

REPUBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 165

Santafé de Bogotá, D. C., viernes 16 de junio de 1995

EDICION DE 24 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 NUMERO 32/94- SENADO

"por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belén do Pará Brasil el 9 de junio de 1994, durante el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos".

Santafé de Bogotá, D. C., junio 10 de 1995.

Señores

Miembros de la Comisión Segunda

Constitucional

Senado de la República

Ciudad

Señores Senadores:

Presentamos, ante ustedes ponencia para primer debate sobre el Proyecto de ley número 32/94, "por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", adoptada en Belén Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, durante el Vigésimo Cuarto Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, presentado a la consideración del honorable Senado de la República por la señora Ministra de Relaciones Exteriores del anterior Gobierno, doctora Noemí Sanín de Rubio, el día 5 de agosto del presente año.

I. Contenido del Proyecto

Como su título lo indica, la Convención sometida por el Gobierno Nacional a la aprobación del Congreso impone a los Estados Signatarios la obligación de establecer mecanismos para prevenir, sancionar y reprimir la desaparición forzada de personas, asunto del cual ya se ocupó el Legislador Colombiano y que dio lugar a un serio y profundo debate sobre la constitucionalidad y la conveniencia de exceptuar del fuero militar y del principio de la obediencia debida a los militares incurso en este grave delito.

Consta la Convención de XXII artículos, cuyo contenido resumimos brevemente a continuación.

En el artículo 1º se relacionan las obligaciones de carácter general que adquieren las altas partes con-

tratantes para combatir esta modalidad delictiva, tales como las de no practicarla, ni tolerarla aún en los estados de excepción, y la de reprimirla legal y judicialmente.

El artículo 2º define la desaparición forzada como "la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes". Es decir, se tipifica como una conducta cuyos sujetos activos serían únicamente funcionarios oficiales.

El artículo 3º obliga a los Estados contratantes a tipificar como delito la desaparición forzada, a reprimirlo con severidad, a considerarlo como delito continuado mientras no se conozca el destino o paradero de la persona desaparecida, y a establecer circunstancias atenuantes para los partícipes que contribuyan a la aparición con vida de la víctima o suministren informaciones para esclarecer el delito.

El artículo 4º establece los criterios para determinar la jurisdicción de los Estados Partes para la sanción del delito de desaparición forzada.

El artículo 5º prohíbe considerar la desaparición forzada como delito para efectos de extradición. Ordena que será incluida entre los delitos que dan lugar a extradición en todo tratado sobre extradición celebrado entre los Estados Partes, y establece que "la extradición estará sujeta a las disposiciones previstas en la Constitución y demás leyes del Estado requerido".

El artículo 6º impone juzgar a los acusados según su legislación interna, cuando no conceda la extradición.

El artículo 7º establece la imprescriptibilidad de la acción y de la pena, aunque cuando ello no sea posible en virtud de mandatos constitucionales, el período de la prescripción será igual a la del delito más grave según la legislación penal del respectivo Estado.

El artículo 8º prohíbe aceptar como eximente el principio de la obediencia debida.

El artículo 9º dispone que todos los delitos de desaparición forzada serán juzgados por la justicia ordinaria, excluyendo el fuero militar.

El artículo 10 dice que en ningún caso se podrán invocar circunstancias excepcionales, tales como el estado de guerra, como causal de justificación.

El artículo 11 obliga a los Estados a mantener lugares autorizados de detención y registros actualizados sobre los detenidos.

El artículo 12 establece una obligación recíproca de colaborar en la búsqueda, identificación, localización y restitución de los menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en éste, como consecuencia de la desaparición de sus padres, tutores o guardadores.

Los artículos 13 a 22 contemplan una serie de cláusulas de carácter formal referentes a la firma, ratificación, adhesión, vigencia, reservas sobre el tratado, duración indefinida del mismo, etc.

II. Análisis de la Convención

El tratado que analizamos se enmarca dentro de un gran movimiento protector de los derechos humanos que se ha desarrollado en todo el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, generado precisamente como reacción a las atrocidades cometidas en esa contienda por algunos de los estados participantes en la misma. Dentro de esa corriente humanitaria y civilizadora se han suscrito tratados internacionales de índole multilateral en los cuales Colombia ha sido participante siempre, y se ha cuidado oportunamente de incorporarlos al derecho interno. A guisa de ejemplo, recordemos los cuatro convenios de Ginebra referentes a la protección y al trato de heridos, enfermos, náufragos, prisioneros y civiles en tiempo de guerra, el Protocolo I adicional a dichos convenios relativo a la protección de las víctimas de los conflictos internacionales, el Protocolo II relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados de carácter interno, la Convención para la prevención y el castigo del crimen de genocidio, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes y la

Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica, todos ellos ratificados por Colombia y desde luego incorporados a nuestro derecho interno.

Es oportuno recordar, además, que la Constitución Nacional prohíbe en forma expresa la desaparición forzada de personas y protege de diversas formas los derechos fundamentales, y que el Senado de la República, como mencionamos atrás, recientemente se ocupó de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley que precisamente tipifica entre nosotros el delito de desaparición forzada de personas, proyecto que se dejó incólume en su columna vertebral, pues sólo se suprimieron los artículos que desconocían los principios constitucionales sobre fuero militar y obediencia debida.

Fieles, por consiguiente, a esa posición respetuosa de los derechos humanos que ha caracterizado al Estado y a la democracia colombiana, compartimos la filosofía que inspira el tratado sometido a la consideración del Congreso por el anterior gobierno y del cual tenemos el honor de ser ponentes.

Sin embargo, el texto en referencia suscita algunas inquietudes de orden constitucional, legal y doctrinario, que nos permitimos transmitir a la honorable Comisión, para que en su sabiduría decida lo que considere más conveniente para los altos intereses de la Patria. Son ellas:

1. Tradicionalmente la jurisprudencia colombiana ha aceptado la teoría monista del derecho, sustentada entre otros por el profesor Hans Kelsen, según la cual el derecho internacional prevalece sobre el derecho interno, y por consiguiente los tratados internacionales, una vez han sido perfeccionados, priman incluso sobre la Constitución Nacional. Nuestra ley fundamental zanjó definitivamente la polémica que se presentaba cada vez que alguien decidía demandar un tratado por inexecutable, estableciendo que las leyes aprobatorias de tratados tengan un control previo y automático de constitucionalidad, de tal manera que ningún tratado suscrito después de la vigencia de la actual Constitución podrá ser demandado por ese motivo, desde que la Corte Constitucional falla sobre su viabilidad constitucional antes de ser ratificado, lo que nos da una garantía excelente de estabilidad en nuestras relaciones internacionales. Por tanto, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en caso de ser aprobada por el Congreso, declarada executable por la Corte Constitucional y ratificada por el Gobierno, tendría entre nosotros rango supraconstitucional.

2. La Convención concibe la desaparición forzada como un delito cometible solamente por funcionarios estatales, lo cual choca abiertamente con la definición que de la misma conducta punible trae la ley sobre desaparición forzada, la que en el momento de escribirse este informe ha pasado a la Plenaria de la H. Cámara de Representantes para que se pronuncie sobre las objeciones presidenciales en torno al fuero militar y a la obediencia debida. En efecto, dicha ley tipifica ese delito en forma tal que puede ser cometido por cualquier persona, lo que cambia sustancialmente la naturaleza de la institución.

Pero choca, además con la realidad colombiana. Por desgracia, en nuestro país centenares de honestos ciudadanos son víctimas todos los años del aberrante delito de secuestro y muchos de ellos jamás aparecen, sin que quepa culpar de su triste suerte a los cuerpos de seguridad del Estado. En muchos de esos casos los familiares ni siquiera reciben una llamada pidiendo rescate, por lo cual la

acción delictiva sería tipificable como desaparición forzada.

En tal evento, ¿qué norma cabría aplicar: La Convención Interamericana, que una vez ratificada sería una ley de rango superior, según el razonamiento expuesto en el punto anterior, de acuerdo con la cual la desaparición es un delito de sujeto activo calificado que no puede ser cometido por un particular, o la ley que ya expidió el Congreso y que fue parcialmente objetada por el Ejecutivo? ¿Qué solución darle a la posibilidad de que algún bestial delincuente invoque la prevalencia de un tratado humanitario y alegue que el delito de desaparición forzada no es cometible en Colombia por los particulares, para evadir el lazo de la justicia?

3. El Senado de la República acaba de ratificar la prevalencia de los principios constitucionales sobre el fuero militar y la obediencia debida, por lo cual los artículos VIII y IX de la Convención riñen abiertamente con la Constitución Nacional y no deben ser aprobados por esta Honorable Comisión. Dada la abundancia y solidez de los argumentos jurídicos y de conveniencia que se esgrimieron en la Plenaria del Senado para defender estas dos instituciones esenciales para la moral y la disciplina militares, no consideramos necesario ahondar en este tema sobre el cual los señores Senadores están suficientemente ilustrados.

4. También nos despierta dudas la constitucionalidad del artículo V de la Convención, referente a la extradición. Como es ampliamente conocido, la Constitución de 1991 prohibió la extradición de nacionales colombianos, y aunque el inciso final del mencionado artículo V establece que "la extradición estará sujeta a las disposiciones previstas en la Constitución", el resto de su redacción podría dar lugar a confusiones molestas.

III. Conclusiones

1. La naturaleza misma de los tratados internacionales, especialmente cuando, como en el caso que nos ocupa, son multilaterales, hace que sea prácticamente imposible introducirles modificaciones. Pero tampoco puede el Senado de la República asumir la responsabilidad de aprobar un tratado que contiene cláusulas inconvenientes y abiertamente inconstitucionales.

2. Cabría entonces aplicar el mecanismo de la Reserva, respecto a los artículos II, V, VIII y IX, referentes, en su orden, a la definición del delito de desaparición forzada de personas, a la extradición, al principio de la obediencia debida y al fuero militar.

3. Sin embargo, la formulación de la reserva encuentra un serio obstáculo en la redacción del artículo XIX, que textualmente establece: "Los Estados podrán formular reservas a la presente Convención en el momento de firmarla, ratificarla o adherirse a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósito de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas".

A nuestro modo de ver, no parece posible formular reserva sobre un aspecto esencial de la Convención, cual es la definición misma de la conducta que motiva la suscripción del Tratado. Todo el texto del Acuerdo está inspirado por la idea de que la desaparición forzada es un delito cometido exclusivamente por los agentes del Estado, por lo cual excluir esta cláusula es desvirtuar toda la esencia de la Convención.

4. En este orden de ideas, y muy a nuestro pesar por las repercusiones que la decisión puede ocasionar contra la imagen de nuestro país, no vemos otra alternativa que la de improbar la Convención.

5. No obstante, la Honorable Comisión Segunda del Senado de la República debe protestar enérgicamente por la forma ligera y superficial como actuó el Ministerio de Relaciones Exteriores en el Gobierno anterior en el trámite de este Tratado. Consideramos inadmisibles que se hubiesen suscrito cláusulas abiertamente inconstitucionales sin que nadie hubiera hecho las observaciones pertinentes, que de haberse hecho, seguramente nuestro país hubiera podido ratificar prontamente tan importante acuerdo.

Y no se diga ahora que la Cancillería no previó esa situación, o que no conocía el Proyecto de ley que tipifica como delito la desaparición forzada de personas, porque la señora Canciller de la época, en su exposición de motivos, se refiere a estos asuntos, así como a la inconstitucionalidad de las cláusulas que eliminan el fuero militar y la obediencia debida.

Sólo que se prefirió, con ligereza, que fuese el Senado de la República quien cargase con la responsabilidad de rechazar el Tratado.

Por las anteriores razones, respetuosamente nos permitimos proponer a la Honorable Comisión Segunda del Senado de la República que se archive el Proyecto de ley número 32/94 "por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas", adoptada en Belén Do Pará, Brasil, el 9 de junio de 1994, durante el Vigésimo Cuarto Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos.

Senadores de la República,

*Mario Said Lamk Valencia,
Julio César Turbay Quintero.*

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 184 DE 1995-SENADO

por la cual se desarrolla el principio de la solidaridad consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, en relación con la seguridad ciudadana.

En cumplimiento del encargo que me asignó el señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, de rendir ponencia para primer debate del Proyecto de ley No. 184 de 1995-Senado, cuyo autor es el honorable Senador Gabriel Camargo Salamanca, respetuosamente me permito exponer las consideraciones que me conducen a presentar ponencia negativa:

A. Aspectos generales del Proyecto

La insolidaridad ciudadana como uno de los grandes aliados de la delincuencia ha llevado al honorable Senador Gabriel Camargo a presentar el proyecto de ley antes referenciado.

Su contenido se estructura fundamentalmente en torno a cuatro temas, a saber:

a) La exposición del objeto y finalidad que persigue la ley;

La solidaridad como componente básico de la seguridad y convivencia de la sociedad colombiana;

b) El establecimiento de mecanismos institucionales encaminados a fomentar y promocionar el sentimiento de solidaridad ciudadana, tales como:

La creación de comités de solidaridad en las instituciones que imparten educación en los niveles preescolar, de educación básica y educación media, así como en los distritos y municipios.

c) El otorgamiento de incentivos de orden moral o económico para aquellas personas que se caractericen por su espíritu de solidaridad o que deban ser indemnizadas por el daño patrimonial surgido como consecuencia de un acto de solidaridad.

d) La obligación de incorporar en los presupuestos de rentas y gastos de las entidades territoriales partidas especiales para atender los incentivos a que se refiere el literal anterior.

B. Consideraciones generales

Siguiendo el anterior esquema y una vez repasada la normatividad constitucional y legal que actualmente rige la materia, respetuosamente me permito anotar lo siguiente:

a) El principio de la solidaridad

La Constitución Política de 1991 al establecer los principios básicos sobre los cuales está cimentado el Estado colombiano, cita al lado del respeto de la dignidad humana, el trabajo y la prevalencia del interés general, la solidaridad de las personas que lo integran (artículo 1º).

En este sentido, los principios constitucionales son los valores promovidos por ella como objetivos o finalidades de la acción del Estado y del comportamiento de la sociedad respectiva. Es decir, lo que motiva su accionar, lo que le da origen, inspiración y dirección.

Pero, en sentido jurídico, técnico, un principio, considerado en sí mismo no puede ser materia de una regulación legislativa, porque toda ley se traduce a la larga en una serie de preceptos que determinan comportamientos o conductas sociales o del Estado para lograr determinado objetivo de interés público.

La solidaridad es un sentimiento, un deber natural que forma o no parte de la cultura de un pueblo y del repertorio de principios morales, no susceptible de regulaciones objetivas, pues responde a convicciones, creencias, educación, costumbres, prejuicios, que no se pueden convertir en una obligación legal exigible, so pena de establecer un régimen sancionatorio y punitivo de la libre autonomía de la voluntad.

Citando las palabras del profesor Jhon Rawls, en su libro Teoría de la Justicia: "...lo característico de los deberes naturales es que se nos aplican con independencia de nuestros actos voluntarios. Más aún, no guardan ninguna conexión necesaria con las instituciones o prácticas sociales; en general, su contenido no viene definido por las reglas de estos acuerdos. Tenemos, por ejemplo, un deber natural de no ser crueles, y un deber de ayudar al prójimo, ya sea que nos hayamos comprometido a estas acciones o no. No nos sirve como defensa o como excusa el decir que no hemos prometido no ser crueles o vengativos, o ayudar a los demás... Otra característica de los deberes naturales es que se dan entre las personas con independencia de sus relaciones institucionales; surgen entre todos los hombres considerados como personas morales iguales."

Así las cosas, una ley que diera desarrollo directo al principio de solidaridad, tendría que entrar a tipificar y describir los comportamientos que se consideran actitudes de solidaridad para con los demás miembros de una comunidad, estableciéndolos como obligatorios, -lo cual invadiría la órbita de la autonomía de la voluntad individual-, o limitarse a reproducir y compilar disposiciones ya existentes en otros estatutos legales, especialmente aquellas que han establecido sistemas institucionales en materia de seguridad ciudadana.

No puede olvidarse que la propia Constitución contiene en su artículo 95, numeral 2, una definición muy restricta de lo que debe entenderse por solidaridad social en la esfera constitucional, concretándola a una reacción humanitaria frente a situaciones que pongan en peligro la vida de las personas o su salud, deber constitucional que no tiene ninguna otra

connotación que la de generar el espíritu de solidaridad.

b) Mecanismos e instituciones que promueven de solidaridad en materia de seguridad

El proyecto en mención repite instituciones, normas y mecanismos que nuestra legislación prevé cuando se trata de convocar el espíritu de solidaridad en materia de seguridad.

Veamos, entre otros, los siguientes:

1. La Ley 62 del 12 de agosto de 1993 por la cual se expiden unas normas sobre la Policía Nacional, al desarrollar el nuevo perfil de esta institución, reguló aspectos tan importantes en materia de seguridad ciudadana como son los relativos a la interrelación que debe existir entre autoridades civiles, policiales y la comunidad.

El Presidente de la República de ese entonces, Cesar Gaviria Trujillo, al puntualizar los criterios básicos que debían guiar el trabajo de reforma institucional de la Policía Nacional, expresó lo siguiente:

"La transformación del cuerpo de Policía debe concebirse como el reflejo fiel de las expectativas de la ciudadanía y del compromiso del Estado.

Existen una serie de factores que impiden y obstaculizan de alguna manera la interacción efectiva de las autoridades administrativas locales y la sociedad.

Algunos gobernadores y alcaldes han declinado su responsabilidad de conducir y afrontar los problemas relativos al orden público y a la seguridad ciudadana.

Hay que fortalecer los mecanismos de relación de las autoridades administrativas locales-policía, determinando el nivel de subordinación de la policía respecto de estas autoridades, e identificando responsabilidades, obligaciones y deberes.

Para armonizar las relaciones autoridades administrativas-policía-sociedad, es indispensable desarrollar un sistema nacional de participación ciudadana en asuntos de policía...

La comisión recomienda rescatar y hacer efectiva la democracia participativa y la descentralización administrativa en materia de convivencia ciudadana; fortalecer la naturaleza civil y el carácter preventivo de la policía y asegurar la participación de la sociedad civil en la construcción de un modelo de la seguridad pública, es decir, formar una policía que garantice el ejercicio pleno de las libertades y derechos de los colombianos.

Objeto y naturaleza de las propuestas. El alcalde es la primera autoridad de Policía del municipio y el responsable de la conservación del orden público, lo que implica la adscripción de facultades de intervención de carácter coactivo que simultáneamente lo obliguen a constituir sistemas de participación ciudadana y que integren los esfuerzos de la sociedad y del cuerpo de policía.

Para asegurar la efectiva integración policía sociedad, es prioritario construir un mecanismo de participación ciudadana, con instancias en los niveles local, regional y nacional, que garantice el carácter ético y civilista de la Policía.

El artículo 40 de la Constitución Nacional consagra el derecho fundamental de todo ciudadano a "participar en la conformación, ejercicio y control del poder político". Este derecho exige que los alcaldes, como lo establece la "Estrategia Nacional contra la Violencia", se constituyan en inmediatos receptores de las inquietudes y demandas que en materia de seguridad pública formulen los ciudadanos.

En el nivel municipal la policía estará sujeta a los planes integrales de seguridad y protección de los derechos de los ciudadanos y a los programas de Gobierno local de asistencia local y comunitaria...

Relaciones de la policía con la sociedad. Sistema Nacional de Participación Ciudadana. La Policía Nacional debe tener claro que las funciones con la comunidad forman parte esencial de la vida institucional y funcional del cuerpo.

La Policía como garante de los derechos y libertades individuales, se debe a la ciudadanía y en esta medida es indispensable una vinculación o interacción entre policía y sociedad.

La participación ciudadana en asuntos de policía debe ser integral, lo que implica mayor compromiso de la ciudadanía con la seguridad pública y el desarrollo de modelos de prevención y sanción de faltas de los miembros de la Policía.

El sistema responde al espíritu constitucional de participación y descentralización por lo que debe funcionar tanto sectorial como regionalmente para asegurar la eficiencia y pulcritud del servicio de policía." (Tomado del Libro "Policía Nacional-Una Nueva Era. Modernización Institucional, Recopilación de Normas". Edit. Prolibros Ltda. 1994).

De esta forma, la Ley 62 de 1993 actualmente identifica los deberes y obligaciones en materia de seguridad ciudadana, tanto de los alcaldes y gobernadores, como de las autoridades de policía sobre la premisa básica de que aquéllos tienen la obligación de mantener el orden público en sus respectivas jurisdicciones.

Como complemento de ello, se prevé la existencia de un Sistema Nacional de Participación Ciudadana, con el objeto de "fortalecer las relaciones entre el ciudadano y la institución, estableciendo mecanismos efectivos que permitan que se expresen y sean atendidos los distintos intereses sectoriales y regionales atinentes al servicio de Policía y a la seguridad ciudadana" (artículo 25).

En tal virtud, se establecen mecanismos de orientación, fiscalización y acercamiento de la policía y la ciudadanía, tales como:

a) La Comisión Nacional de Policía y Participación Ciudadana en la que conjuntamente con representantes del Estado tienen asiento personeros de los más diversos estamentos de la sociedad colombiana: los medios de comunicación social, el sector sindical, el sector gremial, el campesinado, las comunidades indígenas, las comunidades negras, el movimiento comunal, las universidades, los movimientos juveniles, las organizaciones femeninas, las organizaciones de derechos humanos, las organizaciones de educadores, las agremiaciones de retirados de la policía, las organizaciones de la tercera edad y los limitados físicos;

b) Las comisiones seccionales de participación ciudadana en los departamentos, municipios y localidades;

c) La creación de una subdirección en la estructura orgánica de la Policía Nacional encargada entre otras funciones, de atender y ejecutar la política a nivel nacional de acercamiento y solidaridad entre la policía y la comunidad, mediante las divisiones de Planes, Programas y Proyectos, de Quejas y Reclamos, de Policía Cívica y de Apoyo y Relaciones con la Comunidad. (Decreto Reglamentario No. 2203 de 1993).

2. Desde el año de 1979 el Gobierno Nacional al reglamentar el Decreto 126 de 1976, por el cual se revisó la organización administrativa del Ministerio de Gobierno, dictó el estatuto de funcionamiento de

las Juntas de Acción Comunal, como corporaciones cívicas, sin ánimo de lucro, compuestas por los vecinos de un lugar, que agrupan esfuerzos y recursos para procurar la solución de las necesidades más sentidas de la comunidad (artículo 1°).

Dichas organizaciones, cuya acción se debe orientar por la participación democrática de sus afiliados -personas residentes en su jurisdicción- mantienen entre sus funciones la de convocar y preparar cívicamente a la comunidad para que tome conciencia de sus deberes y derechos, entre los cuales indudablemente está el de la solidaridad social que obliga a responder con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida y salud de las personas, según lo preceptúa el artículo 95 de nuestro actual estatuto constitucional.

3. La Ley 1ª del 28 de enero de 1992 "por la cual se provee la organización y funcionamiento de las Juntas Administradoras Locales, en el Distrito Capital", determina que el Concejo Distrital, a iniciativa del Alcalde Mayor, dividirá en localidades el territorio Distrital, para que una Junta Administradora y el respectivo Alcalde local propicien "la organización y participación de la comunidad en la gestión, prestación y administración de los servicios públicos; la realización de obras de infraestructura y en general, los programas de beneficio comunitario".

En tal virtud, corresponde a las JAL la gestión autónoma de todos aquellos asuntos de interés eminentemente local, así como el de prestar los servicios que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal, entre los cuales indudablemente está el de la seguridad.

Estas Juntas que representan el sentir de la comunidad se eligen popularmente por cada localidad de forma tal que el sentimiento habitante-ciudad se consolida y se hace funcional.

Es una realidad que en las grandes urbes los habitantes no tienen en claro el concepto de lo público como un bien que a todos debe interesar, razón por la cual el Constituyente ha querido que a través de las JAL se solidarice ese sentimiento habitante-ciudad.

