



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

AÑO IV - Nº 496

Santafé de Bogotá, D. C., jueves 28 de diciembre 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

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 093 DE 1995 CAMARA

“por la cual se dictan normas sobre Participación Democrática de las Organizaciones Civiles”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

TITULO I

Objeto de la ley

Artículo 1º. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto promover, facilitar y fortalecer la organización democrática y representativa de las organizaciones civiles y su desarrollo, establecer un marco jurídico claro para sus relaciones con el Estado y con los particulares, así como sus derechos y deberes. En especial desarrolla la participación de las organizaciones civiles, la comunidad organizada y los particulares en la consulta de decisiones, la gestión administrativa y el control y vigilancia de la misma, con el propósito de contribuir al bienestar general de la población y colaborar en el cumplimiento de los fines esenciales del estado social de derecho.

Parágrafo. Esta ley se aplica sin perjuicio de la normatividad vigente sobre participación a nivel individual o colectivo, así como de las regulaciones específicas relativas a la actividad de sindicatos, cooperativas, gremios, asociaciones profesionales, asocia-

ciones y ligas de consumidores, organizaciones étnicas, juntas de acción comunal y además organizaciones civiles, en lo que no sea contrario a la presente ley.

Artículo 2º. *Ambito de aplicación.* La participación democrática de las organizaciones civiles por esta ley podrá y deberá ser ejercida ante toda autoridad de carácter administrativo de los diferentes órdenes y niveles, y ante personas privadas que ejercen funciones públicas o estén a cargo de la prestación de un servicio público.

TITULO II

Principios de la participación democrática de las organizaciones civiles

Artículo 3º. *Principio de democratización.* Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos regulados en esta ley, pretenden democratizar las instituciones públicas, las relaciones entre el Estado y la sociedad, el acceso de los ciudadanos y sus organizaciones a la actividad del Estado, así como promover procesos democráticos al interior de las organizaciones de la sociedad.

Principio de autonomía. El derecho de las organizaciones civiles a participar en la gestión pública, así como el deber del Estado de promoverlo y garantizarlo, se ejercerán sin perjuicio de la autonomía que, tanto al Estado, como a las organizaciones y a los particulares corresponde, según el objeto que les es propio.

Principio de transparencia. A fin de garantizar el ejercicio de los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, la gestión del Estado y de las organizaciones civiles deberá asegurar el libre acceso de todas las personas a la información y documentación relativa a las actividades de interés colectivo, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y en las normas vigentes sobre la materia.

Principio de igualdad. El acceso de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares a los espacios de participación en la gestión pública, así como la utilización por ellos de los instrumentos y procedimientos previstos en esta ley y las demás normas vigentes, se hará siempre en condiciones de igualdad y de respeto a la diversidad.

Principio de responsabilidad. La participación de las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares en la gestión pública se fundamenta en su colaboración con las autoridades públicas en el cumplimiento de los fines de Estado. Por ello, el ejercicio de los derechos y deberes que a cada uno de ellos le son propios, conlleva la obligación de responder frente a sus miembros, la sociedad y el Estado.

Principio de eficacia. Los derechos, deberes, instrumentos y procedimientos establecidos en esta ley, deberán contribuir a la

adecuación de las acciones públicas, a la satisfacción de las necesidades colectivas, a la eficiente asignación de los recursos, al mejoramiento de la gestión pública y al logro de los fines del estado social de derecho.

Principio de coordinación. La participación de las organizaciones civiles y de los particulares, así como la acción del Estado, deberán estar orientadas por criterios que permitan la coordinación entre las mismas organizaciones, entre las diferentes instancias gubernamentales y entre unas y otras.

TITULO III

De las organizaciones civiles

CAPITULO I

Definición y clasificaciones

Artículo 4º. *Definición.* Para los efectos de esta ley se entienden por organizaciones civiles las agrupaciones de personas, o los conjuntos de bienes constituidos como una fundación y afectados al cumplimiento de un fin específico de naturaleza privada, sin ánimo de lucro, independientes del Estado, de libre afiliación y reíro y que no tengan carácter político ni religioso, que constituyan mecanismos de representación para la participación ciudadana.

Artículo 5º. *Clasificación.* Para efectos del registro público, las organizaciones civiles se clasifican según los siguientes criterios:

1. Según su objeto:

a) *Organizaciones comunitarias.* Son agrupaciones conformadas por habitantes de un mismo vecindario, barrio, vereda, caserío, municipio, localidad, comuna, corregimiento o territorio, con el fin de ejercer derechos, adelantar allí la autogestión, procurar o demandar la satisfacción de reivindicaciones fundamentales, defender y promover intereses comunes. Son organizaciones de esta naturaleza entre otras, las juntas de acción comunal, las asociaciones de vecinos, de madres comunitarias, de pobladores rurales y urbanos;

b) *Organizaciones sectoriales.* Son las agrupaciones constituidas con el objeto de defender, satisfacer y promover derechos e intereses sociales, económicos, profesionales de grupo. Son organizaciones de este tipo, entre otras los sindicatos, los gremios, las asociaciones de profesionales, las formas asociativas y solidarias de propiedad, como las precooperativas, las cooperativas y las mutuales;

c) *Organizaciones no gubernamentales, ONG.* Son organizaciones cuyo objeto es la promoción del desarrollo integral de la sociedad, el cumplimiento de una función social, la defensa y protección de intereses colectivos tales como los derechos humanos, el medio ambiente, la cultura, la educación, la vivienda, el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, o relativos a grupos sociales específicos determinados por el género y la edad;

d) *Organizaciones étnicas.* Son organizaciones cuyo objetivo es la defensa de intereses propios de pueblos indígenas y comunidades afrocolombianas, que se diferencian de sus autoridades propias o tradicionales.

