la ciudadanía no aguantaría el peso de una nueva carga impositiva, así fuera destinada a la satisfacción de una necesidad tan evidente como la que nos ocupa, pero también debemos considerar que es preciso crear un fondo nacional que recaude y arbitre recursos, con el fin de atender este frente, y estimamos que su fuente bien puede ser un porcentaje del valor de las primas de las pólizas de seguros contra incendio.

Esta idea implica, entonces, la creación del mencionado Fondo que capte los recursos señalados atrás, así como la administración de los mismos, para dirigirlos a impulsar la creación de Cuerpos de Bomberos donde no existan y proveer a su dotación con equipos que les permitan atender en forma oportuna y eficaz las contingencias que se presenten, pues sabido es que la misma capital de la República carece de maquinaria y equipo suficiente para atender una emergencia de regulares proporciones.

Claro está que no basta este rubro para atender con recursos suficientes a los Cuerpos de Bomberos y por ello contemplaremos también la obligatoriedad de que los departamentos y municipios concurren a su financiación.

Dado que los Cuerpos de Bomberos Voluntarios cumplen una eficaz labor donde están organizados, y teniendo en cuenta que la única fuente de ingresos que hasta el momento poseen proviene de la generosidad del sector privado y teniendo en cuenta que la maquinaria y equipo que requieren para operar en debida forma no se produce en el país, conviene que el Congreso de Colombia concorra a estimular y facilitar la adquisición de tales bienes, exonerando de toda carga arancelaria y tributaria a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios en la compra de maquinaria y equipo importado o de producción nacional a través del Fondo Nacional de Bomberos.

Quizá no sea también oportuno autorizar a los Cuerpos de Bomberos Voluntarios para que, siempre a través de Ecosalud, puedan realizar rifas de carácter local o nacional con el fin de alimentar sus ingresos.

Bajo las anteriores consideraciones, y sin apartarnos en lo fundamental del texto aprobado por la honorable Cámara de Representantes proponemos las siguientes enmiendas:

#### PLIEGO DE ENMIENDAS

Adiciónese el artículo 2º con el siguiente texto:

"Parágrafo. Las entidades territoriales a que se refiere el presente artículo deberán asignar en sus correspondientes presupuestos las partidas que consideren necesarias para el funcionamiento y dotación de los Cuerpos Oficiales de Bomberos o la celebración de contratos para atender las emergencias y la prevención de desastres con los Cuerpos de Bomberos Voluntarios".

A continuación del artículo 4º del proyecto debe insertarse el siguiente artículo nuevo:

"Artículo. Créase el Fondo Nacional de Bomberos como una cuenta especial de la Nación, con independencia contable y estadística, con fines de interés público, adscrito al Ministerio de Gobierno. El Gobierno reglamentará el recaudo, administración y distribución de los dineros de este Fondo".

Sustitúyase el artículo 12 del proyecto con el siguiente texto:

"Artículo. Los Cuerpos de Bomberos Oficiales y Voluntarios estarán exentos del pago de impuestos y aranceles en la adquisición de bienes que requieran para dotación o funcionamiento, sean de producción nacional o que deban importarse".

"Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios podrán realizar rifas locales, previa aprobación de Ecosalud y bajo la supervisión de esta misma entidad, a la cual sólo transferirán el 3% de las utilidades que generen tales rifas".

Modifíquese el artículo 27 del proyecto, sustituyendo su texto por el siguiente:

"Artículo. Las compañías de seguros deberán aportar al Fondo Nacional de Bomberos un diez por ciento (10%) del valor de las primas de las pólizas de seguro contra incendio.

"El valor del aporte a que se refiere este artículo deberá ser girado al Fondo Nacional de Bomberos, dentro de los tres días siguientes a la fecha de cancelación de las primas atrás mencionadas.

"Las compañías de seguros informarán trimestralmente a la Superintendencia Bancaria el número y monto de las pólizas de seguro contra incendio que hayan expedido, así como el valor trasladado al Fondo Nacional de Bomberos durante el mismo período.

"Así mismo, la Superintendencia Bancaria dará a conocer el monto de las operaciones efectuadas por las compañías de seguros, a que se refiere el inciso anterior, durante el respectivo período, al Fondo Nacional de Bomberos y a la Oficina de Prevención de Desastres del Ministerio de Gobierno".