4. Con ocasión de la modernización de la organización y funcionamiento de los municipios, la Ley 136 de 1994 previó, imitando el modelo de organización administrativa Distrital, la existencia en cada una de las comunas y corregimientos de una Junta Administradora local encargada de promover con las diferentes organizaciones cívicas y de acción comunal, la activa participación de los ciudadanos en los asuntos locales, entre los cuales indiscutiblemente está la seguridad.

De igual forma el estatuto en mención habilitó la participación de las organizaciones comunitarias, cívicas, profesionales, juveniles, sindicales, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, en el desarrollo y mejoramiento municipal mediante su participación en el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo de la municipalidad.

5. Basado en su deber de inspeccionar y vigilar los institutos docentes públicos y privados, el Gobierno Nacional expidió el Decreto número 1625 del 6 de septiembre de 1972 "por el cual se dictan normas sobre las asociaciones de padres de familia".

Allí se previó que en todo plantel de educación elemental y medio, los directivos o rectores deberán convocar a los padres de los alumnos o acudientes autorizados con el fin de constituir Asociaciones de Padres de Familia, en las cuales además de coordinar, integrar e impulsar la educación familiar y escolar se deberá colaborar con los maestros y pro-

fesores en lo correspondiente a la seguridad, moralidad, higiene y bienestar de los educandos.

6. El Decreto 100 de 1980, por el cual se expide el nuevo Código Penal prevé como delito "el favorecimiento", bajo el siguiente postulado: "El que tenga conocimiento de la comisión de un hecho punible y sin concierto previo, ayudare a eludir la acción de la autoridad, o a entorpecer la investigación correspondiente, incurrirá en arresto de seis (6) meses a cuatro (4) años. Si se tratare de contravención se impondrá multa de un mil a diez mil pesos.

c. Autonomía de las entidades territoriales

Con la Constitución de 1991 el nuevo modelo de organización Estatal abandonó el sistema de administración que daba prevalencia a lo nacional sobre lo regional y local, para dar paso a la introducción del concepto de autonomía en que las relaciones centro-periferia deben ejercerse dentro de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.

El artículo 1º de la Constitución después de ratificar nuestro modelo de organización estatal y de reiterar el principio de la descentralización administrativa, declara que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses.

Este principio que se fundamenta en el ejercicio por parte de las entidades territoriales de sus propias competencias se complementa con el reconocimiento de los derechos constitucionales enunciados de la siguiente manera en el artículo 287 del Estatuto Constitucional:

"Artículo 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

Para los efectos de esta ponencia es pertinente llamar la atención sobre el derecho de las entidades territoriales para administrar sus recursos y los que les ceda y transfiera la Nación de acuerdo con las competencias que les correspondan.

En efecto: la autonomía dispositiva de las entidades territoriales sobre sus propios recursos implica que ni la ley ni otras decisiones emanadas de las autoridades nacionales pueden inmiscuirse en las determinaciones sobre su distribución, pues ellas obedecen a diversas realidades locales, según su libre apreciación.

Así las cosas, sin más límite que su propio plan de desarrollo que garantiza el uso eficiente de esos recursos, las entidades territoriales tienen plena autonomía para señalar las respectivas áreas de inversión.

Cuando se trata de recursos cedidos o transferidos por la Nación, el texto constitucional determina directamente en unos casos (artículo 356 de la C.N.) o autoriza a la ley a fijarlos en otros (artículo 357 de la C.N.) las áreas en que deberán ser invertidos tales recursos, bajo el supuesto fundamental de que no podrán descentralizar responsabilidades sin la previa asignación de suficientes recursos fiscales para atenderlas.

De lo anterior se deduce que el proyecto de ley glosado al ordenar apropiarse una partida especial en el presupuesto de los departamentos, distritos y municipios para atender los incentivos económicos encaminados a fomentar el principio de la solidari-

dad, es abiertamente inconstitucional, pues desconoce la autonomía de las entidades territoriales para administrar sus recursos e invertir aquellos que le ceda y transfiera la Nación en aquellas áreas de inversión que fija la Constitución y la respectiva ley orgánica (Ley 60 del 12 de agosto de 1993).

d) Auxilios o donaciones a particulares

Igual reparo de inconstitucionalidad afecta las disposiciones del proyecto que ordenan la creación de incentivos económicos destinados a incentivar, indemnizar o reparar el daño que puedan sufrir quienes en un acto de solidaridad no han recibido la ayuda de sus conciudadanos, pues se viola el artículo 355 de la Constitución sobre auxilios o donaciones a particulares que no cumplan con los requisitos previstos en el mismo artículo por la vía excepcional de una contratación que responda a los requisitos del reglamento gubernamental respectivo.

Inconstitucionalidad que se deriva de:

1. Inexistencia de un título jurídico válido que permita trasladar al Estado la responsabilidad por una presunta falla en el servicio de seguridad que lo obligue a indemnizar.

Respecto de esta cuestión, es preciso apuntar que el Estado no puede asumir sin que medie un proceso judicial de responsabilidad civil extracontractual la responsabilidad por hechos que no le son imputables, pues si bien el Estado está obligado a promover la solidaridad, esta obligación recae primeramente sobre los conciudadanos y no implica en principio una falla de los servicios a cargo del Estado o la asunción de un riesgo de carácter excepcional, que son las razones que la ley y la jurisprudencia han puesto como condición para reconocer indemnizaciones de esta clase.

2. La consideración del concepto de solidaridad social, que es el concepto que incorpora la Constitución, no puede en ninguna circunstancia ser vinculado a problemas de responsabilidad civil extracontractual del Estado o de los particulares, para la posible deducción de compensaciones o indemnizaciones en caso de que falle ese sentimiento.

3. Imposibilidad de que la ley reconozca indemnizaciones o incentivos como consecuencia de un daño originado en el riesgo normal de vivir en comunidad.

Si bien el proyecto de ley que ocupa nuestra atención se encamina a otorgar incentivos a las personas que se destaquen por una acción de solidaridad en materia de seguridad o que sufran algún daño con ocasión de dicha actitud, merece la pena mencionar lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha expresado en torno a los beneficios, auxilios y servicios estatales ofrecidos a las personas víctimas de los atentados terroristas, pues en opinión de dicha corporación este tipo de beneficios, representados, entre otros, en asistencia médica, quirúrgica, hospitalaria, de rehabilitación física y mental; en el acceso fácil y oportuno al subsidio familiar de vivienda; en asistencia crediticia, y beneficios especiales en materia educativa, *solamente* se justifican política y jurídicamente, "bajo la teoría que admite la responsabilidad estatal sin culpa, cuando el daño proviene de un riesgo de naturaleza excepcional y anormal, creado por la administración," tal como ocurre con los actos de terrorismo. Así las cosas el Estado ante *situaciones calamitosas, anormales, excepcionales*, debe actuar con sentido de colaboración y solidaridad. (Sentencia C-197 del 20 de mayo de 1993).

De lo anterior se concluye que sólo frente a riesgos excepcionales, no derivados del diario vivir en una comunidad se justifican jurídicamente incen-

tivos e indemnizaciones por actos de solidaridad en materia de seguridad.

Sentado lo anterior, incentivos económicos como los proyectados caerían en el campo de la mera liberalidad de la ley que los crea, pues no responden al cumplimiento de obligaciones o funciones propias del Estado.

C. Conclusión

Del anterior análisis del Proyecto de ley No. 184-Senado, resulta claro que la solidaridad no es un problema de falta de preceptos legales, es decir no es un asunto que pueda ser afrontado por el camino de establecer una normatividad especial sino que es asunto que se refiere a la educación y a las buenas costumbres en determinado contexto social, lo cual se logra mediante la implementación de mecanismos que nuestro actual sistema legal ya contempla. En tal virtud solicito muy respetuosamente a los honorables Senadores abstenerse de dar trámite al Proyecto de ley 184-Senado "por la cual se desarrolla el principio de solidaridad consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, en relación con la seguridad ciudadana".

Senadora Ponente,

Claudia Blum de Barberi.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 214 DE 1995, SENADO.

por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

Señor Presidente

Honorables Senadores

Comisión Primera Constitucional

Senado de la República.

Honorables Senadores:

En cumplimiento del honoroso encargo que me hiciera la Presidencia de la Comisión Primera, como Ponente del Proyecto de ley número 214 de 1995 de autoría del honorable Senador Julio César Turbay Quintero, "por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles", procedo a rendir ponencia para primer debate de la iniciativa en mención.

1. Introducción

El proyecto que por tercera vez se presenta a consideración de esta Corporación, cursó trámite en la legislatura de 1991 y en la de 1992. En esta última, se dio inicio a su debate en la comisión primera de Senado, distinguiéndose con el número 89/92. Tanto en esta comisión como en la Plenaria, el proyecto fue aprobado; posteriormente pasa a consideración de la Cámara de Representantes y allí únicamente se tramita y aprueba en primer debate en Comisión, por cuanto que, al no haberse discutido en la Plenaria dentro del término legal establecido en el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992, el proyecto tuvo que ser archivado.

A través del artículo 58 de la Constitución Política, se establece en nuestro ordenamiento jurídico, la protección al derecho de dominio y las limitaciones al ejercicio del mismo, con base en la función social que se le asigna. Es así, como una de las excepciones consagradas al libre pero no absoluto ejercicio del derecho de dominio, es la expropiación por vía administrativa, establecida en el inciso cuarto del citado artículo.

En razón a que la iniciativa presentada, busca reglamentar la expropiación por vía administrativa, y ésta, como anteriormente se anotó, es una de las

limitaciones del derecho de dominio, considero que para efecto de una mayor claridad del tema, es necesario realizar un análisis sobre la evolución de la propiedad privada en Colombia, la teoría de la expropiación, el concepto y la naturaleza jurídica de la expropiación a partir de un estudio comparativo con la figura de la confiscación, la expropiación en el derecho comparado, análisis del proyecto y pliego de modificaciones al mismo.

2. Evolución del régimen de la propiedad privada en Colombia.

En Colombia el fundamento constitucional y legal del derecho de propiedad tiene sus antecedentes en el derecho romano y en el francés, sistemas absolutistas de la propiedad, propios de la tradición liberal, en donde se determinaba que el destino económico del bien era obra exclusiva de la individual acción del propietario. Es así entonces, que como el Derecho Constitucional Colombiano se ha movido siguiendo las pautas de ese constitucionalismo liberal, al menos en el curso del siglo pasado, el derecho de dominio fue consagrado con el mismo criterio. A partir de comienzos del presente siglo los conceptos liberales han ido siendo cambiados por la influencia de doctrinas socialistas que propenden a hacer de la posesión de la riqueza económica no un privilegio sino una situación que crea responsabilidades sociales, que debe utilizarse con miras al bien común, advirtiéndose entonces, una necesidad de intentar una redistribución de los bienes que consulte mejor la equidad y la justicia. A esta tendencia obedecen las leyes de reforma agraria, los proyectos de vivienda urbana, el fomento del ahorro entre campesinos y obreros, entre otras; todo ello sin renunciar por supuesto al sistema de propiedad privada, propio de un régimen capitalista liberal como el nuestro.

En 1886, el constituyente establece la concepción jurídica de la propiedad como "derecho", atenuando la idea individualista y absolutista del dominio, al sentar la regla de que "el interés privado deberá ceder al interés público" cuando entren en conflicto los derechos de particulares con una necesidad pública reconocida y declarada por la ley.

La norma así establecida, permite, únicamente en dichos casos, la expropiación de los bienes estrictamente indispensables para la satisfacción de esa necesidad, sin desconocer el derecho mismo de propiedad, porque su pérdida estaba reconocida y compensada totalmente con el pago previo de una indemnización.

A través de la reforma de 1936, el artículo 30 de la Constitución Nacional, original de la de 1886, fue adicionado así: como primera medida se agregó, la expresión "interés social", a la ya existente de utilidad pública, quizá para que la ley pudiera aplicarse tanto cuando el derecho particular se enfrentaba a los intereses del Estado como a los de la sociedad.

Igualmente, se agregó el principio consistente en que "la propiedad es una función social que implica obligaciones". La reforma mencionada, encierra un concepto nuevo de la propiedad, no ya como un derecho individual que permite, inclusive, actitudes negativas o positivas, sino como una función dinámica, positiva, unida a los intereses de la comunidad. Este principio constitucional, derivado de la tesis del profesor León Dugit, ideólogo de cabecera de los reformadores del 36, "tiene gran importancia, a la vez que tiene grandes consecuencias políticas y económicas. Que la propiedad privada sea una función social es distinto a que tenga una función social. Puede afirmarse que el principio mencionado implica que, a pesar de estar constitucionalmente garan-

tizada la propiedad privada como un derecho, solamente tendrá su razón de ser en cuanto con el ejercicio de ella se beneficie la sociedad. No basta con abstenerse de causar daño, es necesario, además, no usar la propiedad sino en forma que cada acto de ejercicio tenga consecuencias y beneficios sociales"¹.

Con la definición de la propiedad como "función social", se generó una polémica que en esencia atribuía al artículo constitucional un carácter antinómico al reconocer simultáneamente la propiedad-derecho y la propiedad-función social.

En la teoría, son dos concepciones opuestas y filosóficas incompatibles; el individualismo, en donde la situación del sujeto de la propiedad es incondicional, teniendo un solo aspecto negativo o de contención "no perjudicar a terceros cuando se ejercen las facultades propias de la condición del dueño" y el solidarismo, donde al funcionalizarse la propiedad, ésta queda condicionada, "se es propietario y se actúa como tal en función social, la propiedad se posee como miembro de una comunidad, como parte integral de ella y las ventajas que esa posesión se hacen extensivas o tienen como destinatario obligado a esa comunidad, por conducto de la persona titular del dominio".

Sin embargo ya en la práctica, la antinomia no es tan profunda, puesto que ambas doctrinas reconocen la legitimidad de la propiedad privada como acumulación del producto de un trabajo realizado.

De otro lado, los dos conceptos aquí introducidos, "función social y primacía del interés social frente al privado", no son coincidentes aunque su orientación es la misma. Son más profundas las consecuencias jurídicas del primero pues con éste se abre la posibilidad de expropiar no sólo cuando la necesidad pública lo exija sino siempre que el detentador de los bienes, no los use en función social y aún más: la abstención de ese ejercicio, el no hacer, el dejar de hacer, el mantener inexplorada esa riqueza se considera lesiva del interés público y es circunstancia que puede concluir en la pérdida de la titularidad del derecho.

Por último a pesar de los avances constitucionales; el Código Civil mantiene su estructura individualista y la ley no ha dado suficiente desarrollo a la "función social" de la propiedad, tanto rural como urbana.

A partir de la reforma constitucional de 1936, los lineamientos que han ido trazando el criterio en materia de propiedad de acuerdo con la jurisprudencia nacional son los siguientes:

A. En sentencia del 3 de diciembre de 1937 la Corte Suprema de Justicia manifestó: "...Con este criterio fundado en el doble interés, especial e individual, las leyes imponen cada día nuevos límites racionales al ejercicio arbitrario del derecho absoluto de dominio, tal como venía establecido en la vieja definición del Código Civil, y de esta manera es posible obligar al dueño de las tierras a ponerlas en cultivo, pues el título de propiedad lleva implícita la obligación de darle a su derecho una actividad social, dentro de un sentido de solidaridad que conduzca al crecimiento de la riqueza general y del bien común".

B. En "virtud del artículo 30 de la Constitución, que asigna a la propiedad una función social, se ha operado entre nosotros la relativización de la propiedad privada. En ese sentido de que ha dejado de ser un *derecho absoluto*, esto es, jurídicamente inex-

1. "De los bienes y su dominio" Jaime Arteaga Carvajal. 1994, Editorial Rosaristas.

pugnable, tal como lo consignaba primitivamente nuestro Código Civil" (Sentencia Sala Plena, 10 de marzo de 1938).

C. "Ya no es posible disponer de la propiedad como a bien se tenga, sino que su uso y goce deben sujetarse al imperativo de las necesidades y conveniencias sociales, conforme a la ley" (Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia marzo 31 de 1963).

D. "El dominio es en principio un derecho absoluto, exclusivo y perpetuo, que confiere a su titular las tres facultades de usar, de gozar y de disponer de la cosa o bien sobre que recae dicho derecho, es sin embargo, susceptible de sufrir limitaciones en la duración, extensión o ejercicio de los atributos que lo integran. Tales restricciones pueden ser legales o voluntarias, en el sentido de ser impuestas por la ley o por un acto jurídico del propio titular del dominio" (Sala de Casación Civil, marzo 15 de 1965).

E. "Pero estos principios constitucionales que sin duda han restringido y encauzado hacia lo social el otrora derecho absoluto e ilimitado del dominio privado sobre los bienes, no han llevado sin embargo al extremo contrario de tener que admitir hoy la desaparición o abolición del derecho de la propiedad privada, que aunque limitado, persiste como razón de ser de su regulación en los términos de la propia Constitución...". "Además de la consideración precedente, debe señalarse que la protección que establece el artículo 30 de la Constitución no está circunscrita exclusivamente al derecho de la propiedad y demás derechos reales, sino que es extensiva a todos los derechos subjetivos. Pero indudablemente esta tutela que prevé la Carta, no es absoluta, sino de hondo contenido social, pues al tiempo que eleva la propiedad al rango de función social, condiciona su garantía y las de los derechos adquiridos a la compatibilidad o coincidencia del interés del titular con el de la colectividad, pues en casos de conflicto prima este último."

"...La función social de la propiedad no permite suponer entonces que ésta no este garantizada y protegida por el constituyente, sino que a partir de ella el propietario, por serlo, tiene el deber social de contribuir con su explotación y usufructo; con su lucro y rendimiento, al bienestar social de quienes con su trabajo o con el consumo de su producto se benefician de esa explotación. De ahí que el Estado ni siquiera al expropiar desconozca la propiedad, sino que sustituya su objeto por una compensación pecuniaria" (Corte Suprema de Justicia Sala Civil, Sentencia de junio 19 de 1986).

F. "...La función social de la propiedad inmueble en el espacio urbano, puede estar determinada por las obligaciones que surgen de la urbanización y del desarrollo de las ciudades y nada se opone a la Carta a que el legislador recoja estos fenómenos y los regule, estableciendo, además, para la efectividad de sus mandatos, procedimientos administrativos como los que establece para lo que atañe a los planes de desarrollo en los municipios..." (Sentencia 1903, Constitucionalidad de la Ley 9ª de 1989. Sala Plena).

G. "La propiedad privada goza de los privilegios que le otorga el Estado y sus instituciones, amparo a la propiedad que no puede ser menoscabado, violado o vulnerado por leyes posteriores. Luego la propiedad legítimamente constituida tiene todas las prerrogativas legales y esta protegida por este ordenamiento Constitucional.

Pero esa propiedad, aún así concebida, tiene un límite, cuando ella entra en conflicto en razón de un ordenamiento legal con el interés público, aquella deberá ceder en favor del interés de la colectividad.

Porque la propiedad en ningún momento debe cumplir fines ególatras o exclusivistas para quien la posee, sino que está encaminada a satisfacer necesidades de interés común o social. De ahí que la Constitución establezca que la 'propiedad es una función social que implica obligaciones...'

Las obligaciones que determina la norma son del resorte y están radicadas en cabeza del titular de la propiedad y a través de ella, se debe hacer posible el desarrollo urbano, si se trata de bienes inmuebles ciudadanos y colaborar con la producción agrícola y ganadera si ellos son aptos para esta clase de menesteres..." (Corte Constitucional, Sentencia T-547, octubre 2 de 1992)

3. Concepto y noción jurídica de la expropiación

La expropiación es una institución de derecho público por medio de la cual, habiendo motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, un bien deja de ser de propiedad particular y pasa al dominio del Estado. Igualmente se puede definir como el "Procedimiento que permite a la administración, con fines de utilidad general, constreñir a un particular a que ceda su bien a título oneroso, ya a ella misma, ya a otra persona jurídica de derecho privado. La expropiación directa es el sistema jurisprudencial que permite a los tribunales judiciales, cuando la administración tiene que desposeer al propietario de un inmueble dentro del marco de una operación regular mas vasta, indemnizar al particular y al mismo tiempo transferir la propiedad del bien a la administración".

Con el fin de tratar de establecer el concepto jurídico de la expropiación dentro de nuestro ordenamiento Constitucional, presentaré las principales diferencias existentes entre esta institución y la desaparecida figura de la confiscación.

Son dos figuras jurídicas que se diferencian por su finalidad, los motivos que las determinan, la forma en que se realizan y las consecuencias totalmente opuestas que producen.

Es así como la confiscación es un acto de autoridad, un ejercicio del imperium que reside en el Estado; es una medida penal de defensa de la sociedad, una sanción que se impone a alguien como resultado de haber incurrido en una conducta tipificada como delito; esta pena no cabe en el régimen constitucional vigente en Colombia (Art. 34 C.N.) y es distinta a la posibilidad que tiene el Estado de incautar los bienes que han servido para la comisión de un delito y aquellos que tienen origen en el enriquecimiento ilícito en perjuicio del tesoro público o con grave deterioro de la moral social (Art. 34 Inc. 2º).

La expropiación no es una pena; persigue únicamente la satisfacción de motivos de utilidad pública o interés social; obedece a un acto unilateral del Estado que afecta el derecho de propiedad particular, es una actuación casi enteramente administrativa para atender al servicio público. Parte del reconocimiento del mismo derecho mediante el pago de una indemnización.

En la confiscación la pérdida de la propiedad a favor del Estado, no causa ninguna obligación Estatal; la expropiación requiere una indemnización equitativa para el propietario y a cargo del Estado.

La expropiación no es sino una venta forzosa, la tradición obligada del dominio particular de ciertos bienes al Estado; en la imposición de la pena de confiscación no hay ninguna relación contractual, sino el ejercicio unilateral de la función punitiva del Estado.

4. Teoría de la expropiación aplicadas en nuestro ordenamiento jurídico

En los siglos XVIII Y XIX se habló del tema de la expropiación, y se discutió cuales podían ser las razones jurídicas a las cuales debe obedecer una expropiación, surgen entonces dos teorías:

La primera hablaba de la viabilidad de la expropiación siempre que en virtud de ella el Estado adquiriera la obligación de indemnizar los perjuicios que la expropiación causara al expropiado y se llamó por eso "principio de la indemnización", sobre el cual se edificó la teoría que justificaba la expropiación, sin importar la causa o motivo a las que la expropiación obedecía.

La segunda teoría habló de la razón que justificaba la expropiación. Esa razón generalmente, debía ser la utilidad pública que implicaba la expropiación para el conglomerado social que se beneficiaría con la construcción de obras de beneficio común. Se habló entonces del poder o voluntad del príncipe, que en razón de esa utilidad social, quedaba exonerado de la obligación de indemnizar al propietario expropiado siempre que justificara los motivos que lo llevaron a decretar la expropiación. Se habló por eso, del "principio de la justa causa" para la expropiación.

Hoy en día, en Colombia rigen ambos principios; por tanto, para proceder a decretar válidamente una expropiación, deben aplicarse los principios de la indemnización, que implica la indemnización plena y anticipada, y el de la justa causa, consistente en la concreción de los motivos de utilidad pública e interés social, previamente definidos por el legislador.

Excepcionalmente se aplica únicamente el principio de la justa causa, sin lugar a pago de indemnización, cuando por razones de equidad definidos por el legislador con el voto de la mayoría de los miembros de una y otra Cámara.

5. Antecedentes del artículo 58 de la Constitución Política

A la Asamblea Nacional Constituyente se presentaron varios proyectos de articulado que presentaban regulaciones respecto del derecho de propiedad y en particular de la expropiación por vía administrativa. Entre estos encontramos el presentado por el Gobierno Nacional, los constituyentes Jaime Arias López, Raimundo Emiliani Román, Cornelio Torres, Hernando Herrera Vergara entre otros.

De los proyectos antes mencionados, transcribiré en su totalidad el artículo del presentado por el Gobierno Nacional, tomado como base para los debates por las Comisiones y apartes de los demás, con los cuales este fue complementado.