2. *Según su ámbito territorial.* Las organizaciones pueden ser entre otras:

- a) Del orden distrital o municipal;
- b) Del orden departamental;
- c) Del orden nacional.

Los distritos o municipios de categoría primera o especial, podrán establecer clasificaciones territoriales según su división administrativa.

3. *Según los grados de asociación.* Las organizaciones civiles podrán ser de primer, segundo, tercer o cuarto grado:

- a) *Primer grado.* Corresponde a la organización civil individualmente considerada;
- b) *Segundo grado.* Corresponde a la reunión de organizaciones, es decir, las asociaciones de organizaciones civiles;
- c) *Tercer grado.* Corresponde a la reunión de asociaciones, es decir, las federaciones;
- d) *Cuarto grado.* Corresponde a la reunión de federaciones, es decir, las confederaciones.

4. *Según la materia objeto de participación.* Las organizaciones podrán clasificarse según las materias específicas en las cuales manifiesten interés en particular según su objeto.

Artículo 6º. *Articulación de organizaciones.* Las organizaciones se pueden articular de acuerdo a su objeto, ámbito territorial, grado de asociación o materia específica objeto de participación.

Artículo 7º. *Comunidades organizadas.* Podrán ejercer los derechos, instrumentos y procedimientos consagrados en esta ley, las

comunidades que, de manera espontánea y transitoria, se reúnan con el fin de participar en una consulta pública o en el control de un programa o proyecto específico, que afecte directamente a la comunidad.

Parágrafo. Para este efecto, las comunidades elegirán sus voceros mediante procedimientos democráticos, los cuales se acreditarán ante la respectiva autoridad pública, con la presentación del acto de elección firmado por el conjunto de sus integrantes.

CAPITULO II

Del registro público

Artículo 8º. *Reconocimiento de personería jurídica.* Las organizaciones civiles se instituirán por escritura pública o documento privado reconocido en el cual se expresará, cuando menos lo siguiente:

1. El nombre, identificación y domicilio de las personas que intervengan como otorgantes.
2. El nombre.
3. La clase de persona jurídica.
4. El objeto.
5. El patrimonio y la forma de hacer los aportes.
6. La forma de administración con indicación de las atribuciones y facultades de quien tenga a su cargo la administración y representación legal.
7. La periodicidad de las reuniones ordinarias y los casos en los cuales habrá de convocarse a reuniones extraordinarias.
8. La duración precisa de la entidad y las causales de disolución.
9. La forma de hacer la liquidación una vez disuelta la corporación o la fundación.
10. Las facultades y obligaciones del revisor fiscal, si es del caso.
11. Nombre e identificación de los administradores y representantes legales.

Estas entidades, formarán una persona diferente de sus miembros o fundadores individualmente considerados, a partir de su registro ante la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la persona jurídica que se constituye.

Parágrafo. Con sujeción a esta ley, las organizaciones civiles que hubieran obtenido el reconocimiento de su personería jurídica antes de la vigencia de la presente ley, deberán inscribirse en el registro que lleven las cámaras de comercio.

CAPÍTULO III

De las organizaciones civiles en general

Artículo 9º. *De las funciones, de las organizaciones civiles.* El Estado garantizará a las organizaciones civiles, en desarrollo de la Constitución Nacional y la ley, dentro del marco de sus objetivos específicos, el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Promover y hacer efectiva la participación democrática en la vida económica, política, administrativa, cultural y social de la Nación.

2. Constituir y desarrollar mecanismos democráticos y de representación, en las diferentes instancias de participación, concertación, planeación, control y vigilancia de la gestión pública.

3. Tener representación en el Consejo Nacional y en los Consejos Territoriales de Planeación, según lo establecido en la ley orgánica correspondiente.

4. Procurar la igualdad real y efectiva de las personas y adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

5. Propugnar por el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y comunidades.

6. Celebrar contratos con el Estado para el desarrollo de programas y actividades de interés público.

7. Prestar servicios públicos mediante la celebración de contratos de concesión o licencia en los términos previstos en la ley.

8. Ejercer el derecho fundamental de petición, las acciones de tutela, populares, de cumplimiento y todas las demás acciones públicas establecidas por la Constitución y la ley.

9. Ejercer los mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, planeación, control, y vigilancia de la gestión pública.

10. Ejercer sus derechos políticos.

11. Promover las formas asociativas de economía solidaria y de desarrollo empresarial.

12. Acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto de la administración.

13. Acceder a la capacitación ofrecida a ellas por el Estado.

14. Participar en organismos asesores, consultores o decisorios de la administración pública.

15. Acceder a la información pública en los términos de la ley, y

16. Los demás que le reconozcan y asignen la Constitución y la ley.

Artículo 10. *Deberes de las organizaciones civiles.* Son deberes de las organizaciones civiles, los siguientes:

1. Establecer mecanismos democráticos internos, especialmente en los procedimientos de elección de sus representantes y de toma de decisiones.