Con las modificaciones propuestas solicitamos a los miembros de la honorable Comisión Sexta del Senado de la República, impartir aprobación al Proyecto de ley número 66-93 Senado, "por la cual se crea el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia y se dictan otras disposiciones".

Atentamente,

Jaime Bogotá Maín  
Senador de la República.

Gustavo Dájer Chadid  
Ponente.

#### PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

al Proyecto de ley número 086/93 Senado, "por la cual se reglamenta el uso e industrialización de la flora medicinal".

Presento a consideración del honorable Senado de la República ponencia para segundo debate a la iniciativa del Senador Guillermo Panchano, con la cual se pretende la reglamentación del uso e industrialización de la flora medicinal.

La honorable Comisión Séptima del Senado aprobó en primer debate este proyecto, en su sesión del día 17 de noviembre de 1993, con algunas reformas que se incluyen en esta ponencia.

Para Jorge Piñeros Corpas, rector de la Fundación Escuela de Medicina "Juan N. Corpas", "esta ley vendría a colmar un vacío de reglamentación que tiene frenado al país en sus posibilidades de uso e industrialización de su flora medicinal, y que le abriría grandes posibilidades de ahorro social, disminuyendo el costo promedio de los medicamentos, permitiendo el ahorro de divisas, creando fuentes de trabajo en el sector agroindustrial y haciendo al país competitivo en los mercados internacionales del área". Y continúa diciendo que "este vacío de legislación sólo lo puede resolver el Congreso. Y la intervención de esta rama del poder es urgente para sacar al Ejecutivo de la total confusión en que se halla al respecto, y al país de una parálisis de acción frente a una actividad que podría incrementar apreciablemente su desarrollo económico-social".

Entonces, esta iniciativa viene a suplir un vacío legal, ya que en Colombia no existe normatividad especial para los productos naturales.

El proyecto plasma una serie de definiciones, a las que se agregan unas nuevas relacionadas en el pliego de modificaciones, que permiten enmarcar cuál va a ser el campo de aplicación del mismo. Por ello se diferencian claramente los productos naturales de origen vegetal de los fármacos de síntesis química industrial, éstos generalmente son unas moléculas de estructuras atómicas bien conocidas. Mientras que aquéllos, generalmente resultan de mezclar todas las moléculas no nutrientes o estructurales contenidas en las plantas, eso permite su utilización en forma aproximadamente igual a la que asumen cuando se encuentran en la naturaleza.

Vale la pena recalcar que los productos vegetales de origen natural tienen acciones terapéuticas menores y se consideran coadyuvantes en el tratamiento o en la atención de la salud.

La falta de diferenciación entre los productos de origen vegetal y los fármacos de alta síntesis química industrial, ya mencionada, llevó a que el Ministerio de Salud los confundiera en su tratamiento y por ello los agrupaba como un solo ente en orden al otorgamiento del Registro Sanitario.

El Registro Sanitario lo otorga el Ministerio de Salud para legalizar la producción, venta y exportación de cualquier producto medicamentoso en Colombia. Dicho registro está supeditado al concepto farmacológico de la Comisión Revisora de Productos Farmacéuticos.

Este organismo sintetizó las pautas legales que deben regir en Colombia, en el Manual de Normas Farmacológicas expedido en 1976. El Manual se guía por los postulados de la moderna Farmacología Molecular, que sólo es aplicable a los fármacos de alta síntesis química industrial. La consecuencia inmediata de lo anterior es que el manual excluye todos los medicamentos vegetales o productos naturales de procedencia vegetal, los cuales desde la expedición del manual quedaron al margen de la legalidad en Co-

lombia. Esta situación se alivió con el Decreto 1524 de julio 12 de 1990, emanado del Ministerio de Salud. Pero la Resolución 10593 de 1990, del mismo Ministerio, limitó al número de 17 las plantas medicinales que pueden utilizarse en Colombia, lo que no corresponde, ni se acerca a la amplia variedad de plantas medicinales en Colombia, la que sobrepasa de 3.000.