A. Proyecto presentado por el Gobierno Nacional

"Derecho a la propiedad".

1. La propiedad es una función social que implica obligaciones.

2. Se garantiza la propiedad privada. Sus alcances y limitaciones serán determinados por la ley.

3. Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador podrá haber expropiación mediante sentencia judicial y previa compensación. El monto de ella se fijará considerando los intereses de la comunidad y de los afectados.

4. Para los casos de reforma agraria y urbana y para la construcción de obras públicas, la expropiación podrá ser decretada por vía administrativa. La intervención judicial se limitará a la revisión de la

compensación cuando el afectado considere que no ha sido justa.

5. El legislador, por razones de equidad, que no serán controvertibles judicialmente, podrá determinar los casos en que no haya lugar a compensación, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara.

El legislador podrá estimular gradualmente la participación de los trabajadores en la propiedad, la administración o las utilidades de las empresas, así como regular la forma de exigirles el cumplimiento de su consecuente responsabilidad.

6. El Estado promoverá la propiedad solidaria.

7. Se protege la propiedad intelectual por el tiempo y mediante las formalidades que establezca la ley" (Gaceta Constitucional número 5 de febrero de 1991).

B. Proyecto presentado por los constituyentes Raimundo Emiliani Román y Cornelio Reyes

"El artículo treinta de la Constitución, quedará así:

Se garantiza la propiedad y demás derechos adquiridos con justo título por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, que se pagará en dinero. Con todo el legislador, por los mismos motivos, podrá disponer que la indemnización se pague, en todo o en parte, con títulos de deber redimibles en un término no mayor de tres años, con sus intereses comerciales.

El legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara" (Proyecto número 4, Gaceta Constitucional número 6 del 18 ... de 1991).

C. Proyecto presentado por el Constituyente Jaime Arias López

"El artículo treinta de la Constitución, quedará así:

El Estado garantiza a todas las personas la propiedad como función social.

En Colombia, se reconoce, además de la propiedad privada sobre los medios de producción, las siguientes formas de propiedad:

1. La propiedad estatal y de los demás institutos públicos en cuya administración participarán los usuarios de los servicios públicos y las entidades particulares afectadas.

2. La propiedad cooperativa destinada a la producción, la distribución y mercadeo de bienes y servicios, así como al estímulo del ahorro.

3. Los bienes fiscales del Estado y los bienes de uso público de la población.

La propiedad de corporaciones y fundaciones para la prestación de los servicios de educación, transporte urbano, producción y mercadeo de drogas éticas y medicamentos, cuya administración se hará por terceras partes entre trabajadores, propietarios de los medios de producción y los usuarios del respectivo servicio.

Parágrafo 1º. La ley reglamentará lo pertinente para la práctica de lo anterior:

Parágrafo 2º. La ley establecerá los límites a la cantidad de tierra que puedan tener en propiedad las personas.

Parágrafo 3º. La ley, la ordenanza o acuerdo, reglamentará los casos de expropiación necesarios,

respetándose los principios señalados en este artículo (Proyecto número 77, Gaceta Constitucional número 23 de marzo 19 de 1991).

D. Proyecto presentado por la facultad de derecho de la institución universitaria Sergio Arboleda

"El artículo treinta de la Constitución, quedará así:

Se garantiza la propiedad privada y demás derechos adquiridos con justo título por personas naturales o jurídicas, los cuales no podrán ser desconocidos, ni vulnerados por leyes posteriores.

La propiedad tiene una función social que implica obligaciones.

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa, que se pagará en dinero. Con todo el legislador por los mismos motivos podrá disponer que la indemnización se pague, en todo o en parte, con títulos de deber redimibles en un término no mayor de tres (3) años con sus intereses comerciales.

El legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara" (Gaceta Constitucional número 25 de marzo 21 de 1991).

E. Proyecto presentado por el Constituyente Francisco Rojas Birry

En el proyecto presentado por el Constitucionalista Francisco Rojas Birry, hace mención al tema de la expropiación, de la siguiente manera:

"La propiedad es una función social que implica obligaciones. El Estado reconoce y promueve las formas de propiedad comunitaria y solidaria. Para reforma agraria y planes de vivienda procederá la expropiación por vía administrativa y la extinción del dominio" (Proyecto número 119, Gaceta Constitucional número 29, de marzo 30 de 1991).

F. Proyecto presentado por el Constituyente Hernando Herrera Vergara

"El artículo treinta de la Constitución, quedará así:

"Con todo, el legislador, por razones de equidad o de justicia, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización, mediante el voto favorable de la mayoría de una y otra Cámara" (Gaceta Constitucional número 30, de abril 1º de 1991).

G. Proyecto presentado por el Constituyente Alfonso Peña Chepe

"La propiedad es una función social que implica obligaciones. La propiedad de la tierra implica el adecuado uso o manejo del suelo.

Se garantiza la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título. Por motivos de utilidad social previamente definidos por la Constitución o la ley podrá haber expropiación mediante sentencia judicial y compensación previa. Para reforma agraria y planes de vivienda popular las expropiaciones se realizarán por la vía administrativa.

Para los mismos fines procederá la extinción del dominio por incumplimiento de las obligaciones que implica la propiedad.

Podrá haber expropiación sin compensación por motivos de equidad definidos por el legislador.

Se reconoce la propiedad solidaria y comunitaria." (Gaceta Constitucional número 60, de abril 26 de 1991).

El tema de la propiedad privada y más exactamente la expropiación por vía administrativa fue

debatido en las comisiones 1ª y 5ª de la Asamblea Nacional Constituyente.

En el artículo 58 de la Constitución Política, la Asamblea mantuvo la fórmula original de 1936, evitando así un retroceso en materia de propiedad privada. La fórmula adoptada está más acorde con las realidades contemporáneas y con la necesaria utilización de la propiedad, en el sentido en que convenga a los intereses sociales.

La gran innovación de "la expropiación por vía administrativa" se fundamentó en la necesidad política de vincular las decisiones de carácter socio-políticas y económicas a las instancias políticas; con éste mecanismo se pretende, que el Estado tenga las herramientas necesarias para adelantar efectivamente los proyectos sociales, se busca hacer expeditos los procesos para evitar que por la complejidad de los procesos adelantados a través del mecanismo jurisdiccional no llegaran a concretarse los proyectos y termine por prevalecer el interés particular sobre el público.

6. La expropiación en el derecho comparado

Una de las principales características de los sistemas capitalistas ha sido la protección, garantía y libertad de la propiedad privada. Sin embargo en sus constituciones podremos encontrar consagrado el mecanismo de la expropiación. Vale la pena entonces, mirar como ha sido la experiencia a través de la normatividad establecida para adelantar la expropiación, en un grupo representativo de países de corte liberal.

A. En estados Unidos, el texto Constitucional no exige que la expropiación sea decretada por un juez. La quinta enmienda no establece tampoco que la indemnización sea previa. El único criterio constitucionalmente requerido para la expropiación de un inmueble es su destinación al uso público y la existencia de una "compensación", que sea "justa". El legislador tiene amplia facultad para la determinación de lo que constituye "uso público", y el carácter justo de la compensación puede ser establecido por un órgano desinteresado que no tiene que ser un juez o un jurado.

"La justa compensación" se entiende como la indemnización equivalente a los perjuicios causados a la propiedad, sin tener en cuenta las calidades personales del propietario.

La expropiación es admisible únicamente cuando sea totalmente necesaria, por no haber otra forma de acceder a la propiedad, se con ello, busca causar el menor daño posible.

El poder de expropiar está en cabeza del Gobierno Federal de cada Estado y de cada municipio. Excepcionalmente los particulares están autorizados para expropiar, este es el caso de ciertas compañías de servicios públicos.

Existe un procedimiento denominado "quick taking" a nivel federal, con el objeto de agilizar el procedimiento de expropiación. En este caso se concreta la transferencia de dominio con la sola presentación de la declaración de expropiación por parte de la entidad expropiante y debe ir acompañada del depósito de la suma que se considere constituye justa indemnización. En algunos estados o municipios es el juez quien determina el monto de la indemnización, en otros el juez designa peritos para que lo determinen.

B. En Gran Bretaña, la decisión de expropiar puede ser adoptada por el Parlamento respecto de toda una porción del terreno, sin que los afectados puedan solicitar la inconstitucionalidad de la disposición legal, porque obviamente el Parlamento es

soberano. Sin embargo, existe la posibilidad de acudir a los jueces para evitar arbitrariedades.

El método usual para expropiar tiene dos etapas, la primera consiste en la expedición de una ley que autoriza la expropiación para un fin particular, la segunda es la particularización del terreno que se necesite para dicho fin mediante orden expropiatoria que debe ser confirmada por un Ministro o Secretario de Estado, usualmente el Secretario para el ambiente o el Secretario para el Transporte.

C. En las democracias de tradición románica, el tratamiento que se le da a la expropiación no es muy diferente:

En España se defiere al legislador determinar inclusive cual es el contenido del derecho de propiedad. Y el inciso final del artículo 33 de la Constitución permite la expropiación tanto de bienes como de derechos, para lo cual se aplica el procedimiento "dispuesto en las leyes". La Constitución Española de 1869, si exigía que la expropiación se efectuará por "mandato judicial". Pero ya ha pasado más de un siglo y la Constitución de 1931 que tanto influyó en nuestra reforma de 1936, suprimió este requisito. Tampoco en las leyes fundamentales durante la etapa del franquismo se establecía como obligatoria la vía judicial para expropiar.

En Francia, donde la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, hoy vigente en el Sistema Francés, por la incorporación que de ella se hiciera a través de la mención que de ella se hace en el preámbulo de la Constitución, declara que la propiedad es un derecho no solo inviolable sino "sagrado". Sin embargo, en el artículo 17 de la Declaración no se dice que la vía judicial sea necesaria para poder expropiar.

Sin embargo el hecho de que la expropiación se tramite por vía administrativa, no excluye el control judicial de las decisiones gubernamentales. Es así entonces, que en todo caso habrá intervención del juez administrativo.

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

Del breve recuento podemos ver como nuestro sistema de expropiación comparte procedimientos similares a los establecidos en otros países. El francés se asemeja al nuestro, en cuanto se hace necesario la participación de la rama ejecutiva del poder público junto con la rama judicial, durante el proceso de expropiación. En Estados Unidos se debe consignar la indemnización previa a la posesión del inmueble, con el fin de proteger al expropiado. Por último, en Gran Bretaña, en donde se establece la típica expropiación por vía administrativa, con la intervención del legislador que autoriza la expropiación con un propósito determinado, la entidad expropiante que emite la orden expropiatoria y del Gobierno que la confirma.

7. Estructura y análisis del proyecto

La iniciativa presentada a consideración del Congreso Nacional, establece el procedimiento para adelantar la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles, consagrando los fines o motivos para decretarla, las autoridades competentes para llevarla a cabo, una etapa de negociación directa previa a la declaración de la expropiación, los requisitos para decretarla, los recursos precedentes contra el acto administrativo que decreta la expropiación, la forma de determinar el precio en la negociación directa y del valor de la indemnización, el pago de la misma; y la obligación para la entidad expropiante de iniciar el proyecto en el plazo de un año.

CAPITULO PRIMERO Objeto de la expropiación por vía administrativa

El Constituyente de 1991, defirió al legislador determinar los eventos en los que procede la expropiación por vía administrativa. Es así como en el proyecto se establecen, en el artículo 5º, tres causales, a las cuales les asigna el carácter de fines de utilidad pública e interés social; pudiéndose invocar esta, siempre que la adquisición sea necesaria y urgente.

Las causales son:

- Para desarrollar la reforma agraria;
- Para desarrollar la reforma urbana;
- Para la construcción de obras públicas necesarias para el desarrollo económico y social.

CAPITULO SEGUNDO

Motivos para invocar la expropiación por vía administrativa

En el artículo 6º del proyecto se establecen las autoridades competentes para adelantar la expropiación; estas son la Nación, a través de los Ministros del Despacho; los departamentos a través de sus gobernadores y por último los municipios, a través de sus alcaldes.

CAPITULO TERCERO

Negociación directa

Previo a la declaratoria de la expropiación por vía administrativa habrá una etapa de negociación directa con los titulares de los derechos reales sobre el inmueble; para lo cual, el representante legal de la entidad expropiante, expedirá un oficio donde se establece la oferta de compra, dentro de los cinco días hábiles siguientes a su expedición, el oficio debe ser notificado a los titulares de derechos reales, a partir de la notificación estos tendrán diez días hábiles para manifestar si aceptan o no la oferta. Si aceptan las condiciones de la oferta se procede, al otorgamiento de la escritura pública de compraventa dentro de los treinta días siguientes a la aceptación, de lo contrario se entenderá agotada la etapa de la negociación directa.

CAPITULO CUARTO

Requisitos para la expropiación

Los requisitos para decretar la expropiación por vía administrativa son:

- Expedición del acto administrativo. Decreto cuando lo expide un ministro y resolución cuando lo expide el gobernador o el alcalde.
- Apropiación presupuestal para el pago del precio. Esta debe ser previa al acto administrativo tendiente a efectuar la etapa de negociación directa o la expropiación.
- La inclusión del proyecto que dio origen a la necesidad de expropiar, en el plan de desarrollo.
- Registro en la oficina de instrumentos públicos correspondiente, del acto que decreta la expropiación.
- Notificación del acto que ordena la expropiación a los titulares de derechos reales.

CAPITULO QUINTO

Recursos

Contra el acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa proceden los siguientes recursos:

- El de reposición y apelación ante el gobernador de departamento, cuando sea decretado por el alcalde.
- El de reposición y apelación ante el Gobierno, cuando sea decretada por el gobernador.
- El de reposición y apelación ante el Consejo de Ministros, cuando sea decretado por un Ministro.

Los requisitos, términos, pruebas y trámite de estos recursos se regirán por el Código Contencioso Administrativo. Los términos de prueba de los recursos y del silencio administrativo se reducirán a la mitad para efectos de la expropiación por vía administrativa.

Además, se dispone que el trámite y decisión de los recursos de la vía gubernativa, tendrán prelación sobre las demás actuaciones administrativas.

CAPITULO SEXTO

Precio e indemnización

El Estado al expropiar un bien y adquirirlo, tiene que otorgar a favor del afectado una contraprestación de carácter pecuniario.

El proyecto en el Capítulo VI consagra lo relativo al precio y a las indemnizaciones.

En cuanto al valor que se tomará como base para realizar la negociación directa, este se determina de acuerdo con el avalúo que para tal efecto realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el cual deberá tener en cuenta el avalúo efectuado por la lonja de propiedad raíz del lugar, y en ningún caso ser inferior en más de un 25% al valor del avalúo de la lonja de propiedad raíz.

Cuando por cualquier circunstancia, de la descrita en el proyecto, se termina la etapa de negociación directa, el valor de la indemnización será el del avalúo realizado por el Agustín Codazzi, pero el titular del derecho real, puede discutir el monto de la indemnización mediante la prueba pericial, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 17 del proyecto. El pago de la indemnización debe ser en dinero, y debe cancelarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la inscripción, en la oficina de instrumentos públicos, del acto que ordenó la expropiación.

En el proyecto se regula igualmente, el contenido del expediente que contiene el proceso de expropiación.

Y se establecen dos prohibiciones para la entidad expropiante, una en el sentido de no poder adelantar la expropiación por vía administrativa, ni los trámites nuevamente de la etapa de negociación directa, hasta cinco años después en el evento en que esta no hubiera otorgado la escritura de compraventa, como resultado de un acuerdo en la etapa de negociación directa, en el tiempo estipulado. La otra consiste en tener que transferir el dominio del inmueble expropiado a los anteriores titulares de derechos reales o a cualquier otra persona, si al año de haber expropiado el inmueble, la entidad no lo ha destinado al fin que dio origen al proceso.

CAPITULO SEPTIMO

Disposiciones varias

Se establecen los documentos mínimos que deben anexarse al expediente que corresponda al proceso de expropiación:

- Los que justifiquen la utilidad pública o el interés social de la expropiación.
- Plano de la obra que se trata de llevar a cabo, de la localidad y del terreno que se necesita.
- Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la expropiación por vía administrativa.
- Copia del avalúo catastral del inmueble expropiado, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 de la presente ley.

E. Los referentes a la etapa de negociación directa.

G. Los que contienen la relación de las actuaciones realizadas para llevar a cabo la notificación personal de los actos que la requieran.

Igualmente en este capítulo se establecen las autoridades competentes para dirimir los conflictos

de competencia que puedan surgir, cuando dos o mas entidades facultadas, pretendan expropiar un mismo inmueble.

Se anexa a la presente ponencia, un cuadro comparativo que contiene, el texto que se propone para el correspondiente análisis y debate, y las modificaciones que propongo, las cuales se detallan con observaciones que explican su contenido.

Por lo anteriormente expuesto, con el debido respeto al criterio de los honorables Senadores, propongo darle primer debate al presente proyecto de ley.

Vuestra Comisión;

Alvaro Ramón Escobar Parra,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

al proyecto de Ley número 214/1995 Senado, por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO

Objeto de la expropiación por vía administrativa

Artículo 1º. Quedará así:

“Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto reglamentar el Inciso cuarto, del artículo 58 de la Constitución Política, referente a la expropiación por vía administrativa de bienes inmuebles. Para ello se establecen, los fines que la habilitan, el procedimiento que debe aplicarse y las autoridades competentes para adelantarla.”

Artículo 2º. Queda igual.

CAPITULO SEGUNDO

Motivos para invocar la expropiación por vía administrativa

Artículo 3º. Queda igual.

Artículo 4º. Quedará así:

“Artículo 4º. El procedimiento de expropiación por vía administrativa reglamentado por la presente ley, se aplicará únicamente a los bienes inmuebles.”

Artículo 5º. Quedará igual.

Artículo 6º. Quedará igual.

CAPITULO TERCERO

Negociación directa

Artículo 7º. Quedará así:

“Artículo 7º. Previa a la declaratoria de expropiación por vía administrativa habrá una etapa de negociación directa con los titulares de los derechos reales sobre el bien inmueble requerido, etapa que se sujetará a las siguientes reglas:

1. El representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa, expedirá un oficio en el que autoriza la adquisición del bien inmueble requerido mediante negociación directa. Este oficio contendrá la oferta de compra, la mención de la normas que reglamentan la negociación directa y la expropiación por vía administrativa, la identificación precisa del inmueble, el precio base de la negociación y la forma de pago.

2. El oficio anterior deberá notificarse personalmente al titular o titulares de derechos reales sobre el bien inmueble de cuya adquisición se trate, según conste en certificado del registrador de instrumentos públicos, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Transcurrido dos días de efectuada la notificación en la forma establecida en los artículos antes citados, sin que se hubiera podido notificar el oficio de oferta de compraventa cualquiera de los titulares de derechos reales, el representante legal de la entidad facultada para expropiar, emplazará a la persona por edicto, y designará un curador *ad litem*, si es del caso, con el que se surtirá la notificación del oficio, siguiendo el mismo procedimiento establecido en el artículo 452 del Código de Procedimiento Civil, para el traslado de la demanda de expropiación.

Todo lo referente, entre otros, a la designación, funciones, facultades, deberes, honorarios, se sujetarán especialmente a las reglas establecidas en los artículos 9º, 45 y 46 y demás que regulen la materia, contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Los honorarios del curador, se deducirán de la indemnización que la entidad pague, por la expropiación del derecho de la persona a quien representa.

3. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa, el titular o titulares de derechos reales sobre inmuebles, deberán manifestarse si aceptan o rechazan los términos contenidos en el oficio.

Si a alguno de los titulares de derechos reales, le ha sido asignado curador para que lo represente, este no podrá negociar con la entidad y su intervención se limitará a proteger, en todo momento los intereses de su representado. De tal forma, que siempre que exista curador, el proceso tendrá que continuar a la etapa de expropiación.

El silencio del titular o titulares de derechos reales dentro del término indicado, se entenderá como rechazo.

En caso de rechazo tácito del titular o titulares de derechos reales, así como del rechazo expreso se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

4. En todo caso, el titular o titulares de derechos reales, podrán discrepar sobre el valor de la oferta o su forma de pago, debiendo manifestarlo dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa.

En tal evento se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que el titular o titulares de derechos reales manifestaran su desacuerdo, a la designación de tres peritos elegidos por las partes así: uno por la entidad facultada para expropiar por vía administrativa, otro por el titular o titulares de derechos reales y un tercero designado por los dos peritos elegidos por las partes.

Si no existe acuerdo respecto a la elección del tercer perito, este será designado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, o en su defecto de la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

Una vez designados los peritos, estos deberán rendir dictamen, teniendo en cuenta el lucro cesante y el daño emergente que puedan sufrir el titular o titulares de derechos reales como consecuencia de la expropiación, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que fue hecha la designación del último perito. Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días hábiles, dentro de los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, y objetarlo por error grave.

En caso de objeción por error grave del dictamen, de la complementación o de la aclaración, se acudirá a un nuevo dictamen de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, el nuevo perito rendirá su dictamen dentro de los cinco días

hábiles siguientes a aquel en que se de aviso a la lonja de propiedad raíz, por parte de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa; dicho aviso se deberá efectuar dentro de los cinco días hábiles siguientes al término del traslado del dictamen pericial que se objetó. Si no existe lonja de propiedad raíz en el lugar donde se encuentra ubicado el inmueble, el nombramiento será realizado por la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento. Este nuevo dictamen no es objetable, pero las partes podrán dentro del término del traslado que será de tres días hábiles, pedir que se complemente o aclare.

Dicha aclaración o complementación deberá hacerse en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Los honorarios de los peritos serán cancelados por partes iguales entre la entidad expropiante y el titular o titulares de derechos reales, teniendo como base el valor que cada año fije el Ministerio de Gobierno o quien haga sus veces, para tal efecto.

Si alguno de los titulares de derechos reales esta representado por curador, como se contempla en el numeral 2º del presente artículo, el valor que le corresponde cancelar por concepto de honorarios de los peritos, se deducirá del monto de la indemnización que la entidad pague por la expropiación de su derecho.

5. Si hubiere acuerdo entre las partes respecto al precio y las demás condiciones de la oferta, se procederá a otorgar la escritura pública de compraventa dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que el titular o titulares de derechos reales manifestará por escrito que aceptaba los términos contenidos en el oficio que dispuso la adquisición del bien inmueble.

6. Para los efectos de la presente ley, los representantes legales de las personas incapaces, podrán enajenar directamente a la entidad facultada para expropiar por vía administrativa el inmueble de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni de remate en pública subasta, siempre y cuando exista autorización de un defensor de menores, del Instituto de Bienestar Familiar, en el caso de los menores, y del personero municipal, en el caso de los otros incapaces.

La anterior autorización debe ser solicitada por el representante legal del incapaz, una vez se halla legado a un acuerdo con la entidad expropiante sobre el precio y la forma de pago. Estos aspectos deberán ser tenidos en cuenta por el funcionario que va a conceder la autorización de venta, con el fin de proteger en todo momento los intereses del incapaz.

7. Cuando de conformidad con los numerales anteriores deba procederse al otorgamiento de la escritura pública de compraventa, y este otorgamiento no se hiciera dentro del plazo estipulado para el efecto, se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

8. Si la entidad expropiante no otorga dentro del término la respectiva escritura pública, no podrá adelantar la expropiación por vía administrativa, y los trámites anteriores sólo podrán iniciarse nuevamente después de cinco años, contados a partir de la fecha de notificación del oficio que autoriza la adquisición del inmueble mediante negociación directa. Caso en el cual se adelantarán las acciones disciplinarias tendientes a determinar la responsabilidad y las faltas en que pudo incurrir el jefe de la entidad facultada para expropiar”.

CAPITULO CUARTO

Requisitos para la expropiación

Artículo 8º. Quedará igual. Se modifica el parágrafo así:

“Parágrafo. Es requisito indispensable, para que la entidad expropiante pueda iniciar la etapa de negociación directa y posteriormente, si es el caso, proceder a la expropiación por vía administrativa, que exista la respectiva apropiación presupuestal para el pago del precio o de la indemnización. La inobservancia de este precepto, por parte del representante legal de la entidad facultada para adelantar la expropiación por vía administrativa, lo hará incurrir en causal de mala conducta”.