2. Dejar a disposición del público sus estados financieros en forma anual.

3. Llevar contabilidad en los términos que establece la ley.

4. Inscribirse en el registro de organizaciones civiles a efecto de facilitar el ejercicio de los mecanismos de participación.

5. Promover procesos de formación que cualifiquen la participación de sus asociados y les permita acceder a la dirección de la gestión de su organización, fomentando en especial la formación y participación de mujeres y jóvenes.

6. Presentar anualmente informes de su gestión a los miembros de su organización y dejarlos a disposición del público en general.

7. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios.

8. Asegurar sin discriminación alguna el acceso de sus asociados a la información y procedimientos sobre la oferta pública y privada de bienes y servicios que se hagan a la organización.

9. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

10. Constituir mecanismos de control interno de la gestión de la organización.

11. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

12. Abstenerse de menoscabar la identidad cultural de las comunidades en donde actúen.

13. Propender por el logro y mantenimiento de la paz.

14. Abstenerse de desarrollar cualquier tipo de práctica, teoría o propaganda discriminatoria.

15. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración pública.

16. Las demás que señalen la Constitución y la ley.

Artículo 11. *Derechos de los miembros de las organizaciones civiles.* Los miembros de las organizaciones civiles tendrán los siguientes derechos:

1. A elegir y ser elegidos en los cargos de representación y dirección de la organización civil a que pertenecen.

2. A informar y ser informados sobre la gestión de las organizaciones a que pertenecen.

3. A vigilar la gestión de su organización.

4. A participar en la toma de decisiones de su organización.

5. A ejercer el derecho de petición ante su organización.

6. Las demás que la Constitución, la ley, los estatutos y actos de constitución respectivos le señalen.

Artículo 12. *Derechos de la comunidad frente a las organizaciones civiles.* La comunidad en la cual se desarrolle la actividad de una organización civil, tendrá derecho a ser informada sobre los proyectos, las decisiones y los procedimientos que la afecten, a ejercer el derecho de petición ante ella y, a ejercer la veeduría correspondiente.

Artículo 13. *Derecho de petición.* Las organizaciones civiles, sus miembros, las comunidades organizadas y los miembros de las comunidades donde aquéllas desarrollen su actividad, podrán presentar peticiones respetuosas ante las organizaciones civiles, en los casos en los se vean o puedan verse afectados sus derechos fundamentales.

Las organizaciones civiles deberán responder a satisfacción las solicitudes de información o documentación en un término máximo de treinta días.

La omisión o negligencia de las organizaciones en dar respuesta a las solicitudes, dará derecho a los solicitantes a invocar la protección de su derecho fundamental a través de la acción de tutela.

Artículo 14. *De la constitución de organismos superiores y niveles.* Las organizaciones civiles con objetivos iguales o diferentes, podrán agruparse para conformar organismos superiores de nivel distrital y municipal (segundo grado); éstos en organismos superiores de nivel departamental (tercer grado); y éstos en organismos superiores de nivel nacional (cuarto grado).

El registro de la personería jurídica, se hará en la Cámara de Comercio con jurisdicción en el domicilio principal de la personería jurídica que se constituye.

TITULO IV

De la participación en la administración pública

Artículo 15. Todas las personas y organizaciones civiles tienen derecho a participar en la toma de decisiones de alcance particular o general, que afecten intereses o derechos colectivos. La participación en la gestión administrativa se ejercerá por las personas y por las organizaciones civiles en los términos de la Constitución Nacional y la ley, pudiendo tomar parte en ella todas las personas que se vean afectadas por la actuación de la administración.

Artículo 16. *De la participación en la planeación.* Las organizaciones civiles participarán en la elaboración de los planes y programas de desarrollo, y su representación en el Consejo Nacional y en los Consejos Territoriales de Planeación no será inferior a la tercera parte del total de integrantes de tales organismos.

Artículo 17. *De la Designación para la Planeación.* Para la designación de sus miembros en el Consejo Nacional de Planeación, las organizaciones civiles del orden nacional enviarán al Presidente de la República listas de candidatos elegidos por sus Asambleas o Congresos. Los designados deberán estar vinculados a las actividades de las mencionadas organizaciones y formar parte de ellas.

La designación a nivel territorial y local se realizará por el gobernador o el alcalde en la misma forma señalada para el nivel nacional.

Las personas designadas deberán ejercer su mandato de acuerdo con los intereses y objetivos de las organizaciones, y dar periódicamente informes por escrito a las mismas.

Artículo 18. *De la contratación para el desarrollo.* El Gobierno podrá, en desarrollo del artículo 365 de la Constitución Política, en los niveles nacional, departamental, distrital y local, celebrar contratos con las organizaciones civiles, sin perjuicio de las normas que para tal efecto se establecen en el régimen de contratación administrativa, con el fin de impulsar programas y actividades de interés público, acordes con los planes nacionales y territoriales de desarrollo. El impulso de tales programas y actividades podrá comprender la ejecución integral de

proyectos de desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en forma concertada con las organizaciones civiles.