Todo lo anterior conduce a que legalmente el tratamiento para los productos vegetales y los de alta síntesis química industrial sea diferente. Es por eso que se propone que para los productos vegetales de origen natural no se necesite Registro Sanitario sino Inscripción Sanitaria ante el Ministerio de Salud.

Teniendo en cuenta las definiciones que se agregan al artículo 1º y que se consagra la denominación genérica para los concentrados, deshidratados y extractos de productos naturales de origen vegetal, en los restantes artículos del proyecto se emplea dicho término genérico.

La forma en que se hará la Inscripción Sanitaria está consagrada en el artículo 4º del proyecto, al que se le hace una nueva modificación en el sentido de que quien debe allegar los requisitos para la inscripción deberá ser el productor y no el fabricante, porque el agroindustrial de productos naturales de origen vegetal no fabrica nada, simplemente cultiva o procesa plantas en su estado natural. Así mismo, se adicionan los términos concentrados y deshidratados en el artículo 6º, para que los cobije lo estipulado por dicha norma.

Los anteriores cambios se anexan en el pliego de modificaciones.

Por último y como bien lo expresa el Senador Panchano en la exposición de motivos, "en el presente proyecto se diferencian bien los productos naturales de origen vegetal de los fármacos de síntesis química industrial y en esta forma se establece una legislación permisiva respecto a los primeros, que es indispensable para el desarrollo del país. Se asientan las bases para que éste pueda ser competitivo en los mercados nacionales e internacionales, ya que ello es imposible si los productos naturales no son susceptibles de tener un nombre comercial que esté en capacidad de promoverse. Se impulsará la creación y el constante enriquecimiento de un listado que le permita al país conocer oficialmente cuáles son, en verdad, las especies de su flora que se pueden considerar medicinales. Y al mismo tiempo se prevé que la utilización de los extractos o preparaciones farmacéuticas a base de las mismas, sea para el consumidor inocua desde el punto de vista de las posibles acciones tóxicas a largo término a que pudiere dar lugar su consumo prolongado".

Teniendo en cuenta las consideraciones y modificaciones planteadas es por lo que me permito proponer a los honorables Senadores: Dése segundo debate al Proyecto de ley número 086/93 Senado, "por la cual se reglamenta el uso e industrialización de la flora medicinal".

José Ignacio Díaz Granados A.  
Senador de la República  
Ponente para segundo debate.

#### TEXTO DEFINITIVO

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º **Definiciones.** Denomínase medicamento un producto capaz de producir efectos favorables en el organismo en orden a la restauración de la salud.

Denomínase medicamento de síntesis o de alta elaboración industrial, un producto obtenido en el laboratorio por la aplicación de

técnicas químicas y experimentales complejas, así haya sido la materia prima utilizada una planta que, en condiciones naturales, no tenga propiedades medicinales clínicamente observables. En general, se trata de moléculas aisladas de configuración atómica bien establecida, y pueden también denominarse fármacos o principios activos medicamentosos.

Denomínase planta medicinal toda especie vegetal que, sin originar perturbaciones tóxicas, haya manifestado, en el uso tradicional, propiedades favorables a la restauración de la salud.

Denomínase flor medicinal el conjunto de plantas que, utilizadas en su estado natural, poseen propiedades útiles para el tratamiento de las enfermedades del hombre.

Denomínase plantas en su estado natural aquellas que se encuentran en la naturaleza, así hayan sido objeto de la aplicación de procedimientos físicos para obtener deshidratados, extractos o concentrados de las mismas, con el objeto de facilitar su utilización terapéutica. Por lo tanto, los concentrados, deshidratados y extractos de las plantas naturales son productos naturales de aquéllas y se denominan **productos naturales de origen vegetal**.

Denomínase medicamento vegetal el extracto de la totalidad o de partes de una planta tomada en su estado natural. Contiene una mezcla de principios activos, sustancias parcialmente activas y sustancias inertes, cuya acción de conjunto produce efectos medicamentosos clínicamente observables.

Denomínase extracto el producto que se obtiene de una planta sometiendo a la acción de un disolvente y evaporando el líquido resultante hasta consistencia o volumen determinados.

Denomínase deshidratado el producto de la separación del agua de una planta o de alguna de sus partes.

Denomínase concentrado el producto de la evaporación de las partes inactivas de una planta.