Artículo 9º. Quedará igual.

Artículo 10. Quedará así:

“Artículo 10. Cumplidos los trámites anteriores, la autoridad administrativa correspondiente procederá a presentar copia auténtica del acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa para su respectivo registro en la oficina de registro de instrumentos públicos que corresponda, y a notificar a quien aparezca inscrito como titular o titulares de derechos reales sobre el inmueble.”

Artículo 11. Quedará igual.

CAPITULO QUINTO

Recursos

Artículo 12. Quedará así:

“Artículo 12. *Vía gubernativa.* Contra el acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa procede únicamente el recurso de reposición que se interpone y se tramita ante el mismo funcionario que expidió el acto que se recurre.”

Parágrafo 1º. Quedará igual.

Parágrafo 2º. Quedará igual.

Artículo 13. Quedará así:

“Artículo 13. Los recursos de la vía gubernativa podrán ser interpuestos por el antiguo titular o cualquiera de los titulares de derechos reales sobre el bien inmueble expropiado.”

Artículo 14. Quedará así:

“Artículo 14. Agotada la vía gubernativa el titular o titulares de derechos reales del bien expropiado podrán acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa”.

CAPITULO SEXTO

Precio e indemnización

Artículo 15. Quedará igual. Los parágrafos fueron modificados quedando de la siguiente manera:

“Parágrafo 1º. Para todos los efectos de la negociación directa, el avalúo del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, no podrá tener una vigencia superior a seis meses, contados desde su realización y la fecha de iniciación de la actuación administrativa que pretenda la adquisición del dominio del inmueble.”

“Parágrafo 2º. El avalúo que realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi no podrá ser en ningún caso inferior en más de un 25% al valor del avalúo realizado por la lonja de propiedad respectiva.”

“Parágrafo 3º. En ningún caso el precio base para la negociación directa o el valor de la indemnización, podrá ser inferior al avalúo que para tal efecto realice el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.”

Artículo 16. Quedará así:

“Artículo 16. El valor de la indemnización a pagar por la expropiación decretada y que deberá aparecer en el acto administrativo que decreta la misma, será en cada caso el siguiente:

a) El que aparece en el oficio de adquisición del inmueble por enajenación voluntaria directa, cuando ese precio fue aceptado por el titular o titulares de los derechos reales sobre el bien y el agotamiento de la etapa de negociación directa se produjo como

consecuencia del incumplimiento, del titular o titulares de derechos reales del inmueble, en el otorgamiento de la escritura pública de compraventa dentro del término previsto;

b) Si el titular o los titulares de derechos reales, rechazó la oferta de compra, el valor de la indemnización será el del avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para tal efecto.

Parágrafo 1º. En el caso en que se haya realizado un nuevo avalúo por peritos durante la etapa de negociación directa, como se contempla en el artículo 7, numeral 4 del presente proyecto, el valor que se aplicará para la indemnización en los dos eventos contemplados, será el que se halla determinado en el dictamen de peritos”.

Artículo 17. Se elimina y el procedimiento que se contemplaba en este artículo, se suprimió de la etapa de expropiación y se traslado a la etapa de negociación directa, consignándolo en el artículo 7, numeral 4.

Artículo 18. El anterior artículo 18 por la anterior supresión, será el actual artículo 17 y quedará así:

“Artículo 17. El valor total de la indemnización será cancelado en dinero dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del acto que decreta la expropiación en la oficina de registro de instrumentos públicos.

El no pago oportuno de la indemnización causará interés de mora, el cual será equivalente al doble del interés bancario corriente y constituirá causal de mala conducta para el representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa.

Parágrafo 1º. Si el afectado por la expropiación se niega a recibir el pago de la indemnización, la entidad expropiante deberá, para evitar incurrir en mora por incumplimiento en el pago, consignarlo en una cuenta corriente abierta a nombre de este en una Institución Financiera autorizada para recibir depósitos judiciales, de la anterior actuación se dará información al titular o titulares de derechos reales De la misma forma se procederá para el pago de la indemnización, cuando el titular o titulares de derechos reales estuvo representado por curador *ad litem* durante el proceso de expropiación”.

CAPITULO SEPTIMO

Disposiciones varias

Artículo 19. Cambiará su numeración por “18”, y quedará así:

“Artículo 18. Al expediente que corresponda el proceso de expropiación por vía administrativa se adjunta entre otros, los siguientes documentos:

1. Los que justifiquen la utilidad pública o el interés social de la expropiación.

2. Plano de la obra que se proyecta llevar a cabo, de la localidad y del terreno que se necesita.

3. Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la expropiación por vía administrativa, con un período de veinte años si fuere posible.

4. Copia del avalúo catastral del inmueble expropiado, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 de la presente ley, así como copia del avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz y el dictamen pericial, si los hubo.

5. Los referentes a la etapa de negociación directa.

6. Los que contienen la relación de las actuaciones realizadas para llevar a cabo la notificación personal de los actos que la requieran.”

Artículo 20. Actual artículo 19, quedará igual.

Artículo 21. Actual artículo 20, quedará así:

“Artículo 20. Cuando dos o más entidades competentes pretendan expropiar un mismo bien

inmueble, podrán en conjunto o individualmente, solicitar a la autoridad contencioso administrativa correspondiente, que dirima el conflicto y determine cual es la entidad competente en ese determinado caso, para expropiar el bien inmueble, para lo cual se procederá de la siguiente manera:

Recibida la solicitud, la autoridad contenciosa que debe dirimir el conflicto, dará traslado de la misma a las partes por el término común de tres días a fin de que presenten sus alegaciones y a partir de este momento se suspenderá toda actuación administrativa tendiente a llevar a cabo la expropiación.

Las pruebas pedidas durante dicho término o decretadas de oficio, se practicarán en los seis días siguientes, vencido el término del traslado o el probatorio, en su caso, se resolverá el conflicto y en el mismo auto se ordenará comunicar la decisión a la autoridades que actuaron como parte del incidente.

La decisión proferida por la autoridad contenciosa no es susceptible de ningún recurso y será de obligatorio cumplimiento para las entidades en conflicto.

La autoridad contencioso administrativa competente en cada caso será:

a) Cuando se trate de municipios pertenecientes a un mismo Departamento, conocerá el Tribunal Administrativo del Departamento;

b) Será competente el Consejo de Estado cuando el conflicto surja entre:

- Dos o más Departamentos, Ministerios o Municipios pertenecientes a diferentes departamentos.

- Un Ministerio y un Departamento; un Departamento y un Municipio.”

Artículo 22. Quedará con el número 21, de la siguiente manera:

“Artículo 21. La entidad expropiante tendrá un plazo máximo de un año contado a partir del día en que quedó en firme el acto que decretó la expropiación para destinar el inmueble expropiado al fin que se invocó para proceder a dicha expropiación. Si así no lo hiciera, deberá en el término de tres meses contados a partir del día en que se cumplió el año, ofrecer en venta el inmueble, a los antiguos titulares de los derechos reales sobre el bien, en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado. Si estos no aceptan el ofrecimiento, el inmueble será enajenado a través de subasta pública, que deberá ser iniciada durante los dos meses siguientes al rechazo de la oferta por parte del anterior o anteriores titulares de derechos reales; la subasta prevista se sujetará a las normas del Código de Procedimiento Civil establecidas para el efecto, en los artículos 525 a 533.

El representante legal de la entidad que expropió el inmueble está obligado a realizar la oferta prevista en este artículo y a dejar constancia de la misma en el expediente correspondiente al proceso de expropiación del bien inmueble, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

En todo caso se podrá adelantar las acciones disciplinarias necesarias para determinar la responsabilidad y las faltas en que pudieron incurrir los funcionarios competentes para destinar el bien al proyecto que dio lugar a la expropiación, por la no realización del mismo.”

Artículo 23. Tendrá el número 22 y quedará igual.

Artículo 24. Tendrá el número 23 y quedará igual.

Vuestra Comisión,

Alvaro Ramón Escobar Parra,
Senador de la República.

PROYECTO DE LEY NUMERO 214/1995 SENADO

por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO**Objeto de la expropiación por vía administrativa**

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto establecer los principios y el procedimiento que deberá aplicarse a la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles.

Artículo 2º. La expropiación por vía administrativa es un procedimiento especial, y las normas que lo reglamentan son de aplicación e interpretación restrictiva.

CAPITULO SEGUNDO**Motivos para invocar la expropiación por vía administrativa**

Artículo 3º. Por motivos de utilidad pública o de interés social podrá adelantarse la expropiación por vía administrativa en los términos y bajo las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 4º. El procedimiento de expropiación por vía administrativa reglamentado por la presente ley, se aplicará a los bienes inmuebles.

Artículo 5º. La expropiación por vía administrativa podrá decretarse cuando la adquisición de bienes inmuebles sea necesaria y urgente para destinarlos o utilizarlos a uno de los siguientes fines:

1. Desarrollar la reforma agraria.
2. Desarrollar la reforma urbana.
3. Construir obras públicas que por su magnitud e importancia sean necesarias para el desarrollo económico y social.

Parágrafo. Los anteriores fines se declaran por la presente ley de utilidad pública e interés social.

Artículo 6º. Son competentes para decretar la expropiación por vía administrativa: la Nación, los departamentos y los municipios a través de los ministros del despacho, los gobernadores y los alcaldes.

CAPITULO TERCERO**Negociación directa**

Artículo 7º. Previa a la declaratoria de expropiación por vía administrativa habrá una etapa de negociación directa con los titulares de los derechos reales sobre el bien inmueble requerido, etapa que se sujetará a las siguientes reglas:

1. El representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa expedirá un oficio en el que autoriza la adquisición del bien inmueble requerido mediante negociación directa. Este oficio contendrá la oferta de compra, la mención de las normas que reglamentan la negociación directa y la expropiación por vía administrativa, la identificación precisa del inmueble, el precio base de la negociación y la forma de pago.

2. El oficio anterior deberá notificarse personalmente a los titulares de derechos reales sobre el bien inmueble de cuya adquisición se trate, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 214/1995 SENADO

por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles

EL CONGRESO DE COLOMBIA.

DECRETA:

CAPITULO PRIMERO**Objeto de la expropiación por vía administrativa**

Artículo 1º. La presente ley tiene por objeto *reglamentar el inciso cuarto, del artículo 58 de la Constitución Política, referente a la expropiación por vía administrativa de bienes inmuebles. Para ello se establecen los fines que la habilitan, el procedimiento que debe aplicarse y las autoridades competentes para adelantarla.*

Observación:

Se amplió el contenido del objeto de la ley, pues se consideró que éste era más extenso, y se estaban dejando por fuera materias importantes en el proyecto. Por otro lado se suprimió el término "principios", por cuanto en el proyecto no se establecen principios de la expropiación.

Artículo 2º. La expropiación por vía administrativa es un procedimiento especial, y las normas que lo reglamentan son de aplicación e interpretación restrictiva.

CAPITULO SEGUNDO**Motivos para invocar la expropiación por vía administrativa**

Artículo 3º. Por motivos de utilidad pública o de interés social podrá adelantarse la expropiación por vía administrativa en los términos y bajo las condiciones establecidas en la presente ley.

Artículo 4º. El procedimiento de expropiación por vía administrativa reglamentado por la presente ley, se aplicará *únicamente* los bienes inmuebles.

Observación:

Se agregó la palabra "únicamente", con el fin de hacer énfasis en el carácter restrictivo de la norma, en cuanto a la clase de bien que se puede expropiar por el procedimiento que esta ley establece.

Artículo 5º. La expropiación por vía administrativa podrá decretarse cuando la adquisición de bienes inmuebles sea necesaria y urgente para destinarlos o utilizarlos a uno de los siguientes fines:

1. Desarrollar la reforma agraria.
2. Desarrollar la reforma urbana.
3. Construir obras públicas que por su magnitud e importancia sean necesarias para el desarrollo económico y social.

Parágrafo. Los anteriores fines se declaran por la presente ley de utilidad pública e interés social.

Artículo 6º. Son competentes para decretar la expropiación por vía administrativa: la Nación, los departamentos y los municipios a través de los ministros del despacho, los gobernadores y los alcaldes.

CAPITULO TERCERO**Negociación directa**

Artículo 7º. Previa a la declaratoria de expropiación por vía administrativa habrá una etapa de negociación directa con los titulares de los derechos reales sobre el bien inmueble requerido, etapa que se sujetará a las siguientes reglas:

1. El representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa expedirá un oficio en el que autoriza la adquisición del bien inmueble requerido mediante negociación directa. Este oficio contendrá la oferta de compra, la mención de las normas que reglamentan la negociación directa y la expropiación por vía administrativa, la identificación precisa del inmueble, el precio base de la negociación y la forma de pago.

2. El oficio anterior deberá notificarse personalmente *al titular* o titulares de derechos reales sobre el bien inmueble de cuya adquisición se trate, *según conste en el certificado del registrador de instrumentos públicos*, dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Observación:

Con la inclusión del término a través de todo el proyecto, de "titular o titulares de derechos reales", se buscó unificar la denominación de la parte afectada y evitar confusiones que se podían presentar puesto que "propietario" es sólo una

clase, de los titulares de derechos reales que pueden existir en nuestro ordenamiento jurídico.

Se agregó igualmente la frase "según conste en certificado del registrador de instrumentos público", con el fin que siempre el funcionario al realizar la notificación del oficio de oferta, lo consulte y tenga certeza a quien debe efectuarlas, y así evitar que queden personas sin notificar.

Transcurridos dos días de efectuada la notificación en la forma establecida en los artículos antes citados, sin que se hubiera podido notificar el oficio de oferta de compraventa a cualquiera de los titulares de derechos reales, el representante legal de la entidad facultada para expropiar, emplazará a la persona por edicto, y designará un curador *ad litem*, si es del caso, con el que se surtirá la notificación del oficio siguiendo el mismo procedimiento establecido en el artículo 452 del Código de Procedimiento Civil (traslado de la demanda de expropiación).

Todo lo referente entre otros, a la designación, funciones, facultades, deberes, honorarios, se sujetarán especialmente a las reglas establecidas en los artículos 9º, 45 y 46 y demás que regulen la materia, contenidas en el Código de Procedimiento Civil.

Los honorarios del curador, se deducirán de la indemnización que la entidad pague, por la expropiación del derecho de la persona a quien representa.

Observación:

Se contempló el evento en que la persona por no haberse podido localizar y por consiguiente notificar, sea necesario nombrarle un curador para que lo represente y vele por sus intereses hasta la terminación del proceso de expropiación o aparezca el afectado, caso en el cual el curador cesa en sus funciones. El fin de esta modificación obedece a proteger en todo momento los intereses de los afectados con la expropiación, así como a procurar que la gestión de la administración no se vea paralizada por la ausencia de uno de los titulares de derechos reales.

3. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa, los titulares de derechos reales sobre ese inmueble deberán manifestar si aceptan o rechazan los términos contenidos en el oficio.

3. Dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa, el titular o titulares de derechos reales sobre ese inmueble deberán manifestar si aceptan o rechazan los términos contenidos en el oficio.

Si a alguno de los titulares de derechos reales, le ha sido asignado curador para que lo represente, éste no podrá negociar con la entidad y su intervención se limitará a proteger en todo momento los intereses de su representado. De tal forma, que siempre que exista curador, el proceso tendrá que continuara la etapa de expropiación.

Observación:

El curador es una figura jurídica que representa en todo al ausente y vela constantemente por sus intereses y derechos, pero no le es dado disponer del derecho de su representado, por ello no puede negociar con la entidad.

El silencio del propietario dentro del término indicado, se entenderá como rechazo.

El silencio del titular o titulares de derechos reales dentro del término indicado, se entenderá como rechazo.

Observación:

Se sustituye propietario por "titular o titulares", con el fin de comprender a todos, porque el propietario es sólo una clase de titular de derechos reales.

En caso de rechazo tácito, al igual que en el caso de rechazo expreso se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

En caso de rechazo tácito del titular o titulares de derechos reales, así como del rechazo expreso se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

Observación:

Se modifica la redacción con el fin de darle una mayor claridad al inciso.

4. En todo caso, el titular o titulares de derechos reales, podrán discrepar sobre el valor de la oferta o su forma de pago, debiendo manifestarlo dentro de los diez días hábiles siguientes a la notificación en debida forma del oficio que dispuso la adquisición del inmueble por negociación directa.

En tal evento se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que el titular o titulares de derechos reales manifestaran su desacuerdo, a la designación de tres peritos elegidos así: uno por la entidad facultada para expropiar por vía administrativa, otro por el titular o titulares de derechos reales y un tercero designado por los dos peritos elegidos por las partes.

Si no existe acuerdo respecto a la elección del tercer perito, éste será designado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, o en su defecto de la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

Una vez designados los peritos, estos deberán rendir dictamen teniendo en cuenta el lucro cesante y el daño emergente que puedan sufrir el titular o titulares

de derechos reales como consecuencia de la expropiación, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que fue hecha la designación del último perito.

Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días hábiles, dentro de los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, y objetarlo por error grave.

En caso de objeción por error grave del dictamen, de la complementación o de la aclaración, se acudirá a un nuevo dictamen de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble. Dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se le dé aviso por parte de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa, la lonja efectuará el nombramiento del nuevo perito, dicho aviso se deberá efectuar dentro de los cinco días hábiles siguientes al término del traslado del dictamen pericial que se objetó. Si no existe lonja de propiedad raíz en el lugar donde se encuentra ubicado el inmueble, el nombramiento será realizado por la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo Departamento. El nuevo perito tendrá un plazo de cinco días hábiles para rendir su dictamen.

Este nuevo dictamen no es objetable, pero las partes podrán dentro del término del traslado que será de tres días hábiles pedir que se complemente o aclare.

Dicha aclaración o complementación deberá hacerse en un plazo no mayor de tres días hábiles.

Los honorarios de los peritos serán cancelados por partes iguales entre la entidad expropiante y el titular o titulares de derechos reales, teniendo como base el valor que cada año fije el Ministerio de Gobierno para tal efecto.

Si alguno de los titulares de derechos reales está representado por curador, como se contempla en el numeral 2 del presente artículo, el valor que le corresponde cancelar por concepto de honorarios de los peritos, se deducirá del monto de la indemnización que la entidad pague por la expropiación de su derecho.

Observación:

Se incluyó una disposición nueva para la etapa de negociación directa, consistente en que el titular o titulares de los derechos reales sobre el bien inmueble, durante el término de diez días que tiene para aceptar o no la oferta, puedan, por no estar de acuerdo con el precio o la forma de pago, solicitar avalúo por peritos. Se buscó con este mecanismo una mayor protección de los intereses de los afectados por la expropiación.

Este procedimiento estaba contemplado en la etapa de expropiación en el artículo 17 del proyecto de ley. Se efectuó su traslado por considerar que era más lógico ubicarlo en la etapa de negociación directa, donde la administración y los afectados pueden negociar y acordar el precio y la forma de pago.

Por lo demás es el mismo artículo 17, sólo que adaptado a esta etapa inicial, pues ya no se habla de indemnización sino del valor del bien y los términos para solicitarlo se ampliaron a los diez días que tienen los titulares de derechos reales para aceptar la oferta, entre otros.

4. Si hubiere acuerdo entre las partes respecto al precio y las demás condiciones de la oferta, se procederá a otorgar la escritura pública de compraventa dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que el titular del derecho real manifestó por escrito que aceptaba los términos contenidos en el oficio que dispuso la adquisición del bien inmueble.

5. Para los efectos de la presente ley, los representantes legales de las personas incapaces, podrán enajenar directamente a la entidad facultada para expropiar por vía administrativa el inmueble de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni de remate en pública subasta, siempre y cuando exista autorización de un defensor de menores, del Instituto de Bienestar Familiar, en el caso de los menores, y del personero municipal, en el caso de los otros incapaces.

La anterior autorización debe ser solicitada por el representante legal del incapaz, una vez se haya llegado a un acuerdo con la entidad expropiante sobre el precio y la forma de pago. Estos aspectos deberán ser tenidos en cuenta por el funcionario que va a conceder la autorización de venta, con el fin de proteger en todo momento los intereses del incapaz.

5. Si hubiere acuerdo entre las partes respecto al precio y las demás condiciones de la oferta, se procederá a otorgar la escritura pública de compraventa dentro de los treinta días hábiles siguientes a aquel en que el titular o titulares de derechos reales manifestara por escrito que aceptaba los términos contenidos en el oficio que dispuso la adquisición del bien inmueble.

6. Para los efectos de la presente ley, los representantes legales de las personas incapaces, podrán enajenar directamente a la entidad facultada para expropiar por vía administrativa el inmueble de propiedad de sus representados, sin necesidad de autorización judicial ni de remate en pública subasta, siempre y cuando exista autorización de un defensor de menores del Instituto de Bienestar Familiar, en el caso de los menores, y del personero municipal, en el caso de los otros incapaces.

La anterior autorización debe ser solicitada por el representante legal del incapaz, una vez se haya llegado a un acuerdo con la entidad expropiante sobre el precio y la forma de pago. Estos aspectos deberán ser tenidos en cuenta por el funcionario que va a conceder la autorización de venta, con el fin de proteger en todo momento los intereses del incapaz.

Observación:

Se introdujo un requisito para obtener la autorización del ministerio público o el defensor de menores, en el caso en que el bien a expropiar sea de un incapaz, consiste en que para solicitar el permiso para la venta, es necesario haber llegado con la administración a un acuerdo. De tal forma que se pueda comunicar las

6. Cuando de conformidad con los numerales anteriores deba procederse al otorgamiento de la escritura pública de compraventa, y este otorgamiento no se hiciera dentro del plazo estipulado para el efecto, se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

7. Si la entidad expropiante no otorga dentro del término la respectiva escritura pública, no podrá adelantar la expropiación por vía administrativa, y los trámites anteriores sólo podrán iniciarse nuevamente después de cinco años, contados a partir de la fecha de notificación del oficio que autoriza la adquisición del inmueble mediante negociación directa.

CAPÍTULO CUARTO

Requisitos para la expropiación

Artículo 8º. La expropiación por vía administrativa se decretará mediante:

1. Resolución motivada expedida por el ministro del ramo respectivo cuando se trate de expropiación por parte de la Nación, siempre que el Proyecto de expropiación se encuentre contemplado en la ley de apropiaciones del año fiscal respectivo.

2. Decreto expedido por el respectivo gobernador en los casos de expropiación en el ámbito departamental, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el Plan de Desarrollo Departamental.

3. Decreto expedido por el respectivo alcalde en los casos de expropiación en el ámbito municipal, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el Plan de desarrollo municipal.

Parágrafo. Para proceder a la expropiación por vía administrativa la entidad expropiante debe tener la respectiva apropiación presupuestal para el pago del precio o de la indemnización

Artículo 9º. Corresponde al Ministro del ramo, a los gobernadores y alcaldes expedir el acto administrativo que decreta la expropiación, acto que deberá expresar:

1. Motivo de la expropiación.
2. Inmueble objeto de la expropiación.
3. Valor de la indemnización y los factores que sirvieron para determinarla.
4. Titulares de los derechos reales sobre el inmueble de cuya expropiación se trate según el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos.
5. Etapas que se agotaron en la negociación directa y las razones que impidieron la misma.

Artículo 10. Cumplidos los trámites anteriores, la autoridad administrativa correspondiente procederá a presentar copia auténtica del acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa para su respectivo registro en la oficina de registro de instrumentos públicos que corresponda, y a notificar a quienes aparezcan inscritos como propietarios y titulares de otros derechos reales.

circunstancias de la negociación y el acuerdo a que se llegó al funcionario que autoriza, con el fin de proteger en todo momento los intereses del incapaz.