Artículo 19. *De la prestación de los servicios públicos.* Las organizaciones civiles podrán prestar servicios públicos mediante contrato de concesión o licencia del Estado, con sujeción al régimen legal de cada servicio. En las leyes correspondientes se regulará la materia.

Artículo 20. *De los requisitos de contratación.* Para los efectos de los contratos a que se refieren los artículos, será necesario dar cumplimiento por lo menos a los siguientes requisitos:

1. Que la organización civil tenga personería jurídica vigente y demuestre idoneidad para el cumplimiento del contrato.

2. Que los recursos se encuentren incluidos en los respectivos presupuestos.

En todos los casos deberá demostrarse capacidad operativa y financiera proporcional al objeto del contrato.

Parágrafo. Para los efectos de este artículo las organizaciones civiles podrán demostrar su idoneidad con el aval de otra organización civil de su mismo grado o superior o de una entidad especializada, pública o privada sin ánimo de lucro, que demuestre experiencia suficiente en actividades relacionadas con el objeto del contrato.

Artículo 21. *Derecho de preferencia.* En caso de presentarse igualdad de condiciones entre los proponentes, el Estado contratará preferentemente con las organizaciones sociales y comunitarias.

Artículo 22. *De la participación en organismos asesores y consultores de la administración pública.* Cuando se prevea la participación de las organizaciones civiles en organismos asesores o consultores de la administración pública, los respectivos representantes deberán ser elegidos de acuerdo con las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de las respectivas entidades públicas o de acuerdo con el decreto o acto que determine la representación. Las personas designadas deberán ejercer su mandato de acuerdo con los intereses y objetivos de la respectiva organización y presentar periódicamente informes por escrito.

Artículo 23. *De la participación en organismos decisorios de la administración pública.* Cuando se prevea la participación

de las organizaciones civiles en organismos decisorios de la administración pública, los respectivos representantes deberán ser elegidos de acuerdo con las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de las respectivas entidades públicas. Esta representación en ningún caso será inferior a la tercera parte del total de miembros que integren el organismo. Las personas elegidas deberán ejercer su mandato de acuerdo con los intereses y objetivos de la respectiva organización y presentar periódicamente informes por escrito.

Artículo 24. *De las actas de compromiso.* Los ciudadanos, las organizaciones civiles y comunitarias y las entidades privadas sin ánimo de lucro, en uso del derecho de petición, podrán llegar a acuerdos con las autoridades públicas por medio de la firma de actas de compromiso. Estas actas sólo podrán ser suscritas por funcionarios con facultades para comprometer a la respectiva entidad administrativa y deberá contener la expresión clara de las partidas presupuestas que respalden las obligaciones adquiridas por la administración pública.

Las actas de compromiso prestan mérito para iniciar la acción de cumplimiento.

CAPITULO II

De la participación en la consulta de decisiones.

Decisiones objeto de participación

Artículo 25. *Participación en la consulta de decisiones.* Las organizaciones civiles podrán manifestar previa y formalmente su opinión sobre la oportunidad y el contenido de las decisiones de carácter general o particular que afecten derechos o intereses colectivos, a adoptarse por la administración pública en cualquiera de sus órdenes, o por los particulares en ejercicio de sus funciones administrativas o a cargo de la prestación de un servicio público, en los casos y por el establecimiento descrito en la presente ley.

Artículo 26. *Derechos o intereses colectivos.* Para efectos de esta ley, se entienden por derechos o intereses colectivos, aquellos cuya titularidad radica en toda la comunidad, tales como el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos; la moral administrativa, el ambiente y la libertad económica.

Artículo 27. *Afectación directa de derechos e intereses colectivos.* Para efectos de esta ley, se entienden afectados de manera

directa un derecho o un interés colectivo por una decisión de carácter general o particular, cuando de la decisión misma se pueden derivar para la comunidad beneficios o perjuicios concretos, sean éstos tangibles o intangibles, futuros o inmediatos.

CAPITULO III

De la consulta pública previa

Artículo 28. *La consulta pública previa tendrá tres etapas sucesivas a saber:* La de observaciones escritas, la de audiencias públicas y la de consulta popular directa. Habiendo acuerdo en alguna de ellas, se prescindirá de las demás.

Será sometido a consulta pública previa, todo proyecto de decisión de carácter general o particular, que afecte directamente derechos o intereses colectivos, a adoptarse por la administración en cualquiera de sus órdenes, o por los particulares en ejercicio de funciones administrativas o a cargo de la prestación de un servicio público. En todo caso, dicha consulta será obligatoria para los siguientes proyectos de decisión:

1. Las decisiones que afecten cualquiera de los derechos colectivos y del ambiente, contenidos en el título segundo, capítulo tercero de la Constitución Política.

2. Las decisiones de carácter reglamentario que establezcan requisitos, formalidades o procedimientos que deban cumplir los particulares en sus relaciones con las entidades administrativas.

3. Los que reglamenten el uso del suelo, tráfico automotor urbano e interurbano y la utilización del espacio público.

4. Las decisiones que reglamenten las leyes relativas al ejercicio y protección de los derechos individuales y colectivos reconocidos por la Constitución y la ley.