Denomínase acción farmacológica la que tiene una sustancia química determinada o una mezcla de sustancias químicas sobre el organismo, cuando tales sustancias actúan en un sentido favorable a la restauración del estado de salud.

Denomínanse acciones farmacológicas principales o mayores las de los medicamentos de síntesis o de alta elaboración industrial y acciones coadyuvantes o menores las de los medicamentos vegetales o preparados vegetales medicamentosos, también llamados productos naturales de origen vegetal.

Artículo 2º Las acciones medicamentosas coadyuvantes representadas por los productos naturales de origen vegetal o por formas farmacéuticas preparadas a base de los mismos, tienen amplia utilidad en medicina y la explotación industrial de la flora medicinal del país representa una significativa fuente de ahorro social. Por lo tanto, los extractos, concentrados y deshidratados de plantas medicinales tendrán por parte del Ministerio de Salud un tratamiento totalmente diferente del de los medicamentos de síntesis química o alta elaboración industrial.

Artículo 3º Los productos naturales de origen vegetal no tendrán Registro Sanitario sino Inscripción Sanitaria ante el Ministerio de Salud.

Artículo 4º Para proceder a la Inscripción Sanitaria a que hace referencia el artículo anterior, el productor deberá allegar:

1. Las referencias bibliográficas inherentes al uso tradicional de la planta en Medicina Popular Herbaria.

Parágrafo 1º Para objeto de la inscripción de plantas bastará la mención que del uso terapéutico propuesto haga un solo autor de reconocida seriedad en el campo de la investigación etnobotánica.

Parágrafo 2º Las referencias bibliográficas serán reemplazadas por la investigación etnobotánica respectiva, cuando las observaciones sobre el uso popular de la planta no hayan sido aún objeto de publicación.

2. La información acumulada en el terreno de las observaciones clínicas, sobre los efectos del producto en determinados síntomas o afecciones, teniendo en cuenta que se trata de un uso coadyuvante o menor.

3. En los productos destinados a la ingestión y cuyas características terapéuticas hagan presumible que su utilización se llevará a efecto por lapsos prolongados, se allegarán además, pruebas experimentales demostrativas de la ausencia de toxicidad en la administración del producto a largo término.

Artículo 5º En el Ministerio de Salud se llevará un listado de las plantas que se hayan inscrito por formar parte de productos naturales de origen vegetal o por constituirlos en su totalidad. Un Comité de Productos Naturales estará incorporando en forma continua o periódicamente a la lista, la que constituirá la enumeración oficial de las Plantas Medicinales en Colombia.

Parágrafo 1º El Comité de que trata el inciso anterior, estará conformado así:

a) Un representante del Ministerio de Salud;

b) Un miembro perteneciente a la Sección de Fitoquímica, por cada una de las Facultades de Farmacia que la posean;

c) Un Botánico con conocimientos idóneos y suficientes sobre la flora medicinal del país;

d) Dos representantes de la industria fabricante de Productos Naturales, de reconocido mérito científico sobre investigaciones y prácticas tecnológicas en el uso e industrialización de la Flora Medicinal Colombiana y cuyo laboratorio fabricante posea la respectiva licencia de funcionamiento otorgada por el Ministerio de Salud.

El Ministerio de Salud reglamentará todo lo relacionado con el funcionamiento del Comité, en un término de dos (2) meses una vez promulgada la presente ley.

Parágrafo 2º Con el objeto de extender la información del Estado en el terreno de las indicaciones clínicas, el Comité de Productos Naturales irá incorporando a la lista de plantas medicinales la que vaya surgiendo en el país a través de las investigaciones que se realicen sobre el tema.

Parágrafo 3º Así mismo, se incorporará al listado de plantas la información disponible sobre la toxicidad experimental de sus derivados, especialmente en la administración repetida de los mismos.

Parágrafo 4º Los fabricantes de productos naturales inscritos, están en la obligación de contribuir a la información del Estado en lo concerniente a usos clínicos y toxicológicos de las plantas medicinales que se utilizan en Colombia. El Ministerio de Salud reglamentará la forma en la que se le dé cumplimiento a esta obligación.