7. Cuando de conformidad con los numerales anteriores deba procederse al otorgamiento de la escritura pública de compraventa, y este otorgamiento no se hiciera dentro del plazo estipulado para el efecto, se entenderá agotada la etapa de negociación directa.

8. Si la entidad expropiante no otorga dentro del término la respectiva escritura pública, no podrá adelantar la expropiación por vía administrativa, y los trámites anteriores sólo podrán iniciarse nuevamente después de cinco años, contados a partir de la fecha de notificación del oficio que autoriza la adquisición del inmueble mediante negociación directa. Caso en el cual se adelantarán las acciones disciplinarias tendientes a determinar la responsabilidad y las faltas en que pudo incurrir el jefe de la entidad facultada para expropiar.

Observación:

Se incluyó la posibilidad de iniciar investigación disciplinaria en contra del jefe de la entidad expropiante, en el caso en que la mora en el otorgamiento de la escritura pública haya sido por su causa.

Con esta disposición se trata de reprimir y evitar la irresponsabilidad del funcionario público, que con su omisión le causara un daño grave a la administración, pues hasta pasados cinco años, el mismo bien inmueble no se podrá expropiar ni intentar etapa de negociación directa.

CAPÍTULO CUARTO

Requisitos para la expropiación

Artículo 8º. La expropiación por vía administrativa se decretará mediante:

1. Resolución motivada expedida por el ministro del ramo respectivo cuando se trate de expropiación por parte de la Nación, siempre que el Proyecto de expropiación se encuentre contemplado en la ley de apropiaciones del año fiscal respectivo.

2. Decreto expedido por el respectivo gobernador en los casos de expropiación en el ámbito departamental, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el Plan de Desarrollo Departamental.

3. Decreto expedido por el respectivo alcalde en los casos de expropiación en el ámbito municipal, siempre que las materias de que trata la expropiación se encuentren contempladas en el Plan de desarrollo municipal.

Parágrafo. Es requisito indispensable, para que la entidad expropiante pueda iniciar la etapa de negociación directa y posteriormente, si es el caso, proceder a la expropiación por vía administrativa, que exista la respectiva apropiación presupuestal para el pago del precio o de la indemnización. La inobservancia de este precepto, por parte del representante legal de la entidad facultada para adelantar la expropiación por vía administrativa, lo hará incurrir en causal de mala conducta.

Observación:

En principios se modificó la redacción del parágrafo, con el fin de darle mayor claridad al mismo; y se estableció que la inobservancia a este mandato, haría incurrir al representante legal de la entidad expropiante, en causal de mala conducta. Con ello se busca proteger al perjudicado con la expropiación y asegurarle el pago oportuno del precio o la indemnización.

Artículo 9º. Corresponde al Ministro del ramo, a los gobernadores y alcaldes expedir el acto administrativo que decreta la expropiación, acto que deberá expresar:

1. Motivo de expropiación.
2. Inmueble objeto de la expropiación.
3. Valor de la indemnización y los factores que sirvieron para determinarla.
4. Titulares de los derechos reales sobre el inmueble de cuya expropiación se trate según el certificado expedido por el registrador de instrumentos públicos.
5. Etapas que se agotaron en la negociación directa y las razones que impidieron la misma.

Artículo 10. Cumplidos los trámites anteriores, la autoridad administrativa correspondiente procederá a presentar copia auténtica del acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa para su respectivo registro en la oficina de registro de instrumentos públicos que corresponda, y a notificar a quien aparezca inscrito como titular o titulares de derechos reales sobre el inmueble.

Observación:

Se realizó la modificación con el fin de unificar a través de todo el texto, la denominación del afectado con la expropiación.

Artículo 11. El acto que decreta la expropiación por vía administrativa se notificará a los titulares de los derechos reales sobre el inmueble dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

CAPITULO QUINTO Recursos

Artículo 12. *Vía gubernativa.* Contra el acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa proceden los siguientes recursos:

1. El de reposición y el de apelación ante el gobernador del departamento, cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por el alcalde.
2. El de reposición y el de apelación ante el Ministro de Gobierno cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por el gobernador.
3. El de reposición y el de apelación ante el Consejo de Ministros cuando la expropiación por vía administrativa sea decretada por un ministro.

Parágrafo primero. La oportunidad, términos, requisitos, pruebas y trámite, de estos recursos se registrarán por los artículos 51 a 61 del Código Contencioso Administrativo. Los términos para la práctica de pruebas y para el silencio administrativo previstos en los artículos 68 y 60 del Código Contencioso Administrativo se reducirán a la mitad para efectos de expropiación por la vía administrativa.

Parágrafo segundo. El trámite y decisiones de los recursos de la vía gubernativa consagrados en la presente ley tendrán, prelación sobre las demás actuaciones administrativas.

Artículo 16. El valor de la indemnización que debe aparecer en el acto que decreta la expropiación será:

- a) El que aparece en el oficio de adquisición del inmueble por enajenación voluntaria directa, cuando ese precio fue aceptado por el titular del derecho real y el agotamiento de la etapa de negociación directa se produjo porque el titular del inmueble, no otorgó la escritura pública de compraventa dentro del término previsto;

Artículo 11. El acto que decreta la expropiación por vía administrativa se notificará a los titulares de los derechos reales sobre el inmueble dentro de los cinco días hábiles siguientes al de su expedición, conforme a lo preceptuado en el artículo 314 y siguientes del Código de Procedimiento Civil.

Parágrafo. En el caso en que alguno de los titulares de derechos reales haya estado representado por curador durante la etapa de negociación directa y en esta segunda etapa, no se hubiere podido hallar al representado; el acto de expropiación se notificará al curador y con él se continuará el proceso.

Observación:

Se prevé en el nuevo parágrafo, que en el caso de no hallarse el titular de derechos reales, durante la etapa de expropiación, ésta se adelantará con el mismo curador que lo venía representando en la negociación directa. Con ello se busca proteger en todo momento los intereses de los afectados con la expropiación.

CAPITULO QUINTO Recursos

Artículo 12. *Vía gubernativa.* Contra el acto administrativo que decreta la expropiación por vía administrativa procede únicamente el recurso de reposición que se interpone y se tramita ante el mismo funcionario que expidió el acto que se recurre.

Observación:

Se suprimió la "apelación" como recurso que procedía contra los actos de expropiación. Esto, por cuanto la apelación se surte siempre ante el superior jerárquico del funcionario que expidió el acto, con miras a que en segunda instancia, el acto sea reformado o anulado por éste.

Con la Reforma Constitucional de 1991 y la elección de alcaldes y gobernadores, el control de tutela y el jerárquico desapareció. La tutela administrativa consistía en el control que ejercía el Estado sobre las actuaciones de las entidades descentralizadas, para evitar que excedan los justos límites de autonomía y para coordinar sus actividades con la política general del Gobierno. También los departamentos ejercían sobre sus municipios tutela administrativa necesaria para planificar y coordinar tanto el desarrollo regional como la prestación de servicios. El control jerárquico es de naturaleza diferente, e implica poder de dirección administrativa.

Actualmente los gobernadores según el precepto Constitucional contenido en el artículo 303 de la Carta, son agentes del Presidente de la República únicamente "para el mantenimiento del orden público y para la ejecución de la política económica general, así como para aquellos asuntos que mediante convenios la Nación acuerde con el departamento...". Respecto a las mismas materias el Gobernador podrá imponer al alcalde las medidas que deba adoptar.

De otro lado, los ministros son funcionarios de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, son los representantes legales y jefes de la administración en su respectiva dependencia.

Los Gobernadores y alcaldes son funcionarios de elección popular, jefes de la administración local y representante legal del departamento y el municipio en cada caso.

Es así como podemos concluir que, si el Presidente de la República no ejerce control jerárquico ni de tutela sobre alcaldes y gobernadores, sólo en casos determinados constitucionalmente, menos podría ejercerlo un ministro.

Por último el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo

Artículo 16. El valor de la indemnización a pagar por la expropiación decretada y que deberá aparecer en el acto administrativo que decreta la misma, será en cada caso el siguiente:

- a) El que aparece en el oficio de adquisición del inmueble por enajenación voluntaria directa, cuando ese precio fue aceptado por el titular o titulares de los derechos reales sobre el bien y el agotamiento de la etapa de negociación directa se produjo como consecuencia del incumplimiento del titular o titulares de derechos reales del inmueble en el otorgamiento de la escritura pública de compraventa dentro del término previsto;

b) Si el titular del derecho de propiedad rechazó la oferta de compra, el valor de la indemnización será el del avalúo realizado por el Agustín Codazzi para tal efecto.

b) Si el titular o los titulares de derechos reales rechazarán la oferta de compra, el valor de la indemnización será el del avalúo realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi para tal efecto.

Parágrafo primero: En el caso en que se haya realizado un nuevo avalúo por peritos durante la etapa de negociación directa, como se contempla en el artículo 7º, numeral 4 del presente proyecto, el valor que se aplicará para la indemnización en los dos eventos contemplados será el que se haya determinado en el dictamen de peritos.

Observación:

En primer término se modificó la redacción, con el fin de darle más claridad a la norma se adicionó un parágrafo nuevo, en el cual se determina que si en la etapa de negociación directa, se realizó avalúo por peritos, éste tendrá que ser tenido en cuenta en la etapa de expropiación para el pago de la indemnización. La adición obedeció a que se consideró que este dictamen posee todo el valor probatorio, en cuanto se efectuó con la intervención de las partes, hubo oportunidad para que éstas lo controvirtieran y fue elaborado por expertos en la materia.

Artículo 17. Si el titular del derecho de propiedad discrepare del valor de la indemnización o de su forma de pago, deberá manifestarlo dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación del acto administrativo que decretare la expropiación por vía administrativa y se procederá dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que el titular del derecho de propiedad manifestó su desacuerdo, a la designación de tres peritos así: uno por la entidad facultada para expropiar por vía administrativa, otro por el titular del derecho real y un tercero designado por los dos peritos elegidos por las partes. Si no existe acuerdo respecto a la elección del tercero perito, éste será designado por la lonja de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, o en su defecto de la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

Unavez designados los peritos, estos deberán rendir dictamen, dentro de los diez días hábiles siguientes a aquel en que fue hecha la designación del último perito.

Del dictamen se correrá traslado a las partes por tres días hábiles dentro de los cuales podrán pedir que se complemente o aclare, y objetarlo por error grave.

En caso de objeción por error grave del dictamen, de la complementación o de la aclaración, se acudirá a un nuevo dictamen de propiedad raíz del lugar donde se encuentre ubicado el inmueble, dentro de los tres días hábiles siguientes a aquel en que se le dé aviso por parte de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa. Si no existe lonja de propiedad, el nombramiento será realizado por la lonja de propiedad raíz de la capital del respectivo departamento.

El nuevo perito tendrá un plazo de cinco días hábiles para rendir su dictamen. Este dictamen no es objetable, pero las partes podrán dentro del término del traslado que será de tres días hábiles, pedir que se complemente o aclare. Dicha aclaración o complementación deberá hacerse en un plazo no mayor de tres días hábiles. Los honorarios de los peritos serán cancelados por partes iguales entre la entidad expropiante y el titular del derecho real, teniendo como base el valor que cada año fije el Ministerio de Gobierno para tal efecto.

Artículo 18. El valor total de la indemnización será cancelado en dinero dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del acto que decreta la expropiación en la oficina de instrumentos públicos.

El no pago oportuno de la indemnización causará interés de mora, el cual será equivalente al doble del interés bancario corriente.

Artículo 17. El valor total de la indemnización será cancelado en dinero dentro de los cinco días siguientes a la inscripción del acto que decreta la expropiación en la oficina de registro de instrumentos públicos.

El no pago oportuno de la indemnización causará interés de mora el cual será equivalente al doble del interés bancario corriente y *constituirá causal de mala conducta para el representante legal de la entidad facultada para expropiar por vía administrativa.*

Observación:

Con la adición de la disposición que establece que "el incumplimiento en el pago de la indemnización, genera causal de mala conducta imputable al representante de la entidad expropiante", se busca proteger tanto al expropiado como a la administración, que tendría que pagar intereses de mora muy altos por el incumplimiento.

Parágrafo primero. Si el afectado por la expropiación se niega a recibir el pago de la indemnización, la entidad expropiante podrá consignarlo en una cuenta corriente abierta a nombre de éste en una institución financiera autorizada para recibir depósitos judiciales. De la anterior actuación se dará información al propietario del inmueble y a los titulares de los derechos reales.

Parágrafo primero. Si el afectado por la expropiación se niega a recibir el pago de la indemnización, la entidad expropiante *deberá, para evitar incurrir en mora por incumplimiento en el pago, consignarlo en una cuenta corriente abierta a nombre de éste en una institución financiera autorizada para recibir depósitos judiciales.* De la anterior actuación se dará información al *titular o titulares de los derechos reales.*

CAPITULO SEPTIMO Disposiciones varias

Artículo 19. Al expediente que corresponda el proceso de expropiación por vía administrativa se adjuntarán entre otros, los siguientes documentos:

CAPITULO SEPTIMO Disposiciones varias

Artículo 18. Al expediente que corresponda el proceso de expropiación por vía administrativa se adjuntarán entre otros, los siguientes documentos:

1. Los que justifiquen la utilidad pública o el interés social de la expropiación.
2. Plano de la obra que se proyecta llevar a cabo, de la localidad y del terreno que se necesita.
3. Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la expropiación por vía administrativa.

4. Copia del avalúo catastral del inmueble expropiado, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 de la presente ley.

5. Los referentes a la etapa de negociación directa.
6. Los que contienen la relación de las actuaciones realizadas para llevar a cabo la notificación personal de los actos que la requieran

Artículo 20. En las acciones contencioso-administrativas que se instauren contra los actos que ordenaron expropiaciones de inmuebles por vía administrativa, procederá la suspensión provisional cuando sea evidente que esos actos vulneraron normas superiores, fueron expedidos por una autoridad que carecía de competencia, o sin el lleno de los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 21. Cuando se trate de expropiar un mismo inmueble para dos o más entidades, se suspenderá toda actuación administrativa, de oficio o a petición de parte, hasta que el representante legal de la entidad de mayor jerarquía entre las expropiantes decidan sobre el particular.

Si las entidades expropiantes tienen igual categoría o no se encuentran unas respecto de las otras en una relación de jerarquía, se procederá de la siguiente manera:

- a) Cuando se trate de municipios o de entidades descentralizadas del orden departamental, o municipal, pertenecientes a un mismo departamento, la decisión la tomará el gobernador;
- b) Cuando se trate de uno o varios departamentos o ministerios, o de un ministerio o departamento administrativo, o de entidades descentralizadas del orden nacional adscritas o vinculadas a diferentes ministerios o departamentos administrativos, o de municipios pertenecientes a distintos departamentos, la decisión la tomará el Presidente de la República.

Artículo 22. La entidad expropiante tendrá un plazo máximo de un año contado a partir del día en que quedó en firme el acto que decretó la expropiación para destinar el inmueble expropiado al fin que se invocó para proceder a dicha expropiación. Si así no lo hiciere, en el término de un año transferirá el derecho de dominio sobre ese inmueble expropiado. En esta nueva enajenación los antiguos titulares de derechos reales tendrán un derecho de preferencia en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado.

1. Los que justifiquen la utilidad pública o el interés social de la expropiación.
2. Plano de la obra que se proyecta llevar a cabo, de la localidad y del terreno que se necesita.
3. Certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de la expropiación por vía administrativa, con un período de veinte años si fuere posible.

Observación:

Se incluyó la expresión "con un período de veinte años si fuere posible", esto para conocer claramente la procedencia del bien.

4. Copia del avalúo catastral del inmueble expropiado, de acuerdo con lo preceptuado por el artículo 15 de la presente ley, así como copia del avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz y el dictamen pericial, si los hubo.

Observación:

Se incluyó la frase "así como copia del avalúo realizado por la lonja de propiedad raíz y el dictamen pericial si lo hubo", por considerar que si se van a tener en cuenta para el pago de la indemnización estos dos avalúos, deben aparecer en el expediente del proceso de expropiación.

5. Los referentes a la etapa de negociación directa.
6. Los que contienen la relación de las actuaciones realizadas para llevar a cabo la notificación personal de los actos que la requieran

Artículo 19. En las acciones contencioso-administrativas que se instauren contra los actos que ordenaron expropiaciones de inmuebles por vía administrativa, procederá la suspensión provisional cuando sea evidente que estos actos vulneraron normas superiores, fueron expedidos por una autoridad que carecía de competencia, o sin el lleno de los requisitos establecidos en la presente ley.

Artículo 20. Cuando dos o más entidades competentes pretendan expropiar un mismo bien inmueble, podrán en conjunto o individualmente, solicitar a la autoridad contencioso-administrativa correspondiente, que dirima el conflicto y determine cuál es la entidad competente en ese determinado caso, para expropiar el bien inmueble, para lo cual se procederá de la siguiente manera:

Recibida la solicitud, la autoridad contenciosa que debe dirimir el conflicto, dará traslado de la misma a las partes por el término común de tres días a fin de que presenten sus alegaciones y a partir de este momento se suspenderá toda actuación administrativa tendiente a llevar a cabo la expropiación.

Las pruebas pedidas durante dicho término o decretadas de oficio, se practicarán en los seis días siguientes, vencido el término del traslado o el probatorio, en su caso, se resolverá el conflicto y en el mismo auto se ordenará comunicar la decisión a las autoridades que actuaron como parte del incidente.

La decisión proferida por la autoridad contenciosa no es susceptible de ningún recurso y será de obligatorio cumplimiento para las entidades en conflicto.

La autoridad contencioso-administrativa competente en cada caso será:

- a) Cuando se trate de municipios pertenecientes a un mismo Departamento, conocerla el Tribunal Administrativo del Departamento;
- b) Será competente el Consejo de Estado cuando el conflicto surja entre:
 - Dos o más departamentos, ministerios o municipios pertenecientes a diferentes departamentos.
 - Un ministerio y un departamento; un departamento y un municipio.

Observación: Fue modificado este artículo, en cuanto se estableció que la autoridad competente para dirimir los conflictos que se puedan presentar cuando dos o más entidades pretendan expropiar un mismo bien, serán los Tribunales Contencioso Administrativo y el Consejo de Estado, dependiendo de las entidades en conflicto.

Se podrá adelantar a petición de cualquiera de las entidades en conflicto, mediante un proceso incidental, descrito en la misma norma.

La razón obedeció a buscar una verdadera imparcialidad en la decisión, porque si ésta es tomada por una autoridad política, especialmente a nivel municipal y departamental, se presta para que los motivos que llevan al funcionario a decidir cuál es la entidad competente para expropiar, sean más de orden y conveniencia política y no social.

Artículo 21. La entidad expropiante tendrá un plazo máximo de un año contado a partir del día en que quedó en firme el acto que decretó la expropiación para destinar el inmueble expropiado al fin que se invocó para proceder a dicha expropiación. Si así no lo hiciere deberá en el término de tres meses contados a partir del día en que se cumplió el año, ofrecer en venta el inmueble, a los antiguos titulares de los derechos reales sobre el bien, en las mismas condiciones económicas en que les fue expropiado. Si estos no aceptan

el ofrecimiento, el inmueble será enajenado a través de subasta pública, que deberá ser iniciada durante los dos meses siguientes al rechazo de la oferta por parte del anterior o anteriores titulares de derechos reales; la subasta prevista se sujetará a las normas del Código de Procedimiento Civil establecidas para el efecto, en los artículos 525 a 533.

El representante legal de la entidad que expropió el inmueble está obligado a realizar la oferta prevista en este artículo y a dejar constancia de la misma en el expediente correspondiente al proceso de expropiación del bien inmueble, so pena de incurrir en causal de mala conducta.

En todo caso, se podrán adelantar las acciones disciplinarias necesarias para determinar la responsabilidad y las faltas en que pudieron incurrir los funcionarios competentes para destinar el bien al proyecto que dio lugar a la expropiación, por la no realización del mismo.

Observación:

Se modificó, en el sentido de establecer un término de tres meses, contados a partir del día en que se cumplió el año para que la entidad destinara el bien inmueble, al proyecto para el que fue expropiado; dentro de este término, la entidad pública, deberá hacer oferta de venta a los anteriores titulares de derechos reales sobre el bien, en las mismas condiciones económicas en que fue adquirido. Se estableció término definido, porque la disposición inicial no lo contenía, dejando a la misma, la realización de la oferta en cualquier época.

Además se estableció con la modificación, que en el evento en que los titulares de derechos reales no aceptaran la oferta, el bien fuera vendido en subasta pública; la razón es evitar que se presenten fraudes e influyan intereses personales de los funcionarios en la venta.

En el segundo inciso, se consagra una sanción para el representante legal de la entidad, en el caso de no realizar la oferta a los anteriores titulares de derechos reales, con lo que se quiso evitar, igualmente, fraudes en la expropiación y posterior venta, a la vez que restaurar el derecho del afectado con la expropiación.

Por último, se abre la posibilidad de iniciarse investigación disciplinaria, para determinar la responsabilidad y las faltas en que pudieron incurrir los funcionarios competentes para destinar el bien al proyecto que dio origen a la expropiación. Con éste se trata de evitar fraudes y sancionar la negligencia de los funcionarios públicos, que con su actuación afectan tanto a la administración como a los particulares.

Artículo 23. La presente ley se aplicará conforme a lo dispuesto en la Ley 9ª de 1987, Ley 135 de 1961, Ley 1ª de 1968, Ley 4ª de 1973, Ley 30 de 1988 y demás normas concordantes, siempre que no contravengan las disposiciones aquí previstas.

Artículo 24. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Artículo 22. La presente Ley se aplicará conforme a lo dispuesto en la Ley 9ª de 1989, Ley 135 de 1961, Ley 1ª de 1968, Ley 4ª de 1973, Ley 30 de 1988 y demás normas concordantes, siempre que no contravengan las disposiciones aquí previstas.

Artículo 23. La presente Ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Vuestra Comisión,

Alvaro Ramón Escobar P.
Senador de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 195 DE 1995 por medio de la cual se aprueba la "Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono", suscrito en Copenhague el 25 de noviembre de 1992.

Honorables Senadores de la Comisión II del Senado:

Hemos recibido el encargo del señor Presidente de la Comisión II de rendir ponencia al segundo debate, al Proyecto de ley número 195 de 1995, por la cual se aprueba la "Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono".

El proyecto fue presentado por el señor Ministro de Relaciones Exteriores, doctor Rodrigo Pardo García-Peña, y, la señora Ministra del Medio Ambiente, doctora Cecilia López de Montaña, a la Secretaría General del Senado, el día 28 de marzo de 1995.

La "Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal", fue hecha en Copenhague, Dinamarca, el 25 de noviembre de 1992 y que entró en vigor el 16 de junio de 1994. La enmienda tiene como objetivo central, introducir nuevas sustancias agotadoras de

la capa de ozono al Protocolo de Montreal, aprobado en Montreal el 16 de septiembre de 1987 y en vigor desde el 1º de enero de 1989, al haberse depositado el mínimo de 11 instrumentos de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, que representaban dos tercios del consumo mundial estimado de sustancias controladas en 1986. La enmienda, establece nuevas metas de eliminación y control, para cada una de las partes, en cuanto a hidroc fluorocarbonos, hidrobromofluorocarbonos y metilbromuro, consideradas, a partir de las investigaciones y pruebas científicas sobre la capa de ozono, como sustancias altamente agotadoras.

Algunos instrumentos internacionales ratificados por Colombia relativos a la preservación de la capa de ozono incluyen, entre otros:

- Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono (Viena, 22 de marzo de 1985).

- Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (Montreal, 16 de septiembre de 1987 y en vigencia desde el 1º de enero de 1989).

- Enmienda de Londres del Protocolo de Montreal (Londres, 29 de junio de 1990 y en vigor desde el 10 de agosto de 1992).

El adelgazamiento de la capa de ozono, es real, no sólo en la Antártica sino en buena parte de los hemisferios norte y sur, y en regiones consideradas hasta hace poco, al margen del problema con las zonas intertropicales.