5. Las que establezcan planes urbanísticos.

6. Las que reglamenten la prestación de los servicios públicos domiciliarios.

7. Los que regulen derechos y obligaciones de los consumidores o de los usuarios.

8. Los demás que señale la ley.

Parágrafo. A solicitud de al menos una organización civil o comunidad organizada, deberá someterse al procedimiento de consulta pública previa todo proyecto de decisión que reúna las condiciones establecidas en el artículo precedente.

Artículo 29. *Excepciones.* No podrán ser sometidas al procedimiento de consulta pública previa las siguientes decisiones:

1. Aquéllas que por su carácter evidentemente urgente o técnico, deban adoptarse de una manera inmediata y exclusiva por parte de la administración.

2. Aquéllas mediante las cuales se formulen o ejecuten directamente la política monetaria, cambiaria, crediticia o fiscal.

3. Aquéllas que tengan relación directa con el manejo de la defensa nacional, la seguridad interna, la fuerza pública y el orden público.

4. Aquéllas que afecten directamente el manejo de las relaciones internacionales.

5. Aquéllas que regulen relaciones internas entre autoridades administrativas.

6. Las que por mandato de la Constitución o la ley sean excluidas.

Artículo 30. *Organizaciones llamadas a intervenir en el procedimiento de la consulta pública previa.* Deberá convocarse, por escrito a participar en el procedimiento de consulta previa a las organizaciones civiles que se encuentren debidamente inscritas ante la Cámara de Comercio del respectivo lugar de domicilio y a quienes, según su objeto, ámbito territorial y grado, concierne la materia de la decisión.

En cada entidad administrativa se llevarán a cabo un registro público de participación en las decisiones administrativas.

Todo ciudadano, salvo las restricciones que la Constitución y la ley establecen en materia de información reservada, podrá consultar y solicitar copias de este registro en las respectivas entidades.

Artículo 31. *De la consulta pública previa.* La autoridad responsable de adoptar la decisión administrativa objeto de consulta, incluirá el proyecto de decisión en el archivo público de proyectos de que trata el artículo 36 de la presente ley y difundirá, según el caso, en un medio de amplia circulación nacional, departamental o local, o en su defecto, en el boletín especial que para estos efectos se establezca y divulgue en cada uno de los órdenes territoriales, la siguiente información:

1. Nombre de la entidad que va adoptar la decisión y su ubicación geográfica.

2. Materia y objeto del proyecto de decisión.

3. Identificación de la dependencia administrativa o persona, así como de su número telefónico, a quien las organizaciones civiles podrán solicitar el texto íntegro del

proyecto de decisión, así como la información que consideren necesaria, y a la cual podrán hacer llegar sus observaciones, sugerencias o propuestas alternativas.

4. La fecha límite para el recibo de dichas observaciones, sugerencias o propuestas alternativas.

Artículo 32. *Oportunidad:* Las organizaciones civiles contarán con un término mínimo de diez días contados a partir de su convocatoria para formular por escrito las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas que consideren pertinente al proyecto de decisión.

De acuerdo con las características del proyecto y a petición de por lo menos dos organizaciones civiles, podrán prorrogarse los términos, que prevea la administración, hasta por un término igual.

Parágrafo. De las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas formuladas por las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares, y de las correspondientes respuestas escritas de la autoridad, se dejará copia en el archivo público de proyectos contemplado en el artículo 36 de esta ley.

Artículo 33. *De la adopción de las decisiones.* Las decisiones serán adoptadas después de haber evaluado las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas formuladas, sin que la entidad se encuentre obligada a acoger todas, algunas o alguna de ellas, en un término máximo de tres meses siguientes al vencimiento del plazo fijado para la formulación de observaciones.

En caso de abstenerse definitivamente de su adopción, deberá informar los motivos por escrito o en audiencia pública a las mismas organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares que hubieren participado previamente.

Una vez adoptada la decisión, la autoridad respectiva deberá informar por escrito a través de un edicto fijado en sus dependencias, o cuando lo considere necesario en audiencia pública, los motivos que justifican su decisión y las razones por las cuales desestima o admite las iniciativas ciudadanas.

Artículo 34. *De la audiencia pública.* La autoridad responsable de adoptar la decisión, podrá convocar por escrito a audiencia pública a las organizaciones civiles, comunidades organizadas y particulares que hubieren presentado observaciones, sugerencias o propuestas alternativas, a fin de

exponer los fundamentos del contenido definitivo de la decisión a adoptarse, así como las razones por las cuales acoge total o parcialmente, o desestima las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas presentadas.

Del desarrollo de esta audiencia se dejará constancia en el registro de que trata el artículo 36 de esta ley.

Parágrafo. Cuando dos o más organizaciones soliciten por escrito la realización de audiencia pública, el funcionario respectivo deberá convocarla.

Artículo 35. *Motivación de la decisión.* En la parte motiva, la autoridad respectiva, además de señalar los objetivos públicos que la decisión persigue, informará del cumplimiento del procedimiento de consulta, así como de la audiencia pública, si ésta se hubiere realizado.

Artículo 36. *Archivo público de proyectos.* Las autoridades y los particulares que ejerzan funciones administrativas o estén a cargo de la prestación de un servicio público, deberán adoptar las medidas necesarias para establecer un sistema de archivo público, de fácil consulta, para los efectos señalados en el presente capítulo.