Artículo 6º Para hacer posible la competencia comercial del país en el medio internacional y en orden a la industrialización de su flora, los concentrados, deshidratados y extractos vegetales medicamentosos podrán ser objeto de combinación de los mismos entre sí para constituir productos que lleven nombre comercial o de patente; podrán, así mismo, ser anunciados al público y al cuerpo médico y ser vendidos en almacenes de productos naturales o en farmacias.

Artículo 7º La presente ley rige desde su expedición y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Séptima Constitucional Permanente  
Santafé de Bogotá, D. C., noviembre 17 de 1993.

En los términos anteriores fue aprobado el presente proyecto de ley.

El Presidente,

Rodrigo Bula Hoyos.

El Secretario,

Manuel Enriquez Rosero.

## PLIEGO DE MODIFICACIONES

de la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 322 de 1993, "por la cual se garantiza el cumplimiento del Servicio Social Universitario".

Artículo 1º A partir de la vigencia de la presente ley, el Estado Colombiano promoverá la participación de los estudiantes de los centros de educación superior aún no egresados, en el desarrollo municipal y regional a través del Servicio Social Universitario.

El Servicio Social Universitario será voluntario, remunerado y reconocido académicamente, salvo para las profesiones que hasta la entrada en vigencia de esta ley lo establezcan como servicio social obligatorio para egresados.

Artículo 2º El Servicio Social Universitario se orientará al apoyo de las labores que realice el Estado, las organizaciones no gubernamentales o los entes privados en áreas de desarrollo comunitario. Para tal efecto, el Estado Colombiano incentivará la apertura de posibilidades de trabajo en las localidades, de tal forma que se facilite la vinculación de los estudiantes y promoverá la creación de espacios académicos en los centros de educación superior que permitan la implementación de este mecanismo de participación estudiantil.

Artículo 3º El Estado Colombiano dispondrá los mecanismos necesarios que garanticen la efectividad en el cumplimiento del Servicio Social Universitario por los estudiantes, cuyas profesiones hayan sido reglamentadas en tal sentido hasta el momento de la entrada en vigencia de esta ley.

Parágrafo. Queda exonerado del Servicio Social Universitario quien en un año, contado desde la presentación de su solicitud de ingreso al Servicio Social Universitario, no haya podido adelantar las prácticas profesionales por no haber sido llamadas por el organismo del Estado o el que éste determine.

Artículo 4º El Gobierno Nacional reglamentará en el término de 180 días el desarrollo de la presente ley. Constituirá causal de mala conducta la omisión en el cumplimiento de esta disposición.

La presente ley regirá desde su promulgación.

SENADO DE LA REPUBLICA

Comisión Sexta Constitucional Permanente  
Santafé de Bogotá, D. C., diciembre 1º de 1993.  
Autorizamos el anterior informe.

Antonio Martínez Hoyer  
Secretario General Comisión Sexta  
Honorable Senado de la República.

## EXPLICACION AL PLIEGO DE MODIFICACIONES

del Proyecto de ley número 322/93, "por la cual se garantiza el cumplimiento del Servicio Social Universitario".

Título. Se modifica en su carácter obligatorio, que como se advierte en los artículos posteriores deja de tenerlo, y se le identifica

como universitario, que es su característica fundamental.

Artículo 1º La obligación que se le asigna al Estado Colombiano es la de promover "la participación de los estudiantes de los centros de educación superior aún no egresados", vinculándolos al desarrollo municipal o regional, lo cual implica cumplir con el espíritu de la Constitución en lo que se refiere al robustecimiento de la descentralización y en particular de la célula municipal, que es sin duda una de las grandes aspiraciones de la Carta de 1991.

Como aporte fundamental está el aspecto del reconocimiento académico y de la remuneración, lo cual permite que el carácter voluntario que se le da, lo haga más interesante para el estudiante. Queda, desde luego, establecido que en los casos en que la ley lo considere pertinente, la aplicación del servicio social tendrá carácter de obligatoriedad.

Artículo 2º Tiene un carácter nuevo aportándole como consecuencia interesantes posibilidades de apertura de trabajo. Contempla la creación de espacios académicos en los centros de educación superior, lo cual significa una dirección en este terreno que puede enriquecer de manera significativa la participación estudiantil.