Los efectos sobre la salud humana por la exposición repetidas a los rayos ultravioletas, se mide en largos períodos de tiempo, pero puede acelerarse debido al aumento de la velocidad de agotamiento de la capa de ozono. Si bien ya es demasiado tarde para prevenir el daño, las proyecciones son aún más preocupantes en la medida que demora la eliminación de sustancias causantes del problema y su sustitución por materiales y tecnologías alternativas.

El ozono, gas vital para el mantenimiento de la vida, es una forma de oxígeno compuesto de moléculas con tres átomos. Esa estructura simple permite la absorción de la radiación ultravioleta del sol, evitando sus efectos sobre la salud humana, en la forma de cataratas, cegueras, cáncer de la piel y pérdida de defensas inmunológicas.

En las plantas y animales, las consecuencias de las radiaciones ultravioletas son igualmente alarmantes, en cuanto interfieren el proceso de fotosíntesis, reduciendo la productividad de las cosechas;

afectan igualmente el crecimiento de la fitoplancton y eliminan el krill, amenazando las cadenas alimenticias y la seguridad alimentaria del planeta.

Propuestas generales

Los controles y ajustes a los programas de eliminación fueron realizados de acuerdo a la introducción de las nuevas sustancias con potencial agotador (sustancias de transición y metilbromuro) por medio de los siguientes procedimientos: fueron ajustados los artículos del protocolo concernientes a medidas de control, introducción de los ajustes, cálculo de los niveles de control, control del comercio, situación especial de los países en desarrollo, evaluación y examen de las medidas de control, presentación de datos, mecanismo financiero y partes que se adhieren al protocolo en torno a la adopción de medidas de control para las siguientes sustancias:

- Hidroclorofluorocarbonos (considerados hasta 1992 como sustancias de transición).
- Hidrobromofluorocarbonos (hasta 1992 sustancias en transición).
- Metilbromuro.

Importancia de la enmienda dentro del marco nacional colombiano

La promoción de la protección de la atmósfera hace parte de los lineamientos adoptados en el país. Ampliar la protección de la atmósfera, exige un plan de acción sobre el sector industrial colombiano, donde se consume la mayor parte de las sustancias agotadoras de la capa de ozono.

Colombia estableció sus cronogramas de eliminación de sustancias agotadoras de acuerdo con los lineamientos establecidos por la enmienda de Copenhague, a través del informe del programa país presentado ante la Secretaría del Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal durante la XII reunión del comité ejecutivo.

Por consiguiente, el país se encuentra comprometido en el cumplimiento de estas fechas, para la reconversión de la industria nacional con miras a eliminar el consumo y la importancia de estas sustancias.

La promoción de la reconversión industrial y la adopción de las nuevas metas de eliminación de sustancias agotadoras del ozono, definidas tanto en el Protocolo como en la enmienda, conforman una política de impulso del sector productivo del país, a través de ésta no sólo se establecen medidas de control, sino también se proporcionan los canales de cooperación y financiamiento adecuados, para proyectos de reconversión técnica industrial.

El protocolo establece fuertes controles y condiciones al comercio de sustancias y productos con capacidad agotadora. Únicamente la modernización del sector consumidor de éstas sustancias y la utilización de tecnologías sanas, pueden asegurar un lugar a la producción nacional en los mercados internacionales.

Constitucionalidad

Los principios de control del deterioro ambiental, de la reparación de los daños causados al medio ambiente y de la protección del entorno, tiene eco en la Constitución Política de Colombia, algunos de estos artículos son mencionados a continuación:

Artículo 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano.* La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, y fomentar la educación para el logro de éstos fines.

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas.

Artículo 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

Artículo 226. El Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Honorables Senadores, por las anteriores consideraciones, nos permitimos solicitarles aprobar la siguiente proposición:

Dése segundo debate al proyecto de ley por medio de la cual se aprueba la "Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono", suscrito en Copenhague el 25 de noviembre de 1992.

Gustavo Galvis Hernández,
Julio César Turbay Quintero,
Senadores ponentes.

COMISION SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Santafé de Bogotá, D. C., junio 14 de 1995.

Autorizamos el presente informe.

Julio César Turbay Quintero,
Presidente Comisión Segunda,
Honorable Senado de la República.
Mario Said Lamk Valencia,
Vicepresidente Comisión Segunda,
Honorable Senado de la República.
Rafael Francisco Sánchez Reyes,
Secretario General (E.) Comisión Segunda,
Honorable Senado de la República.

* * *

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 210

SENADO DE 1994 Y 107 CAMARA DE 1993

por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de fundación del Municipio de Tocaima, Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides.

Honorables Senadores:

Me ha correspondido rendir ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 210 Senado de 1994 "por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de fundación del Municipio de Tocaima, Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides", iniciativa legislativa que fue aprobada por la Comisión Segunda, la Plenaria de la honorable Cámara de Representantes y la Comisión Segunda del H. Senado de la República.

No se encuentra acta de fundación de Tocaima, la cual debió de levantarse como era de rigor en todas las fundaciones y por ello no se tiene certidumbre de su fecha. Algunos cronistas de la Conquista afirman

que fue el 6 de abril de 1544 y otros dicen que a fines de mes. Carranza B. sostiene que fue el 20 de marzo de 1544, basado en un documento de 1635 en el que se consta que "por 20 de marzo de 1544 Hernán Venegas fijo los términos a la ciudad de Tocaima". Su fundación se atribuye a Hernán Venegas Carrillo Manosalva, en el sitio escogido por Martín Yáñez Tafur, quienes fueron de los mejores capitanes de Jiménez de Quesada. Se tomó posesión de la tierra y se fundó la ciudad en nombre de su Majestad el Rey de España, y se nombraron las siguientes autoridades: Alcalde de primer voto, Juan de Salinas y de segundo Hinestrosa. Regidores: Miguel de Gamboa, Juan Ortiz Saavedra y Juan de Porras. Escribano, Miguel Morales.

Desde su fundación Tocaima padeció fuertes inundaciones por desbordamiento del río Patí, que poco a poco fueron destruyéndola hasta su consumación en 1581, año a partir del cual nadie tiene interés alguno en construir en un lugar permanentemente expuesto a los desbordes del río. Cuarenta años después, informado el Presidente Juan de Borja del temor de la población a seguir habitando el lugar y ante la ruina de la ciudad, ordenó su traslado a mejor y más seguro sitio, para lo cual comisionó al Capitán y Justicia Mayor de Mariquita, don Pedro Martín de Ocampo, lo cual se hizo el 18 de marzo de 1621 al lugar que actualmente ocupa.

Tocaima está localizada a 4° 23' de latitud norte y a 74° 38' de longitud al oeste de Greenwich, a 400 metros sobre el nivel del mar, con una superficie de 245 kilómetros cuadrados, y lleva el nombre de un antiguo jefe indio cuya memoria se veneraba en ese lugar. Era jefe de esa comarca, ubicada en el pleno centro de la poderosa región panche, el Cacique Guacaná, quien estuvo de acuerdo con la fundación. Al Cacique Guacaná le estaban sujetos los vecinos, llamados Acaymas y constituían una especie de Consejo Tribal.

Tocaima es la única ciudad de Cundinamarca que tiene título y escudo de armas, dados por el Rey de España Carlos V, mediante Real Cédula de Valladolid del 7 de febrero de 1549, títulos merecidos por su prestigio y sus riquezas. El título de ciudad implicaba el derecho a tener cabildo y darse escudo de armas y ostentar otras dignidades. Desde su fundación llevó el nombre de San Dionisio de los Caballeros de Tocaima, hasta finales del siglo XVIII cuando se trasladaron sus autoridades a La Mesa, llamándose desde entonces Tocaima.

Con la proclamación de la independencia de 1810 Tocaima tuvo un estimulante renacer. Fue representada en el Colegio Electoral y Constituyente por el jurista Miguel de Tobar y Zerrato, primer poeta de Cundinamarca, y por don Juan Salvador Rodríguez de Lago. En la guerra de la Independencia, Tocaima tuvo hijos ilustres: Felipe Bolívar, quien resalta como mártir, y murió en la cárcel grande de Santafé el 26 de diciembre de 1816, y cinco que cayeron en la Campaña Libertadora: Capitán Tomás Bazurto (1812); Sargento Bernabe Castro (1818); Sargento Antonio Obeso (1822); Sargento Bernabe Afanador (1823) y Capitán Cipriano Obeso (1821).

Históricamente la ciudad de Tocaima fue el lugar donde el 11 de noviembre de 1826, en el salón de la alcaldía municipal Bolívar y Santander firmaron el Acuerdo en el cual Santander aceptaba la Carta Boliviana y colaboraba en el restablecimiento de una Confederación y el Libertador se comprometía a declarar restablecido el orden constitucional.

Como sitios históricos la ciudad cuenta con una iglesia, cuya construcción propuso el cura dominico

Cristóbal de Velasco en 1625. Otras reliquias son el convento de los dominicos hoy en ruinas, una cruz de plata repujada, donada a comienzos del siglo XVII por doña María Mejía en memoria de su esposo Fernando Montero, uno de los fundadores de la ciudad.

Es un municipio donde sus habitantes se dedican a la agricultura, ganadería, minería, artesanía e industria, y esta dotada por la naturaleza del privilegio de unas medicinales fuentes termales: Catarnica, Santa Lucía, El Noliál, Acuatá Vía Jerusalén, La Hedionda, y El Limba.

El Congreso de la República se une a la celebración de los cuatrocientos cincuenta años de la fundación de Tocaima, como un reconocimiento al trabajo, esfuerzo y espíritu patriótico de todas sus generaciones.

Por último, quiero referirme a iniciativas legislativas que establecen apropiaciones en el presupuesto nacional, como es el caso del proyecto en estudio, cuya parágrafo 1 del artículo 2 dispone: "...Para los efectos de los artículos 339, 341 y 346 de la Constitución Política y de conformidad con el plan de obras y de inversiones que se incluyan tomando en cuenta las necesidades para el Municipio de Tocaima, se asignará en el presupuesto nacional una partida no inferior a ciento cincuenta millones (\$150.000.000) de pesos con destino a la pavimentación y reparación de las calles del citado municipio o a las obras que definitivamente se aprueben en el Plan Nacional de Desarrollo..."

La Corte Constitucional en Sentencia No.C-490/94 - Sala Plena. 3 de noviembre de 1994-, mediante la cual resuelve sobre las objeciones presidenciales al Proyecto de ley número 48 Cámara de 1993 y 154 Senado de 1993 "por la cual se introducen algunas modificaciones a la Ley 38 de 1989, orgánica del presupuesto" respecto a la objeción del segundo inciso del artículo 18 del Proyecto objetado, cuyo tenor es el siguiente:

"Los gastos autorizados por leyes preexistentes a la presentación del Proyecto anual del Presupuesto General de la Nación, serán incorporados a éste, de acuerdo con la disponibilidad de recursos, y las prioridades del Gobierno, si corresponden a funciones de órganos del nivel nacional y guardan concordancia con el Plan Nacional de Inversiones e igualmente las apropiaciones a las cuales se refiere el parágrafo único del artículo 21 de la Ley 60 de 1993.

Los proyectos de ley mediante los cuales se decretan gastos de funcionamiento sólo podrán ser presentados, dictados o reformados por iniciativa del Gobierno a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y del Ministerio del Ramo, en forma conjunta", expuso las siguientes consideraciones:

1. La disposición del segundo inciso del artículo 18 del proyecto objetado, no afecta las funciones gubernamentales de coordinar las finanzas públicas y conservar la disciplina fiscal. Independientemente de que se reconozca al Congreso iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley que involucren gasto público, éste 'no podrá aumentar ninguna de las partidas del presupuesto de gastos propuestas por el Gobierno, ni incluir una nueva, sino con la aceptación del ministro del ramo' (CP: art. 351).

Dado que está prohibido hacer erogación con cargo al tesoro que no se halle incluida en el presupuesto de gastos (CP, art. 345) y que este lo propone el Gobierno, no pudiendo aumentarse partida alguna sin su anuencia, admitir la libre iniciativa legislativa del Congreso para presentar proyectos de ley -con la salvedad del que establece las rentas nacionales y fija los gastos de la administración y de los demás a

que alude el artículo 154 de la CP-, así representen gasto público, no causa detrimento a las tareas de coordinación financiera y disciplina fiscal a cargo del Gobierno.

2. El presupuesto estima los ingresos fiscales y autoriza los gastos, no los crea. Las partidas de gasto que se incorporan en el presupuesto corresponden a los gastos públicos decretados por el Congreso en virtud de leyes anteriores a la que lo adopta. En la ley de apropiaciones se 'fijan' los gastos de la administración (CP. art. 150-11), con base en las leyes precedentes que los han decretado.

No se discute que respecto de la ley de presupuesto, la Constitución reserva al Gobierno la iniciativa exclusiva para presentarla (CP. art.154) y la atribución de aceptar o rehusar modificaciones a sus propuestas de gastos y a su estimativo de rentas (CP arts. 349 y 351). Ajuicio del Gobierno, la anterior reserva se extiende inclusive a las leyes 'que sirven de soporte al ejecutivo para incluir gastos en el Presupuesto General de la Nación', esto es, cobija todas las leyes anteriores que decretan gasto público.

3. *El principio general predicable del Congreso y de sus miembros en materia de iniciativa legislativa no puede ser otro que el de la libertad.* A voces del artículo 154 de la CP: "Las leyes pueden tener origen en cualquiera de las Cámaras a propuesta de sus respectivos miembros, del Gobierno Nacional, de las entidades señaladas en el artículo 146, o por iniciativa popular en los casos previstos en la Constitución". (Los subrayado es nuestro).

Por vía excepcional, la Constitución, en el artículo citado, reserva a la iniciativa del Gobierno las leyes a que se refieren los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a), b) y e), del numeral 19 del artículo 150, así como aquellas que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, las que autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales y las que decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales.

Salvo el caso de las específicas materias de que pueden ocuparse las leyes mencionadas, no se descubre en la Constitución una interdicción general aplicable a la iniciativa de los miembros del Congreso para presentar proyectos de ley que comporten gasto público.

En realidad, analizadas en detalle las excepciones, ninguna de éstas se traduce en prohibición general para que el Congreso pueda por su propia iniciativa dictar leyes que tengan la virtualidad de generar gasto público, lo cual, de otra parte, sólo será efectivo cuando y en la medida en que se incorpore la respectiva partida en la ley de presupuesto. No obstante, la Corte Subraya que las leyes que decreten gasto público, no pueden por sí mismas ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos. Tampoco, en concepto de esta Corte, sin que se hubiere incorporado la partida necesaria en la Ley de Presupuesto, se podría pretender, en desarrollo del artículo 87 de la C.P., exigir el cumplimiento material de la ley aprobada por el Congreso que comporte gasto público.

Las anotadas excepciones se refieren a las siguientes materias: Plan nacional de desarrollo y de inversiones públicas (CP. art. 150-3); estructura de la administración nacional (CP. art. 150-9); Presupuesto General de la Nación (CP. art. 150-11); Banco de la República y su Junta Directiva (CP art.150-22); normas generales sobre crédito público, comercio exterior y régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, miembros del Congreso y de la Fuerza Pública (CP art. 150-

19, literales a), b) y e)); participación en las rentas nacionales o transferencias de las mismas (CP. art. 154); aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales (CP. art. 154); exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales (CP art. 154).

Por fuera de las materias indicadas, se impone el principio de libertad en punto a la iniciativa legislativa. Las excepciones si bien cubren diversas fuentes de gasto público, no agotan el universo de situaciones que pueden ser objeto de ley y que, de manera directa o indirecta, pueden eventualmente representar gasto público, desde luego si con posterioridad se incorpora la partida necesaria en la ley de apropiaciones.

Podría sostenerse que la función del Congreso de 'establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración' (CP. art. 15-11), referida a una materia de iniciativa gubernamental, comprende toda suerte de leyes que decreten gasto público. No obstante, este punto de vista ignora la naturaleza especial de la ley general de presupuesto -a la cual se remite el citado literal-, cuya función se contrae a estimar para el respectivo período fiscal los ingresos y establecer los gastos a los que aplicarán, todo lo cual presupone la previa existencia de leyes distintas, unas que hayan arbitrado rentas y otras que hayan decretado gastos.

Las excepciones son de interpretación restrictiva, máxime si ellas suspenden o limitan el principio democrático de la libre iniciativa legislativa, que como tal tiene el carácter de regla general. En este orden de ideas, la interpretación del Gobierno no se compagina con el tenor de la función constitucional contenida en el numeral 11 del artículo 150 de la Carta, que sólo contempla la Ley General de Presupuesto, más no así las leyes impositivas y las que decretan gasto público, las cuales sin embargo sirven de base para que se puedan establecer las rentas nacionales y fijar los gastos de la administración. Por lo expuesto, la reserva que existe en materia presupuestal no puede analógicamente extenderse a otras materias, aunque las mismas le sirvan de fundamento..."

La anterior jurisprudencia constitucional nos da certeza jurídica sobre el trámite de proyectos de ley que incluyan apropiaciones en el Presupuesto Nacional, cuando su iniciativa es de los miembros del Congreso.

Durante la discusión en la Comisión Segunda del honorable Senado de la República el honorable Senador Luis Eladio Pérez Bonilla consideró que la partida presupuestal de ciento cincuenta millones de pesos asignada al Municipio de Tocaima era ínfima, teniendo en cuenta los costos de la pavimentación de las vías públicas. La Comisión Segunda aprobó en su sesión del día 17 de mayo de 1995, asignar en el Presupuesto Nacional una partida de quinientos millones de pesos con destino a la pavimentación y reparación de las calles del Municipio de Tocaima.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, me permito proponer:

'Dése segundo debate al Proyecto de ley número 210 Senado de 1994 y 107 Cámara de 1994 'por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de la fundación del Municipio de Tocaima, Departamento de Cundinamarca, y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides'.

De los honorables Senadores,

Julio César Turbay Quintero,
Senador.

ACTAS DE COMISION

COMISIONES SEXTAS DE SENADO Y CÁMARA

ACTA NUMERO 10

Sesiones Conjuntas

En Santafé de Bogotá, D. C., a los 21 días del mes de noviembre de 1994, previa citación de la Mesa Directiva, se reunieron en sesión conjunta las Comisiones Sextas de Senado y Cámara en el salón de sesiones de la Comisión Sexta del Senado de la República con el fin de estudiar el articulado del Proyecto de ley número 109 de 1994, Senado "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a este, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se promueven la industria y actividades de televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden más facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez ordena llamar a lista:

Contestaron a lista los siguientes Senadores:

Angel Mejía Juan Guillermo
Chávez Crisanchó Guillermo
Díaz Peris Eugenio
Dussán Calderón Jaime
Martínez de Meza María Cleofe
Moreno Rojas Samuel
Pizano de Narváez Eduardo
Vargas Suárez Jaime

Con excusa no asistieron los honorables Senadores:

Abadía Campo Carlos Herney
Acosta Bendeck Gabriel
Guerra Serna Bernardo

Mendoza Cárdenas José Luis

Mejía López Alvaro

Contestaron los honorables Representantes:

Acosta Osio Alonso
Daniels Martha Catalina
Enríquez Maya Carlos Eduardo
López Cossio Alfonso
Luna Morales Martha
Mantilla Serrano Jorge Humberto
Mesa Arango Ernesto
Peláez Fernández Emma
Tapias Delgado Mauro Antonio
Vargas Valencia Jusús Antonio

Con excusa no asistieron los honorables Representantes:

Acosta Bernal Julio Enrique
Bahamón Vanegas Julio
López Cortés Gustavo
Mora Acosta Julio Mesías
Mejía Marulanda María Isabel
Roa Vanegas Miguel Antonio

Los Secretarios tanto de Senado como de Cámara informan que se ha registrado quórum decisorio.

El señor Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, ordenó a la Secretaria doctora Alba Pontón Garcés dar lectura al orden del día a los cuales se procedió.

ORDEN DEL DIA

Para la sesión conjunta de hoy 21 de noviembre de 1994 a las 4:00 p.m., según Resoluciones números 1023 del 9 de noviembre de 1994 Cámara y número 034 del 2 de noviembre de 1994 Senado.

I

Llamado a lista

II

Discusión del articulado:

Al Proyecto de ley número 109 de 1994 Senado "por la cual se reglamenta el servicio de televisión y se formulan políticas para su desarrollo, se democratiza el acceso a este, se conforma la Comisión Nacional de Televisión, se establecen normas para contratación de los servicios, se reestructuran entidades del sector, se conceden más facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones en materia de telecomunicaciones".

Autor: Ministro de Comunicaciones

Armando Benedetti Jimeno.

Ponentes:

Senado: honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía
honorable Senador Guillermo Chávez Crisanchó
honorable Senador José Luis Mendoza

Ponentes:

Cámara: honorable Senadora Martha Catalina Daniels
honorable Senador Carlos Barragán Lozada
honorable Senador Alfonso Acosta Ossio

Coordinadores:

Senado: honorable Senador Jaime Vargas Suárez

Cámara: honorable Senadora Martha Luna Morales

Con la asistencia del señor Ministro de Comunicaciones doctor

Armando Benedetti Jimeno.

Publicación Gaceta del Congreso: Ponencia de ley, Gaceta

número 169 de 1994

III

Lo que propongan los honorables Senadores y los honorables Representantes.

Se pone en consideración el orden del día el cual es aprobado tanto en Cámara como en Senado.

El doctor Jaime Vargas Suárez, Presidente de la Comisión Sexta, le dá la palabra al señor Ministro de Comunicaciones doctor Armando Benedetti Jimeno.

Ministro de Comunicaciones: doctor Armando Benedetti Jimeno señor Presidente, señora Presidente de la Comisión Sexta y señores miembros de las Comisiones Sexta.

Discurso pronunciado por el Ministro de Comunicaciones, doctor Armando Benedetti Jimeno, ante las Comisiones Sextas de Senado y Cámara.

Yo en primer lugar, quiero agradecer al Congreso de la República, y más concretamente a los miembros de las Comisiones Sextas de Cámara y Senado, el interés prodigado a la consideración de este proyecto de ley.

El hecho de que tanto la Presidencia del Congreso, como las de ambas Cámaras, hayan permitido la consideración conjunta del Proyecto, habla claramente del interés de dicha células y de sus miembros por facilitar el trámite del mismo. Debo reconocer, igualmente, que los 8 ponentes de ambas comisiones realizaron un esfuerzo eficiente por elaborar en un tiempo considerablemente corto una ponencia sobre un tema tan complejo como el de la televisión.

El Gobierno y el Ministro de Comunicaciones celebran que en solo 100 días haya sido posible elaborar un proyecto, una ponencia, un debate público y estemos ya en pleno primer debate de los previstos en el reglamento.

Debo agregar que el Gobierno tiene prisa, pero no ansiedades. Estimo que cuatro años de frustración, de debate y de esfuerzos, han hallado el camino hacia la aprobación de una ley sobre la materia, pero que por su puesto el debate no ha concluido. Es más jamás concluirá.

Aún después de aprobada esta ley, o cualquiera otra, el debate sobre los objetivos de la televisión, y sobre lo que hay que hacer para lograrlo, estarán tan vital y tan controversial como antes. Acaso más.

Ya no hay consenso universal sobre la televisión. Está, tal vez irreparablemente, roto y perdido ese consenso. Esa fractura obliga a los protagonistas a reinventar caminos. Hasta hace unos pocos años, por ejemplo a nadie se le ocurría en Europa que el imperturbable monopolio del Estado tendría que ser sometido a una revisión implacable. Y al revés hay gentes a quienes no se les ocurrió ni se les ocurre todavía, que la orgía de las privatizaciones tuviese que ser, ella también, tan rápidamente revisada.

Televisión pública o privada, invasión por la puerta de atrás de las señales satélites, pérdida creciente del control de los Estados sobre una televisión omnipresente, insensatez, avances tecnológicos, fenómenos de globalización de la economía, crecimiento intensivo de la inversión en la comunicación por televisión, crecimiento desmesurado de la oferta televisiva, etcétera, son apenas unos pocos puntos de un catálogo mucho más amplio, responsable de los que yo llamaría la perplejidad universal de los gobiernos, los parlamentos y la sociedad civil sobre ese inquietante y aún desconocido mundo de la televisión.