Parágrafo. Para tal efecto contarán con un plazo de tres meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 37. *Procedimiento único.* En todos los casos en que la ley establezca la realización de procedimientos de consulta o de audiencia pública, se seguirá el procedimiento establecido en la presente ley. Cuando respecto de una misma decisión deban consultarse varios aspectos de la misma, por una o más autoridades, deberán tramitarse por un único procedimiento.

En tales eventos, las autoridades responsables deberán concertar previamente la fecha, la metodología y la formación.

CAPITULO IV

Consecuencias jurídicas del incumplimiento del procedimiento de consulta

Artículo 38. *Nulidades.* Las decisiones administrativas adoptadas en contravención de las normas establecidas en este título, serán nulas cuando:

1. La entidad encargada de adoptar la decisión correspondiente se abstenga de someterla al procedimiento de consulta, estando obligado a hacerlo.
2. No se convoque a las organizaciones civiles llamadas a intervenir ni se le elabore

y divulgue debidamente al aviso público de convocatoria de que trata el artículo 22, o no se convoque debidamente a la audiencia pública en los casos en que ella deba realizarse, salvo que se demuestre que en el procedimiento participó un número significativo de organizaciones inscritas interesadas en dicho tema.

3. Cuando la autoridad respectiva omita dar respuesta a las observaciones, sugerencias o propuestas alternativas o, habiéndola dado no lo hace en forma seria y fundada en las consideraciones sustanciales señaladas por los particulares.

4. Cuando la decisión definitiva no haya sido motivada.

Parágrafo. Para estos efectos se seguirá el procedimiento de nulidad del Código Contencioso Administrativo.

TITULO V

De la participación en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública

CAPITULO I

Principios

Artículo 39. *Carácter preventivo y propositivo.* La participación en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública tiene como finalidad primordial la de servir de instrumento preventivo y propositivo, que conduzca a evitar la desviación de la gestión pública del cumplimiento de los fines esenciales del Estado y asegurar la eficacia social de los recursos públicos.

Artículo 40. *Complementariedad.* La participación en la vigilancia y fiscalización de la gestión pública no sustituye ni en todo ni en parte las responsabilidades directas, ya sea de los órganos de control del Estado o de las instancias de control interno de las diferentes entidades. Su función es complementaria de la estatal y encaminada a lograr conjuntamente un control más eficaz de los recursos públicos.

Artículo 41. *Gratuidad.* En su calidad de derecho y deber ciudadano, el ejercicio de la vigilancia y fiscalización de la gestión pública, tiene como reconocimiento la satisfacción de garantizar el disfrute individual y colectivo de los bienes públicos respecto de los cuales se adelanta la vigilancia y el control. En consecuencia, no genera para quien lo ejecuta ninguna compensación económica por parte del Estado, sin desmedro del apoyo operativo para ejercer la vigilancia y control correspondiente.

CAPITULO II

Instrucciones de control social

Artículo 42. *Control social.* El control social de la gestión pública es un derecho y un deber que corresponde tanto a los ciudadanos individualmente considerados, como a las organizaciones civiles y a las comunidades organizadas.

Artículo 43. *Instrumentos de control social.* Las organizaciones civiles, las comunidades organizadas y los particulares, sin perjuicio de las demás normas sobre vigilancia y fiscalización de la gestión pública podrán:

1. Ejercer el derecho de petición, interponer las acciones de tutela, cumplimiento, populares, de inconstitucionalidad, nulidad, y además acciones establecidas en la Constitución y la ley.
2. Constituir Comités de veeduría ciudadana.
3. Intervenir en audiencias públicas en los casos y términos contemplados en la ley.
4. Denunciar ante las autoridades competentes las actuaciones, hechos u omisiones de los servidores públicos o de los particulares, que constituyan delitos, contravenciones, irregularidades o faltas en materia de contratación estatal y, en general, en el ejercicio de funciones administrativas o la prestación de servicios públicos.
5. Utilizar los demás derechos, procedimientos e instrumentos que leyes especiales consagren para el efecto.

CAPITULO III

De los comités de seguimiento del plan y de veeduría ciudadana

Artículo 44. *Comités de seguimiento del plan.* Los representantes de las organizaciones civiles en los Consejos Nacional y Territoriales de planeación, se constituirán automáticamente en comités de veeduría ciudadana de seguimiento a los planes nacional y territorial de desarrollo. Dichos comités deberán presentar a sus organizaciones y a la comunidad informes semestrales sobre la ejecución de los proyectos y los planes.

Artículo 45. *Comités de veeduría ciudadana.* Las organizaciones civiles según su grado, podrán constituir veedurías ciudadanas en sus respectivos niveles territoriales, con el fin de vigilar la gestión pública, sus resultados y la prestación de los servicios públicos, incluyendo el proceso de contra-

tación en todas sus etapas ante las entidades que empleen recursos públicos.

Artículo 46. *Conformación de los comités de veeduría.* Las organizaciones civiles de orden distrital o municipal (segundo grado) serán convocadas en asamblea general a elecciones democráticas de veedores ciudadanos por el Presidente de la República. En los municipios de segunda categoría hasta sexta categoría se elegirán tres veedores ciudadanos. En los de primera categoría serán elegidos siete veedores ciudadanos y, en los de categoría especial serán elegidos once veedores ciudadanos. El período de los veedores será de tres años.