La orientación a apoyar las labores propias del Estado, las de las organizaciones no gubernamentales y la de los entes privados, siempre y cuando se efectúen en áreas de desarrollo comunitario. Es un aspecto importante dentro de la integración social.

Artículo 3º (Nuevo). Le establece al Estado la obligación de disponer los mecanismos que garanticen la efectividad.

Parágrafo. Entra a reemplazar el artículo 2º de la ponencia para primer debate.

Artículo 4º Entra a reemplazar al artículo 3º, teniendo un texto prácticamente igual.

**Samuel Moreno Rojas.**

**EXPOSICION DE MOTIVOS**

Cumplo con la honrosa designación que me ha hecho el Presidente de la Comisión Sexta para presentar la ponencia del proyecto de ley en mención, originario del honora-

ble Senador José Name Terán, estudiado y aprobado por la Comisión en primer debate, que tiende a cumplir con una posibilidad de servicio, presentada por los universitarios, que puede satisfacer urgentes necesidades de la sociedad.

Le hemos dado al proyecto, en su título, un carácter aclaratorio que lo establece como una disposición que cobija exclusivamente a los estudiantes universitarios. Se le ha quitado la característica de obligatoriedad en lo referente a todas las profesiones que se cursan, teniendo en cuenta que la ley, en los casos que considere necesario, le establecerá dicha tipificación de obligatoriedad.

Se consideró indispensable incluirle los reconocimientos académicos, que las normas consideren convenientes y remunerar la actividad, teniendo en cuenta que es un principio constitucional, que dispone que el trabajo debe tener el reconocimiento económico que se pueda proyectar en una mejor condición social. La condición de voluntario se hace conveniente, pues la situación fiscal, y las posibilidades económicas pertinentes, deben estudiar hasta donde se puede abarcar dentro de estas aspiraciones.

El artículo 1º establece la participación de los estudiantes de educación superior, canalizando sus esfuerzos hacia el desarrollo municipal y regional, lo cual implica, también, un acatamiento al espíritu de la Constitución que tiende hacia el descentralismo y, consecuentemente, hacia el fortalecimiento municipal y regional. Consideramos que en este terreno el proyecto adquiere una importancia que no se había tenido en cuenta en el proyecto original, ni en el texto aprobado en el primer debate.

El Servicio Social Universitario se orienta hacia las labores que vienen siendo planificadas por el Estado y por aquellas organizaciones que no tienen un timbre gubernamental o que se enfocan en áreas de desarrollo comunitario, no obstante estar determinadas por entes privados.

Esta integración del estudiante con todo el espectro socioeconómico que lo rodea, se muestra como una característica indispensable para garantizar el éxito de la empresa dentro de las aspiraciones de la sociedad.

Se ha intentado también establecerle al Estado Colombiano la obligación de crear mecanismos que permitan la efectividad del servicio social universitario.

Lo referente a las exoneraciones y al plazo establecido para el Gobierno Nacional, con el fin de reglamentar la ley, en el plazo perentorio de 180 días, se conserva tal como fue aprobado en la ponencia para primer debate.

Por considerar que los nuevos aspectos robustecen los fines sociales del proyecto y las Entidades Territoriales en las cuales debe proyectarse, pido a los honorables Senadores su voto favorable para la presente ponencia al proyecto en discusión.

De los honorables Senadores, atentamente,

**Samuel Moreno Rojas**  
Senador de la República.

---

---

**CONTENIDO**

---

---

GACETA número 446 - viernes 10 de diciembre de 1993.

**SENADO DE LA REPUBLICA**

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 72 de 1992 Cámara, 39 de 1993 Senado por la cual se expide la Ley Orgánica de las áreas metropolitanas . . . . .	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 88 de 1993, por la cual se crea el Consejo Nacional Permanente de Concertación Económica Jaime Carvajal Sinisterra . . . . .	7
Ponencia al Proyecto de ley número 66 de 1993, por la cual se crea el sistema nacional de bomberos y se dictan otras disposiciones . . . . .	12
Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 86 de 1993, por la cual se reglamenta el uso e industrialización de la flora medicinal. 14	14
Pliego de modificaciones de la ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 322 de 1993, por la cual se garantiza el cumplimiento del servicio social universitario . . . . .	15