Durante cuarenta años, el país se las arregló con un sistema híbrido y singular, susceptible de muchas críticas, pero al cual debemos, a la postre, un cierto nivel de desarrollo, estabilidad y pluralismo de nuestra televisión. Aún quienes hemos sido en el pasado críticos del esquema, estamos obligados en justicia, a ese reconocimiento.

Pero hace años el país sabe que hay necesidad de un cambio de fondo. Quela televisión no puede abstraerse de las duras y complejas realidades que la acechan, y que el marco regulatorio vigente tiene que cambiarse si queremos imaginar un crecimiento, una actualización y un desarrollo ciertos.

Por una parte es imposible imaginar un crecimiento y una inversión privadas acordes con la magnitud de las urgentes necesidades de la comunicación moderna, con las rígidas limitaciones impuestas a los concesionarios de Inravisión.

Por otra parte, abrir las puertas a la inversión privada y aún a la extranjera, sin viabilizar una oferta alternativa por parte del Estado, significaría el peligro de una democracia de mercado con pocos o ningún vínculo con los objetivos públicos, sociales o culturales que la quiebra del monopolio público no tiene por qué imponerle a la televisión.

Por eso la ley postula, como su premisa fundamental, el carácter de servicio público de la televisión, esta no es una postulación extraña a nuestra tradición jurídica. Leyes, decretos, y jurisprudencias múltiples han reiterado esa condición de servicio público que el nuevo proyecto recoge y consolida. En desarrollo de esa premisa, el Estado se reserva para sí la prestación del servicio, lo presta efectivamente en forma directa y permite a los particulares participar en su prestación mediante un claro sistema regulatorio sometido a la vigilancia y control de una autoridad sólida, firme y de origen constitucional.

Se soslaya a una vieja e inútil polémica entre lo público y lo privado, dejando otra vez al Estado, que no a las ramas del poder, su compromiso con el interés público de la televisión, pero permitiendo una amplia y generosa participación del ahorro privado en la explotación de la televisión colombiana.

Correspondiendo a claras estipulaciones constitucionales, y reiteradas manifestaciones jurisprudenciales de las Cortes Constitucionales y Suprema de Justicia, el Gobierno postula que le libre acceso al espectro y a la libre fundación de medios masivos de comunicación no son derechos absolutos.

Creemos que no hay nada más antijurídico que un derecho absoluto. Un sistema de derecho no es más que un delicado y a veces frágil equilibrio de derechos, entre los míos y los de otro, entre el Estado y la sociedad, entre estipulaciones fundamentales y accesorias, entre derechos y deberes.

El libre acceso al espectro tiene que ser conciliado con el carácter de servicio público con la competencia económica entre iguales; el derecho a la información y a la creación de medios masivos de comunicación tiene que ser armonizado con el derecho a la intimidad, a la honra y al buen nombre de los ciudadanos, con el uso del espectro que pertenece al Estado, y otra vez con la competencia económica que es un asunto cuya dirección compete el Estado por expresa atribución constitucional.

Correspondiendo a todos estos principios y a lo dispuesto en los artículos 76 y 77 de la Constitución Política, el proyecto de ley hoy a vuestra consideración desarrolla la creación de una Comisión Nacional de Televisión fuerte, con dientes y herramientas suficientes para regular con efectividad todo el proceso televisivo, salvaguardar los fines sociales y culturales de esa comunicación radioeléctrica y financiera y fortalecer la televisión pública.

Sobre este último particular, hay que decir que el proyecto buscó casi con devoción la asignación de los recursos suficientes, así como la garantía de que estos recursos se quedaran en el sector, no resultaran comprometidos con decisiones macroeconómicas que determinaran su desplazamiento, y estuvieran invariablemente desprovistos de todo control de Ley Orgánica de Presupuesto.

Todo lo anterior basados en la evidente jerarquía de la Autoridad de Televisión dispuesto por el Constituyente, la cual no puede ser factible sin una autonomía orgánica, funcional y presupuestal de la misma. El Gobierno ha estudiado con detenimiento esta cuestión, y ha encontrado pleno respaldo a tales estipulaciones en recientes fallos de la Corte Constitucional sobre éstas y similares materias. Confiamos firmemente en que los principios a los cuales se deberá la televisión consagrados en el proyecto y en la propia Constitución, así como en la aplicación efectiva de estos recursos, la pretensión de una televisión pública con claros objetivos sociales, fuerte, competitiva y de grandes alientos y audiencia, será por fin una verdad material.

Pues bien todos estos asuntos, que son el corazón del proyecto del Gobierno, han logrado por lo pronto, el respaldo y reconocimiento de la doble comisión de ponentes de las Comisiones Sextas. Ninguno de estos principios ha sido cuestionado por el peligro modificatorio elaborado por los ponentes, ante lo cual el Gobierno entiende que los referentes esenciales del proyecto tienen hasta el momento el pleno consenso de los ocho congresistas ponentes.

Hay, desde luego, otros aspectos del proyecto que suscitan discusión y controversia. Y está bien que así sea. Un consenso total e inalterado sería sospechoso y conllevaría una indeseable renuncia a la posibilidad de ser enriquecido en el transcurso del debate, a lo cual el Gobierno aspira. Es probable que algunas actitudes del Ministro hayan sido, por ello mal interpretadas. No queremos del Congreso una eficiencia en la evaluación del proyecto que signifique negación a la perspicacia. La única prisa que teníamos y tenemos es la de que se iniciara a la mayor brevedad el debate, no la de que se omitiera.

Si ustedes me lo permiten, yo diría que los puntos del diseño fundamental, son sólo cinco. Y que ellos, aunque aluden a materias sustantivas del proyecto, no constituyen el corpus fundamental de aquél. Voy a expresar, con la venia de las comisiones, el punto de vista del Ministerio y del Gobierno sobre tales materias, las cuales fueron identificadas como controversiales en discusiones varias, mantenidas con miembros de ambas Comisiones y sus ponentes así:

1. La composición de la Comisión Nacional de Televisión.

El proyecto, además de los tres miembros establecidos por la Constitución, contempla la representación provisional de las facultades de comunicación, siendo éste reemplazado en 1998, cuando el Gobierno y la Comisión hayan reglamentado y fortalecido en términos de democracia y representación, a las ligas de televidentes, por un representante de las mismas; y un último miembro que sería escogido de los trabajadores de televisión, tales como actores, productores, directores, guionistas y técnicos, así como de sus organizaciones profesionales.

Los ponentes proponen la eliminación de la representación de las universidades y se la otorgan a las ligas de televidentes y trabajadores de la televisión. El Gobierno insiste en que la representación de las ligas de televidentes sea referida a 1998, en procuras de otorgarles un grado de representatividad y organización del que ahora carecen.

De otra parte varios Senadores miembros de la Comisión Sexta han planteado al Ministro la posibilidad de entregar estas dos posiciones directivas en el seno de la Comisión Nacional de Televisión, a sendas personas escogidas libremente por las Comisiones Sextas de Senado y Cámara.

El Gobierno tiene algunas dudas sobre la constitucionalidad de ésta última estipulación, toda vez que el grado de autonomía otorgado por la Carta a la Comisión Nacional de Televisión, parecería sugerir que no está permitida ingerencia diferente al control político, por ninguna de las tres ramas del poder público, a excepción de aquellas dispuestas por la propia Constitución, como sería la de los dos miembros escogidos por el Gobierno Nacional.

A juicio del Gobierno valdría la pena mantener en lo posible el carácter no gubernamental, autónomo y de representación de la sociedad civil, que a nuestro juicio corresponde al espíritu de la norma constitucional.

El Congreso de la República al expedir la Ley 14 de 1991 y al determinar en ella la composición del Consejo Nacional de Televisión, también determinó la intervención de las Comisiones Sextas de Senado y Cámara en la designación de cuatro representantes del citado Consejo. Sin embargo, la Corte Suprema de Justicia declaró inexecutable dicha norma por violación del artículo 136, numeral 1º de la Carta de 1991, que prohíbe al Congreso "inmiscuirse, por medio de resoluciones o de leyes, en asuntos de competencia privativa de otras entidades" (Sentencia 102 del 5 de septiembre de 1991, Magistrado Ponente: doctor Rafael Méndez Arango).

De otra parte la Corte Constitucional, al referirse a la autonomía de la Junta del Banco de la República, un organismo similar a la de la Comisión Nacional de Televisión, expresó: "No forma parte de las ramas legislativa, ejecutiva, jurisdiccional, fiscalizadora o electoral del poder público". (Sentencia C-021 del 27 de enero de 1994. Ponente: doctor Antonio Barrera Carbonell).

En cualquier caso y frente a la duda razonable, al Gobierno le preocupa que ante una eventual inestabilidad de ese artículo de la ley, la Comisión queda virtualmente desintegrada y por ello inanes muchos de los ordenamientos de la misma. Comedidamente sugiere entonces, que cualquiera sea la fórmula escogida para la conformación de la Comisión, se haga una estipulación subsidiar sobre quienes harían designaciones de miembros de tal junta si ella no pudiesen hacerse según lo establecido en la misma ley.

2. Terminación de los contratos de concesión de espacios de Inravisión para quienes sean accionistas de empresas concesionarias de televisión zonal.

El proyecto original establece que los concesionarios de televisión regionales perderán el 50% de los espacios de Inravisión cuando siendo accionistas de empresas zonales de televisión, estos trasciendan por cubrimiento o encadenamiento el área de la zona asignada, allí en adelante, según reglamentación de la Comisión, reduzcan gradualmente esos espacios, perdiéndolos totalmente cuando se alcance el cubrimiento nacional por parte del cuestionario.

Los ponentes dejaron intacta esta materia, pero otra vez algunos Senadores han manifestado su opinión de que los concesionarios de Inravisión puedan, sin dejar de serlo, participar en las licitaciones para televisión zonal; pero que deben acreditar, para firmar el contrato respectivo cuando resulten ganadores de la licitación pública para televisión zonal, que ya hicieron dejación total o definitiva de sus espacios de Inravisión.

Aunque indudablemente la sugerencia de los Senadores apunta nítidamente a evitar la concentración de concesiones del Estado en una u otra modalidad de televisión, es claro que lo que buscaba el Gobierno era diseñar un escenario de provisionalidad que permitiera a los concesionarios de Inravisión, muchos de ellos medianos y pequeños inversionistas, disponerse convenientemente para una muy dura competencia que se abrirá realmente a partir de 1998. Estimamos que las anticipadas incertidumbres de un negocio intensivo en capitales, podría desestimular la participación de medianos y pequeños inversionistas en los canales privados zonales, consolidando así la concentración del mensaje y las concesiones en los grupos económicos sólidos.

Queda claro de todas maneras, que el establecimiento de los porcentajes y fecha propuestos por el Gobierno para la dejación de las concesiones de Inravisión, es convencional, y podría rediseñarse de otra manera. Lo importante, a juicio del Gobierno, es la consolidación de aquel espacio de transitoriedad, a fin de lograr una competencia real, esto es entre iguales, o entre quienes mejor se asemejen a ello.

Por último, permítanme decirles que esa transitoriedad tenía la virtud de no establecer, eventualmente, deserciones masivas en Inravisión, con las obvias consecuencias sobre la programación. La transitoriedad permitirá a Inravisión prever esas ausencias, aceptarlas gradualmente y disponer lo conveniente para la aparición de nuevos productos concesionarios.

3. De la prohibición de los canales nacionales.

El proyecto del Gobierno establece que a partir de 1998, los operadores privados de canales zonales podrían alcanzar alternativa o simultáneamente, cubrimientos más allá de su zona, por expansión o encadenamiento.

La Comisión de ponentes dejó intacto tal estipulación del proyecto. Otros parlamentarios, miembros o no de esa comisión de ponentes, ha manifestado su deseo de que tales cubrimientos extendidos sólo puedan darse por encadenamiento.

En Práctica, una legislación así sería equivalente a una prohibición a la existencia de canales nacionales.

Sobre este último particular, interesa decir que no se concede ningún antecedente de derecho comparado para prohibiciones de esta índole. De otra parte, no creemos que interese al país despojarlo de una vez y para siempre, o al menos hasta por la larga vida que auguramos a la ley, de canales nacionales poderosos, con capacidad incluso de exportar televisión al extranjero.

Por último tenemos bien fundadas dudas constitucionales sobre la posibilidad de, por una parte, reservar para Inravisión un eterno privilegio y monopolio sobre los cubrimientos nacionales permanentes y, por el otro, establece prohibiciones a los concesionarios en materia de cubrimiento ampliados.

Tales limitaciones a los concesionarios zonales serían violatorias de la libertad de empresa reconocida en el artículo 333 de la Carta, lo cual impide al Estado, como lo ha advertido la Corte Constitucional, establecer limitaciones o "exigencias no razonables para el ejercicio de la actividad económica" o "las condiciones de mercado de un producto" (Sentencia T-425 de 24 de junio de 1992, Ponente: doctor Ciro Angarita Barón).

Hay que decir, finalmente, que aunque el proyecto del Gobierno restringe, hasta 1998, los cubrimientos a las zonas, los hace en forma provisoria, y con el único objeto de reglamentar la competencia económica, según la atribución constitucional al Gobierno para dirigir la economía.

4. De los topes a la participación accionaria y el número mínimo de socios de las empresas concesionarias de televisión zonal.

El Gobierno atendiendo a elementales pautas de democracia y restricciones a la concentración de la propiedad de los canales privados de televisión, propuso al Congreso un tope del 30% a la participación accionaria de las empresas concesionarias zonales, y trajo del sistema financiero la figura del real beneficiario de la inversión. Estableció, además, la exigencia de que las empresas concesionarias se constituyeran en sociedades anónimas abiertas, con no menos de 300 socios e inscritas en bolsa.

Los ponentes, en su pliego de modificaciones, mantuvieron intacta la figura del real beneficiario, la exigencia de los 300 socios, anónima abierta e inscripción en bolsa de valores. Sugieren, no obstante, que para efectos de capitalizaciones no satisfechas por algunos socios, los restantes puedan, según un calendario de tiempo que establecen, exceder hasta el 40% primero y el 49% después, aquel límite accionario.

Otros Senadores han sugerido la eliminación total del tope accionario exigido en el proyecto, con el argumento de que sería más efectivo hacer el control de posiciones abusivamente dominantes mediante la prohibición de cubrimientos extrazonales por extensión propia, lo que obligaría a los concesionarios a restringirse a alianzas puramente estratégicas, y no de propiedad, con otros zonales.

Aunque el argumento parece sugestivo, queremos insistir en los ya enunciados del orden constitucional sobre los privilegios de cubrimiento nacional para Inravisión y las prohibiciones arbitrarias, así como los de conveniencia, que aluden a restricciones al desarrollo de canales nacionales. Preferimos, por todo ello, regresar a los controles contra posiciones dominantes, posibles abusos y fenómenos de concentración, establecidos vía los topes de la inversión accionaria en las empresas concesionarias de televisión zonal.

De otra parte los mismos Senadores se muestran partidarios de eliminar del artículo correspondiente, toda exigencia de un mínimo de socios, y proclamar la bondad de limitarse a la exigencia del carácter de sociedad anónima abierta para los concesionarios. Se olvidan sin embargo, que la expresión "sociedad anónima abierta", según los términos de la Ley 80 y su Decreto reglamentario, corresponde justamente a las que tienen 300 socios y topes accionarios del 30%.

5. De las antenas parabólicas y la comercialización de los canales locales.

Yo quiero, sobre este punto, llamar la atención de los señores Congresistas, sobre algunas de las modificaciones propuestas por los ponentes. Establecen ellos una diferencia sobre la transmisión cableada o no de las señales que a nuestro juicio, excede la pretensión de reglamentar unas y otras y, por el contrario, formulan consecuencias imprevisibles sobre el futuro de la televisión colombiana.

Sugieren en efecto los ponentes, que toda transmisión que no use el espectro radioeléctrico no debe sujetarse a más principios que aquellos que para el derecho a la libre función de medios masivos de comunicación establece el artículo 20 de la Constitución Política.

Semejante estipulación, a nuestro juicio, dejaría, en lo sustantivo y excepción hecha de algunos aspectos puramente operativos, ésta televisión por fuera de órbita de la Comisión Nacional de Televisión.

Caben dos importantes precisiones sobre el particular. La primera es la televisión cableada, cuando transmite por entre las ondas la señal, está efectivamente utilizando el espectro electromagnético (no confundir con el espectro radioeléctrico). Lo anterior permite la fácil conclusión de que por disposición de la constitución, la utilización del espectro para la telecomunicación

por televisión establece automáticamente la regulación y control de la Comisión. De otra parte, y con prescindencia de la clase de espectro o tecnología que se utilice, el carácter de servicio público que siempre ha tenido la televisión, la asigna otra vez a la órbita de la Comisión Nacional de Televisión.

Por último hay que recabar sobre los peligros que, en términos de futuro, comporta tal estipulación. Los servicios de televisión por cable han tenido notable desarrollo en otros países, de tal manera que al excluir del ámbito de la Comisión de la ley a esta clase de televisión, podemos estar haciendo una legislación que, pretendiendo reglar el futuro del medio, se ésta marginando de muchos de sus desarrollos y aplicaciones.

Si lo que desea es expedir una reglamentación que atienda la incesante proliferación de antenas parabólicas para la captación de señales incidentes y su distribución a usuarios, debe tenerse buen cuidado en no cercenar con ellas las atribuciones de la Comisión y la innegable necesidad de regular ese servicio.

Por último, el Gobierno insiste en la utilidad, al menos temporal, de la no comercialización de la televisión del nivel zonal. Tal vez sea otros de esos asuntos que bien podrían dejarse a la reglamentación de la Comisión Nacional de Televisión en un tiempo cierto y razonable. De todas maneras, el Gobierno desea que el Congreso tenga en cuenta, sobre el tema, que la comercialización de canales locales en ciudades como Bogotá, Cali, Medellín, Barranquilla, y otras, rebasaría la dimensión que se pretende para ellos y rompería dramáticamente la totalidad del esquema previsto para los canales nacionales, zonales y regionales.

Señores miembros de las Comisiones Sextas de Senado y Cámara: muchas gracias por escuchar con atención estas palabras que de alguna manera son precisiones y ajustes a la exposición de motivos, de conformidad a lo ocurrido desde su presentación a la Secretaría de la Comisión del Senado.

No tenemos otra intención que la de acertar. Hemos oído a todo aquel que tiene algo que decir sobre el proyecto. Hemos conciliado y concertado probablemente más de lo que nos atribuye. No hemos elaborado proyectos de legislación para nadie, ni para dañar ni para sancionar a nadie. Todo lo que buscamos es un escenario adecuado para la televisión de fin de siglo.

Si acertamos o no, es cosa que ustedes y los colombianos dirán, ahora y con el tiempo. Estamos persuadidos, lo digo con una humildad que no se opone a la certeza de haber trabajado con empeño, buena voluntad y honradez, de que el proyecto logra buena parte de su difícil cometido de arbitrar demasiados intereses y corresponder a tantas expectativas del televidente, beneficiario o víctima de todos estos esfuerzos.

El Presidente doctor Jaime Vargas, propone tanto a los integrantes de Senado como de Cámara votar por los artículos del Proyecto que no tienen ninguna controversia.

El Presidente le concede la palabra al Senador Samuel Moreno Rojas.

Honorable Senador Samuel Moreno Rojas: propongo a los miembros tanto de Senado como de Cámara y quiero que usted señor Presidente someta a consideración esta proposición. Que se excluyan los artículos donde algún Parlamentario tenga alguna duda y se someta a consideración a votar en bloque los demás artículos.

El Presidente concede el uso de la palabra a la honorable Representante Martha Catalina Daniels.

Quien manifestó a la Comisión que los honorables Representantes también habían llegado a un acuerdo y que tienen un listado de los artículos en los cuales no hay ninguna objeción.

El Presidente doctor Jaime Vargas propone a los honorables Representantes y a los honorables Senadores sacar los artículos de Senado y Cámara que no tienen ninguna controversia y dejaríamos los artículos que había que modificar.

Se pone en consideración la propuesta del honorable Senador Samuel Moreno Rojas, siendo esta aprobada por ambas Comisiones.

El Presidente, doctor Jaime Vargas Suárez, sugiere que se dé lectura a los artículos para excluir de la votación en bloque.

El Senador Samuel Moreno Rojas dá lectura a los artículos que tienen discusión que son los siguientes:

Artículos:

1º, 2º, 6º, 7º, 9º, 10, 11, 12, 13, 17, 18, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 60, 64, 65, 66, 67 y 69. El Presidente le concede la palabra a la doctora Martha Luna Morales.

Martha Luna Morales manifiesta ante la Comisión que en la Cámara también hay algunos artículos que no tienen discusión que son los siguientes:

Artículos:

1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 19, 22, 23, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 33, 34, 35, 36, 40, 41, 42, 44, 48, 49, 51, 52, 54, 56, 57, 59, 61, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 69 y 70, y adicionamos los artículos que tienen discusión en el Senado que son: 20, 21 y 50.

El Presidente le concede la palabra al Senador Samuel Moreno Rojas.

Quien propone ante la Comisión someter a votación los siguientes artículos:

Artículos: 3º, 4º, 5º, 8º, 14, 15, 16, 19, 22, 28, 30, 32, 40, 51, 54, 57, 61, 62, 63, 68 y 70 de la ponencia.

El Presidente concede la palabra a la honorable Representante Martha Luna.

Dirigiéndose a la Comisión la doctora Luna propone ante la Sesión Conjunta que haya un poco más de claridad en la aprobación de algunos artículos, porque coinciden con muchos de los artículos que en Cámara pueden aprobarse sin ningún problema.

El Presidente doctor Jaime Vargas, le cede la palabra al Senador Jaime Dussán Calderón.

Proponiendo dicho Senador que se voten los 21 artículos.

El Presidente solicita a la Secretaria General Alba Pontón, dé lectura a los 21 artículos así:

3º, 4º, 5º, 8º, 14, 15, 16, 19, 22, 28, 30, 32, 40, 51, 54, 57, 61, 62, 63, 68 y 70.

El Presidente honorable Senador Jaime Vargas pone en consideración la aprobación de los artículos leídos, lo cual es aprobado en Cámara y Senado, la honorable Representante Martha Catalina Daniels solicita un poco de organización al debate.

Seguidamente el Presidente le concede la palabra al Senador Eduardo Pizano.

Quien sugiere que se delegue en Sesión informal para llegar a un acuerdo en una segunda tanda de artículos.

Toma la palabra Martha Catalina Daniels, anotando que el debate se debe hacer en público porque no quiere que la prensa diga que se encerraron y a pupitrazo limpio se aprobó este Proyecto de Televisión, este trabajo lo hemos realizado con mucha responsabilidad y honestidad.

El Presidente de la Comisión sugiere empezar por el artículo primero, hay una propuesta modificatoria por el Senador Samuel Moreno Rojas, con la proposición el Senador en mención sugiere la siguiente modificación en el artículo primero:

Artículo 1º. *Naturaleza jurídica y técnica de la televisión.* La televisión es un servicio público cuya prestación corresponde al Estado, directamente o en manera indirecta, mediante concesión o cualquier otra modalidad establecida por la ley, a los particulares y a las comunidades organizadas legalmente para este fin. Esa es la única modificación, el resto del artículo seguirá igual.

Se pone en consideración la modificación propuesta por el honorable Senador Moreno, la cual no es aprobada, por lo tanto el Presidente doctor, Jaime Vargas, pone en consideración el artículo 1º con las modificaciones propuestas por el Gobierno y las que cuyo texto está sugerido por los ponentes en el pliego de modificaciones, así el artículo 1º, es aprobado en Cámara y Senado sin modificaciones.