En cada departamento habrá cinco veedores departamentales elegidos por una asamblea departamental de veedores municipales para un período de tres años. Esta elección, será convocada por el gobernador de cada departamento a más tardar dos meses después de la elección de veedores municipales; a su vez, éstos, dentro de los dos meses siguientes a su elección, serán convocados en la capital de la República por el Ministro del Interior, para elegir treinta veedores nacionales, para un período de tres años.

Parágrafo. *Transitorio.* Las primeras elecciones de veedores ciudadanos serán convocadas por el Presidente de la República dentro de los seis meses siguientes a la promulgación de esta ley.

Artículo 47. *De la vigilancia de la elección.* La elección de las veedurías ciudadanas del orden distrital o municipal, será vigilada y certificada por el Personero Distrital o Municipal o su delegado; por el Procurador Departamental o su delegado en el orden departamental, y por el Procurador General en el orden nacional.

Artículo 48. *De los requisitos para ser Veedor.* Para ser veedor ciudadano, en cualquiera de sus niveles, se requiere:

1. Ser mayor de edad.
2. De reconocida honorabilidad.
3. No haber sido condenado penalmente, salvo por delitos políticos o culposos.
4. Tener su domicilio en el territorio en el que ejercerá la veeduría.

Artículo 49. *Del régimen de inhabilidades e incompatibilidades.*

No podrán ejercer la veeduría ante la entidad respectiva los socios, miembros de la junta o consejo directivo, empleado o contratista de la entidad cuyo contrato, con-

venio o proyecto sea fiscalizado, ni sus parientes hasta el tercer grado de consanguinidad, segundo de afinidad y primero civil. Un ciudadano no podrá hacer parte de más de dos veedurías del mismo nivel territorial.

Artículo 50. *De la investidura.* Los veedores ciudadanos tendrán la investidura de autoridades de control y fiscalización, mientras dure el período para el que fueron elegidos.

Artículo 51. *De la audiencia pública para la adjudicación de una licitación.* Los funcionarios públicos respectivos dispondrán que la adjudicación de una licitación se realice en audiencia pública, sin importar su cuantía, si así lo solicitan los veedores ciudadanos.

Artículo 52. *De la obligación de denuncia.* Las veedurías ciudadanas presentarán las quejas y denuncias de las conductas de acción o de omisión que vulneren el óptimo desarrollo del objeto de la gestión pública.

Artículo 53. *De la prelación de la queja o denuncia.* Los fiscales, la Procuraduría y las Personerías de la respectiva localidad o región, tendrán la obligación de tramitar con preferencia las denuncias entabladas por las veedurías ciudadanas.

Artículo 54. *De la asesoría legal.* La Defensoría del Pueblo dispondrá lo necesario para que abogados de la Defensoría Pública asesoren y apoderen a los veedores ciudadanos desde el mismo acto de la denuncia hasta la terminación del proceso, si a ello hubiere lugar.

Artículo 55. *De las prohibiciones.* La veeduría ciudadana no podrá adelantar, suspender, retrasar o entorpecer en ningún caso la ejecución de los contratos, convenios o proyectos que fiscalice.

Las veedurías ejercerán sus funciones sin perjuicio de las facultades y competencias de los órganos de control del Estado.

Artículo 56. *De la documentación e información.* Las entidades y personas sometidas a la vigilancia y fiscalización de la veeduría ciudadana están obligadas a suministrar a ésta todos los medios necesarios para el cabal cumplimiento de sus funciones e igualmente deberán proporcionar la información que se les requiera.

Artículo 57. *De los informes a la comunidad.* La veeduría ciudadana deberá comunicar a la opinión pública, por medios idóneos, los resultados de su gestión.

Artículo 58. *Funciones de los comités de veeduría.* Corresponde a los comités de veeduría respecto de los programas, proyectos o contratos objeto de control:

1. Vigilar y fiscalizar la correcta destinación de los recursos públicos.
2. Velar por su correcta ejecución, calidad, técnica, oportunidad e idoneidad.
3. Evaluar su impacto y eficacia.
4. Hacer conocer a la entidad contratante y al contratista las recomendaciones, sugerencias y denuncias en relación con los asuntos que se desprendan de la función de veeduría.
5. Acudir, en representación de la ciudadanía, ante las autoridades de control correspondientes para presentar las quejas y denuncias que se deriven de los problemas no resueltos o no debidamente aclarados, o de actuaciones irregulares de los funcionarios.

6. Presentar informes de veeduría ciudadana a los órganos de control en relación con los asuntos que se desprendan de la función de veeduría.

Artículo 59. *Informes de veeduría ciudadana.* Los comités de veeduría ciudadana deberán presentar por escrito a las autoridades de control un informe final de gestión del programa, proyecto o contrato objeto de veeduría. Tales informes deberán estar debidamente sustentados en la documentación e informes recibidos.

Las denuncias presentadas en ellos deberán estar respaldadas rigurosamente en las pruebas y documentos obtenidos durante el ejercicio de la veeduría.

Las autoridades de control darán prelación al trámite de las denuncias formuladas en los informes de veeduría ciudadana.