El Presidente continúa con el artículo número 2º, el Senador Jaime Dussán sugiere en el artículo 2º, donde termina diciendo en la primera parte: expresiones culturales de carácter nacional, regional y local (agregar local solamente) el resto seguirá igual. El Presidente pregunta si hay otra propuesta modificatoria.

El Representante Julio Mesías M, propone que se le añada lo siguiente al artículo 2º: la televisión debe contribuir a conservar, enriquecer y difundir la identidad cultural. La Representante Martha Catalina Daniels, comparte totalmente esta propuesta en que sí están comprometidos con la defensa de los artistas y el concepto de identidad cultural, pero esto está recogido en el artículo 6º, es donde están incluidas las inquietudes de los artistas. El Representante Mesías, retira la proposición hecha al artículo 2º.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez pone en consideración el artículo 2º con la propuesta modificatoria del honorable Senador Jaime Dussán Calderón, en añadir local y quitar la y poner (,) el artículo 2º es aprobado en Cámara y Senado con la modificación propuesta por el honorable Senador Jaime Dussán Calderón.

El Senador Samuel Moreno Rojas, propone aplazar el artículo 6º, ya que en el literal 6 de este artículo se establece prácticamente la concesión de los espacios a través del sistema de la subasta, el cual nos opusimos de manera radical en el proyecto pasado.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez pone en consideración la propuesta del Senador Samuel Moreno Rojas en que se aplaze el artículo 6º el cual es aprobado en Cámara y Senado.

La doctora Martha Luna propone aplazar el artículo 7º el cual es aprobado.

El Presidente Jaime Vargas Suárez continúa con el artículo 9º.

Artículo 9º. Requisitos y calidades para ser miembro de la Junta Directiva. Y pregunta quién tiene una propuesta modificatoria a este artículo.

El honorable Senador Eduardo Pizano de Narváez, sugiere agregar un último párrafo del artículo 9º que dijera:

La Procuraduría General de la Nación conocerá de las faltas de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

La doctora Martha Catalina Daniels, como ponente hace claridad de dejar esa norma que presenta el honorable Senador Eduardo Pizano, la certeza es que la Constitución y la ley ya tienen determinadas las circunstancias de los empleados públicos.

El honorable Senador Guillermo Chávez, sugiere que dejen el artículo 9º igual como fue presentado por los ponentes, ya que de pronto estamos incurriendo en una inconstitucionalidad, determinando una delegación específica de la Procuraduría para la vigilancia de la Comisión Nacional de Televisión.

El Representante Ramiro Varela, propone modificaciones en el artículo 9º en donde dice:

Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, serán de dedicación exclusiva.

Dichos servidores podrían ser reelegidos hasta por un máximo de (3) períodos consecutivos, cambiar 3 períodos por 1 período.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, pone en consideración las dos propuestas al artículo 9º.

La propuesta al Representante Varela: que podrían ser reelegidos hasta por un máximo de (1) período consecutivo, más la adición del Senador Eduardo Pizano que dice así:

La Procuraduría General de la Nación conocerá de las faltas de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión.

Son aprobados tanto en Cámara como en Senado con las modificaciones anteriores al artículo 9º.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, continúa con el artículo décimo (10) y pregunta si hay alguna modificación.

La Representante Martha Catalina Daniels, se refiere en el literal c, del artículo 10, que hay un error de transcripción, porque habríamos acordado que las habilidades fueren referidas siempre a un año, no se por qué circunstancia quedó para el literal c, dos años.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, dice que la modificación del artículo 10, en el literal c, quedará así: quien dentro del año inmediatamente anterior a la elección o designación hayan sido.

El título también se modifica "para ser elegido".

Se pone en consideración en Cámara y Senado la propuesta modificatoria del artículo 10, es aprobado en Cámara y Senado.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, continúa con el artículo 11 y le concede la palabra al honorable Senador Eduardo Pizano De Narváez.

Honorable Senador Eduardo Pizano, sugiere que se agregue al principio del artículo 11, de tiempo completo, porque es muy importante que quede reflejado que las funciones de los miembros de la Junta Directiva de la Comisión son de tiempo completo.

Y el resto del artículo 11, quedará igual.

El Presidente doctor Jaime Vargas, le cede la palabra al Senador Jaime Dussán, quien propone una modificación a ese artículo 11, que dice:

"Ejercicio de la actividad profesional o laboral diferente a la de los miembros de dicha junta, o de la de profesor universitario" en lugar de decir profesor universitario decir: el ejercicio de la cátedra universitaria.

El Presidente pone en consideración la propuesta inicial del honorable Senador Eduardo Pizano, incorporar después "son de tiempo completo" y la propuesta del honorable Senador Jaime Dussán Calderón, en la parte de "profesor universitario", quitar profesor universitario "de la de ejercer la cátedra universitaria".

En consideración el artículo 11, con las propuestas modificatorias por los honorables Senadores Eduardo Pizano de Narváez y Jaime Dussán Calderón, lo aprueba la Cámara y el Senado.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, sigue con el artículo 12, prohibiciones especiales, y le concede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El Senador Samuel Moreno Rojas, sugiere suprimir en el segundo inciso del artículo 12, en eventos académicos, o información especial con la previa autorización de los demás miembros de la Junta.

El Senador Juan Guillermo Angel Mejía, le parece bien la propuesta del Senador Samuel Moreno Rojas.

El Presidente doctor Jaime Vargas, somete a consideración el artículo 12, con la modificación del honorable Senador Samuel Moreno Rojas, lo aprueba la Cámara y el Senado.

Solicitan a la secretaria leer como quedó el artículo 12, hace énfasis el honorable Senador Eduardo Pizano, que todo artículo modificatorio quede una copia en la Secretaría para evitar problemas con la aprobación de la ley.

La secretaria lee como quedó el artículo 12.

Artículo 12. Prohibiciones especiales.

Le concede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, sugiere suprimir en el segundo inciso del artículo 12, "en eventos académicos o información especial con la previa autorización de los demás miembros de la Junta".

El honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía, le parece bien la propuesta del honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, somete a consideración el artículo 12, con la modificación del honorable Senador Samuel Moreno Rojas, lo aprueba la Cámara y el Senado.

Solicitan a la secretaria leer como quedó el artículo 12, hace énfasis el Senador Eduardo Pizano De Narváez, que todo artículo modificatorio quede una copia en la Secretaría, para evitar problemas con la aprobación de la ley.

La secretaria lee como quedó el artículo 12.

Artículo 12. Prohibiciones especiales. Los miembros de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Televisión, no podrán tratar en privado o con terceras personas, los asuntos que son de competencia de la Junta Directiva.

Dichos asuntos sólo podrán ser tratados en sesión formal de la Junta Directiva.

La violación de esta prohibición será causal de mala conducta y dará lugar a la destitución del infractor.

La secretaria informa que así quedó el artículo 12, después de las modificaciones.

El Presidente continúa con el artículo 13.

El honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía, solicita aplazamiento, la discusión de este artículo queda aplazado.

El doctor Jaime Vargas Suárez, continúa con el artículo 17, le cede la palabra al honorable Senador Juan Guillermo Angel.

El doctor Juan Guillermo Angel Mejía, dice que hay un error de transcripción en el artículo 17 literal a) "por el monto de tarifas, tasas y derechos que perciban los operadores privados" y en el literal b) "por el monto de tarifas, tasas y derechos que persistan los operadores privados". La idea es que diga públicos y privados y se fusionen en uno solo.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, solicita aplazar el artículo 17, por que tiene que ver directamente con el aplazamiento del artículo sexto donde están estableciéndose más tasas y más tarifas para los operadores del servicio de televisión.

El Presidente pone en consideración que se aplaze el artículo 17 el cual es aprobado.

Y continuar con el artículo 18 de la promoción de la televisión pública.

El Presidente pone en consideración el artículo 18 de acuerdo con el pliego de modificaciones presentado por los ponentes.

Lo aprueba la Cámara y el Senado, el artículo 18.

El Presidente continúa con el artículo 20 y le otorga la palabra al honorable Representante Alfonso Acosta.

El doctor Alfonso Acosta, dice que hay un error de transcripción en el artículo 18, dice: "el cual se invertirá", y debe ser: "el cual se invertirá".

El Presidente Jaime Vargas Suárez, hace aclaración del error de transcripción en el artículo 18, en donde dice "invertirá" se dirá "invertirá".

Seguimos con el artículo 20, quién tiene una propuesta modificatoria.

La doctora Martha Catalina Daniels, dice que tiene una propuesta modificatoria. Es de redacción señor Presidente dice:

A-La televisión radiodifundida: es aquella en la que la señal de televisión llega al usuario por propagación sin guía artificial.

B-La cerrada: en aquella en la que la señal de televisión llega al usuario a través de un medio físico de distribución o guía artificial, no hacen parte de la televisión cerrada, las redes internas de distribución ubicadas en un inmueble a partir del punto de conexión exterior.

C-La televisión radiodifundida satelital: es aquella en la que la señal de televisión llega al usuario desde un satélite.

El Presidente le concede la palabra al honorable Senador Eduardo Pizano.

El honorable Senador Eduardo Pizano, le sugiere al Ministro doctor Armando Benedetti Jimeno, que le haga claridad sobre el artículo 20 sobre si no hacen parte de la televisión cableada las redes internas de distribución colocadas en un inmueble a partir de una antena o punto de recepción.

El Ministro de Comunicaciones, doctor Armando Benedetti Jimeno, le contesta al honorable Senador Eduardo Pizano De Narváez, que la Comisión de Ponentes debe darle la respuesta porque es uno de los artículos que ellos introdujeron con un sólo afán de definición de cada uno de los servicios, niveles y modalidades de televisión.

El honorable Senador Juan Guillermo Angel, le aclara al doctor Eduardo Pizano De Narváez, sobre lo que es televisión cableada, que es aquella la que un señor capta una señal con una antena parabólica y la distribuye en un barrio, lo único que trata de excluir la definición de éste artículo, es que no se incluya como televisión cableada, aquella dentro de un mismo inmueble, y para mi concepto el artículo está bien redactado y definen claramente las cosas, propongo señor Presidente que se someta el artículo presentado por los ponentes a la consideración de las Comisiones.

El Presidente doctor Juan Guillermo Angel Mejía, le concede el uso de la palabra al doctor Alfonso Acosta.

Honorable Representante Alfonso Acosta, dice que es por un error de transcripción del artículo 20, que le parece importante dice el inciso b) por medio del efecto electromagnético, y es del espectro electromagnético.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, pone en consideración el artículo 20, con la modificación presenta por el doctor Alfonso Acosta Ossio, lo aprueba la Cámara y el Senado.

El doctor Jaime Vargas Suárez, continúa con el artículo 21, pregunta si quieren alguna modificación, por lo tanto se somete a consideración el artículo 21, como ha sido presentado por los ponentes.

Se aprueba para la Cámara y el Senado el artículo 21 sin modificaciones.

El Presidente continúa con el artículo 23, el honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía, solicita aplazarlo.

El doctor Jaime Vargas Suárez, sigue con el artículo 24, y pregunta si hay alguna propuesta modificatoria, le cede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, insinúa que es para agregar el tercer párrafo, lo mismo que dice en otro artículo, y es el plazo que se le dá para el plan técnico o sea para la limpieza del espectro, me parece importante que se fije un plazo.

La doctora Martha Catalina Daniels, le dice al doctor Samuel Moreno Rojas, establecido los plazos, para abrir las licitaciones públicas dentro de la ponencia.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, dice que en el artículo 29, habla que en los tres meses siguientes a la expedición si no lo ha hecho ante el Ministerio, iniciará o contratará la elaboración del inventario de las frecuencias.

Esto es fundamental, porque obviamente las frecuencias nuevas que se otorguen tienen que estar necesariamente disponibles, entonces que se agregue el plazo de los tres meses en éste artículo.

El Presidente le concede la palabra al honorable Senador Juan Guillermo Angel.

El honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía, no está de acuerdo con la propuesta del honorable Senador Samuel Moreno Rojas, en que el estudio de la limpieza de las frecuencias se va hacer en unos tres meses, si damos un plazo para iniciarlo, lo acepto. Inclusive que lo propongamos para terminar, pero tres meses, me parece absolutamente imposible.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, pone en consideración el artículo 24, como lo presentaron los ponentes, queda aprobado el artículo 24, sin modificaciones por Cámara y Senado.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, aplaza los artículos 25 y 26, pasa al artículo 27.

El Ministro de Comunicaciones Armando Benedetti Jimeno, solicita a la Mesa Directiva, Senadores y Representantes, que todos los artículos respecto a antenas parabólicas se aplacen.

El doctor Jaime Vargas Suárez, informa que queda aplazado el artículo 27, continuamos con el artículo 29, del reordenamiento del espectro. Hay alguna propuesta modificativa.

El honorable Senador Juan Guillermo Angel, solicita al Ministro de Comunicaciones que en el artículo 29, se fije un plazo para terminar.

El doctor Armando Benedetti Jimeno, dice que el Ministerio mucho antes de que se debatiera esta ley, ya tenía adelantado los procesos de contratación de esta limpieza y clasificación del espectro, pero es bastante improbable descifrar, cuando estará terminado. Lo importante es que estará probablemente antes de lo previsto.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, le concede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, le pregunta al Ministro de Comunicaciones. ¿Este artículo dice que a la expedición de esta ley, necesita el Ministerio esta ley para iniciar la contratación?

El Ministro Armando Benedetti Jimeno, dice que se ha venido realizando, gestiones con institutos dependientes de Telecom para contratos interadministrativos que agilicen todo este procedimiento, y se ha sostenido conversaciones con varios gobiernos extranjeros en una posibilidad de una contratación gobierno a gobierno. Se han modificado todos los términos de referencia de esta eventual contratación, en el sentido de que no sea la limpieza de todo el espectro en una primera fase, sino que el cronograma determine que sean aquellas frecuencias utilizadas para televisión las que primero sean ordenadas, limpiadas y clasificadas en esa contratación.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, le pregunta al Ministro de Comunicaciones que ¿en cuánto tiempo se puede contratar eso?

El doctor Armando Benedetti Jimeno, contesta que antes de finalizar el año podríamos estar contratando.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, le solicita al Presidente que se ha generado polémica sobre el artículo 29, le propone que aplacemos el artículo.

El doctor Jaime Vargas Suárez, Presidente de la Comisión Conjunta aplaza los artículos 29 y 31, y continuamos con el artículo 33.

Le concede la palabra al honorable Senador Jaime Dussán Calderón.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, propone que en el artículo 33, se incluya el Congreso de Colombia y la Rama Jurisdiccional.

Artículo 33. Acceso del Gobierno Nacional a los canales de televisión. Podrá utilizar, para dirigirse al país, los servicios de televisión, en cualquier momento y sin ninguna limitación.

El Vicepresidente, los Ministros del Despacho y otros funcionarios públicos podrán utilizar con autorización del Presidente de la República, el Canal de Interés Público.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, hace referencia al Fiscal General de la Nación cuando necesita dirigirse al país, para hablar de un tema de vital importancia necesita previa autorización.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, le contesta al honorable Senador Jaime Dussán Calderón, que en el artículo lo dice: otros funcionarios públicos podrán utilizar con autorización del Presidente de la República, el Canal de Interés Público.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, le aclara que los honorables Senadores no son funcionarios públicos.

El Presidente Jaime Vargas Suárez, aplaza el artículo 33 y continúa con el artículo 34, quien tiene propuesta modificatoria.

Le concede la palabra al honorable Representante Julio Mesías Mora.

Honorable Representante Julio Mesías Mora, le propongo a las dos Comisiones, que le demos por lo menos el 60% de programación nacional.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, comparte con la propuesta del honorable Representante Julio Mesías, y dice que se cambia el 50% por el 70% de programación nacional.

El honorable Senador Juan Guillermo Angel, hace énfasis en que nosotros estamos desconociendo algo que es muy importante, los derechos del autor, en que escribe la novela.

El Presidente doctor Jaime Vargas Suárez, por solicitud de los Senadores y Representantes aplaza el artículo 34.

El Presidente continúa con el artículo 35. Inversión extranjera. El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, propone que se suprima el artículo 35.

El honorable Senador Eduardo Pizano de Narváez, le contesta al honorable Senador Jaime Dussán, que si se suprime el artículo 35, o quedaría autorizado el 100%, por que se aplicaría lo establecido en la inversión extranjera, estaría en igualdad de condiciones en cualquier actividad en Colombia. Yo propongo el aplazamiento del artículo 35.

El doctor Jaime Vargas Suárez, aplaza el artículo 35 y le cede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

Honorable Senador Samuel Moreno Rojas, solicita al Presidente que los artículos 36, 37, 38 y 39 son la columna vertebral del proyecto es necesario redactar algunos de estos artículos, por lo tanto propone que se aplacen.

La Presidencia decide aplazar los artículos 36, 37, 38 y 39. Y continúa con el artículo 41.

El Presidente le concede la palabra al honorable Senador Eduardo Pizano De Narváez.

El honorable Senador Eduardo Pizano De Narváez, le solicita al Presidente y a la secretaria de la Comisión, que puedan hacer llegar a los honorables Senadores y Representantes copia del discurso de la presentación del señor Ministro de Comunicaciones, también sugiere que en el desayuno que van a tener para mañana los Senadores y Representantes participemos y tratemos de sacar un texto en común.

El Presidente le concede la palabra al honorable Senador Eduardo Pizano De Narváez.

Que esa copia la pueden solicitar por secretaría, continuemos con el artículo 41.

Le concede la palabra al honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía.

Honorable Senador Juan Guillermo Angel Mejía, dice en el artículo 41, de que no se puede otorgar a los concesionarios de espacios de televisión ni más del 25% ni menos del 71/2 del total de las horas dadas en la concesión. Estoy de acuerdo con el 25% tope, pero me parece que el límite de 7 y 1/2% por debajo no tiene sentido, por lo tanto propongo eliminarle donde dice "ni" y después eliminar "sin embargo, los concesionarios de espacios informativos y noticieros".

Y la segunda observación es definir la entrada de los espacios de televisión por los actuales concesionarios en el evento de que decidan participar en una zona. Yo solicito que se elimine en el tercer (3º) inciso la palabra "ni" y quedará así, les leo el tercer inciso "igualmente no se podrá otorgar a los concesionarios de espacios de televisión más del 25% del total de horas dadas en concesión en la respectiva cadena". Se elimina el costo, sin embargo, los concesionarios de espacios informativos noticieros cuyos contratos sean prorrogados por la Comisión, no podrán exigir que se les complete el mínimo aquí previsto. Mi propuesta es eliminar simplemente el límite inferior del 7 y 1/2%.

El Presidente recibe propuesta de algunos Senadores y Representantes de aplazar el artículo 41, el cual se aprueba. Continuamos con el artículo 42.

Le concede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas. Presidente estos artículos que hablan de la televisión por suscripción están muy mal redactados, yo sugiero que hablemos con los ponentes y formemos una comisión para redactarlos mejor, los artículos son: 42, 43, 44, 45, 46, 47 y 48.

El Presidente dice que queda aplazado el capítulo V que tiene que ver con la televisión, por suscripción, continuamos con el capítulo VI: de las concesiones.

Artículo 49: Hay alguna propuesta modificatoria.

Le concede la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

Honorable Senador Samuel Moreno Rojas, yo propongo una modificación simple y aspiro contar con el apoyo de la Comisión y del Gobierno Nacional.

Es cambiar la decisión "reglada" por decisión "discrecional" ¿por qué lo digo? porque si hay una persona, un operador, si hay un licitante que cumple con todos los requisitos que la ley exige de acuerdo a la Comisión reglada, la comisión no tendría otra alternativa sino adjudicarle a ese licitante, mientras que si existe la decisión discrecional la comisión podría evaluar las diferentes alternativas y obviamente tomar simplemente dentro de las propuestas que reúne las condiciones exigidas por la ley, y después por los pliegos licitatorios y tener la posibilidad a discreción.

El Presidente le cede la palabra al honorable Senador Guillermo Chávez.

El honorable Senador Guillermo Chávez, dice que en su concepto el artículo 49, se está refiriendo a la televisión regional, que por esquema del propio Gobierno se presenta como operador de este servicio de la televisión regional, operadores públicos, por eso el carácter de operador público le da por voluntad y por determinación y por el Ministerio de la ley por decisión reglada, quiere decir por reglamento se le da esa facultad, aquí no están interviniendo los privados.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, dice que dejará constancia que si hay un operador que va a licitar, y esos dineros son de dudosa procedencia y cumple con todos los requisitos de la ley, la Comisión no tiene otra alternativa si no adjudicarle.

El Ministro Armando Benedetti Jimeno, le contesta al honorable Senador Samuel Moreno Rojas que la Ley 80 tiene un artículo especial para esos casos.

El honorable Representante Carlos Enrique Maya, dice que en el artículo 49, lo que se está definiendo es la concesión como un acto jurídico y no estamos haciendo referencia a la clasificación de los actos administrativos que propone el honorable Senador Samuel Moreno Rojas, considero que el artículo está bien redactado.

El Presidente le concede el uso de la palabra al honorable Senador Jaime Dussán Calderón.

El honorable Senador Jaime Dussán Calderón, le aclara al honorable Senador Samuel Moreno Rojas, en que es mejor tener una facultad reglada por que está la norma, pero es que la facultad discrecional puede dar para la arbitrariedad y es más fácil que dé para arbitrariedad la facultad discrecional que la facultad reglada. Por eso yo pido que votemos el artículo 49, como lo presentaron los ponentes.

El Presidente pone en consideración el artículo 49, como fue presentado por los ponentes. Lo aprueban la Cámara y el Senado con voto negativo del honorable Senador Samuel Moreno Rojas, y continuamos con el artículo 50.

Le da la palabra al honorable Senador Samuel Moreno Rojas.

El honorable Senador Samuel Moreno Rojas, propone a los integrantes de la Cámara y Senado que el Presidente levante la sesión y convoque para mañana a las 11:00 de la mañana y para continuar con el estudio del articulado del Proyecto de Televisión, el honorable Representante Humberto Mantilla, sugiere a la Presidencia que se pueda buscar un recinto mucho más grande donde se pueda sesionar cómodamente.

El señor Presidente Jaime Vargas Suárez, convoca para el día 22 de noviembre de 1994 a las 10:30 a.m. en la Comisión Sexta del Senado. Y hace la invitación del desayuno a todos los parlamentarios de las Comisiones Sexta de Cámara y Senado a las 8:30 a.m. en el restaurante del Congreso.

Se levanta la sesión a las 8:02 p.m.

El Presidente de la Comisión Sexta,

La Vicepresidente,

La Secretaria,

AUTO DE SUSTANCIACION:

En los términos anteriores fue aprobada el Acta número 10 de la Sesión del día veintiuno (21) de noviembre de 1994, que consta de 23 folios.

De acuerdo a la ley del reglamento se firma, para cumplir con los requisitos de forma y publicación.

Se firma en anterior auto hoy nueve (9) de mayo de 1995.

El Presidente,

La Vicepresidente,

La Secretaria General,

CONTENIDO

GACETA número 165 - viernes 16 de junio de 1995.

SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PONENCIAS

Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 32/94-Senado, "por medio de la cual se aprueba la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en Belén do Pará Brasil el 9 de junio de 1994, durante el vigésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos 1

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 184 de 1995-Senado, por la cual se desarrolla el principio de la solidaridad consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, en relación con la seguridad ciudadana 2

Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 214 de 1995, Senado, por la cual se expide el procedimiento para la expropiación por vía administrativa sobre bienes inmuebles 5

Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 195 de 1995, por medio de la cual se aprueba la "Enmienda de Copenhague al Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono", suscrito en Copenhague el 25 de noviembre de 1992 18

Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley número 210 Senado de 1994 y 107 Cámara de 1993, por la cual la Nación se asocia a la celebración de los 450 años de fundación del Municipio de Tocaima, Departamento de Cundinamarca y se dictan otras disposiciones relacionadas con esta efemérides 19

ACTAS DE COMISION

Comisiones Sextas de Senado y Cámara

Acta número 10 21