Artículo 60. *Prohibiciones.* A los comités de veeduría, en ejercicio de sus funciones, les está prohibido por sí mismo, retrasar, impedir o suspender la ejecución de los programas, proyectos o contratos objeto de control.

TITULO VI

De las organizaciones sociales y comunitarias en particular

Artículo 61. *De la formación social y comunitaria.* Se establece la capacitación y formación social y comunitaria como instrumento básico del fortalecimiento fundamental de la participación ciudadana. Ello obliga a todas las entidades públicas que cum-

plan funciones y desarrollen programas en relación con las organizaciones sociales y comunitarias o que implementen estrategias de participación comunitaria, a realizar programas e impulsar campañas para su efectividad.

TÍTULO VII

Del sistema nacional para la participación de las organizaciones civiles

Artículo 62. *Del Sistema Nacional para la Organización y participación de las organizaciones civiles.* Créase el sistema nacional para la participación de las organizaciones civiles, el cual actuará bajo los principios de la concertación y de la democracia y buscará el desarrollo armónico y ordenado de los espacios de participación previstos en la Constitución Política y en la ley. Coordinará la unificación del registro de las organizaciones civiles en todo el territorio nacional.

Artículo 63. *Composición del sistema nacional.* El sistema estará conformado por las entidades del sector público, en sus niveles nacional, departamental, distrital, municipal y local, que cumplan funciones en la organización, formación, promoción, y capacitación de las organizaciones civiles. De igual forma harán parte del sistema nacional las organizaciones civiles en los grados que corresponden a sus diferentes niveles.

TÍTULO VIII

Artículo 64. *Sanciones a los servidores públicos.* Los servidores públicos que omitan cumplir las funciones y responsabilidades señaladas en esta ley serán sancionados en los términos de la Ley 200 de 1995.

Artículo 65. *Sanciones a las organizaciones civiles.* Las organizaciones civiles que omitan cumplir con los deberes señalados en esta ley, podrán ver suspendida su inscripción en el registro público de organizaciones civiles, así como su personería jurídica, por decisión judicial, a petición de los particulares afectados o de las autoridades correspondientes.

TÍTULO IX

Disposiciones finales

Artículo 66. *Vigencia y derogaciones.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga y modifica todas las disposiciones que le sean contrarias.

EXPOSICION DE MOTIVOS

El reto que enfrenta hoy el Estado no es solamente el de su modernización y democratización, sino el de contar con una sociedad civil igualmente democrática y moder-

na. Una sociedad civil actuante, consciente de sus responsabilidades colectivas, capaz de ejercer sus derechos y asumir sus deberes en un marco de amplia libertad, tolerancia y solidaridad.

Ello para lograr elevar la calidad de vida de sus miembros, en aras de la conquista de la seguridad, bienestar, prosperidad, libertad, cultura, tolerancia y paz. Es por eso que se presenta a consideración del Congreso de la República este proyecto de ley por medio del cual se pretende expedir normas generales sobre la participación social y comunitaria o la participación de la sociedad civil organizada.

El Constituyente de 1991 marcó el derrotero. El proyecto de Sociedad y de democracia que en ella se consagró fue precisamente la de una sociedad pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

Durante el desarrollo de su articulado, la Constitución incluye múltiples preceptos dirigidos a consagrar la participación política ciudadana, al lado de los cuales previó espacios de participación para la sociedad civil en materias tan importantes como la planeación, la prestación de servicios públicos, los medios de comunicación, la contratación para el desarrollo en las juntas o consejos u órganos asesores, consultores o decisorios de la administración pública, acogiendo garantías e imponiendo deberes a cargo del Estado a fin de que tal participación fuere real y efectiva. Así lo contemplan entre otros los artículos 20, 40, 103, 270, 340, 342, 345, 365, y 369 de la Constitución; particular mención merecen la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación política, la cual desarrolló formas como el cabildo abierto, la consulta popular, el plebiscito y la iniciativa legislativa, y la Ley 131 del mismo año que reglamentó la revocatoria del mandato.

La amplia oferta legislativa sobre participación, sin embargo, se restringe hasta el momento a la participación individual propiamente dicha. Ello implica que falta un vasto campo por desarrollar y promover, en el cual se enmarca este proyecto de ley; la participación organizada de la sociedad, a través de aquellas organizaciones que buscan y promueven el desarrollo de un grupo social en particular o de la sociedad en general.

Son las organizaciones, entendidas como tales las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias privilegiadas de este proyecto de ley. En este orden de ideas, el proyecto propone fórmulas que contribuyan a su constitución, promoción, formación y capacitación, sin detrimento de la autonomía que les es propia.

Pero, adicionalmente, esta iniciativa desarrolla el principio constitucional de la participación en la gestión pública.

La presente década ha traído para el país intensos en importantes cambios institucionales, sociales y políticos, lo cual ha representado nuevos escenarios en la forma de actuar dentro de la sociedad. Las organizaciones civiles no son ajenas a esta situación, por lo que requieren para su accionar de una mayor autonomía, eficiencia, eficacia y calidad frente a los cambios en la naturaleza y funcionamiento del Estado, el auge de la sociedad civil y el empobrecimiento social y la revisión de los tradicionales esquemas de cooperación internacional.

Es dentro de este gran marco que el proyecto de ley avanza en la definición clara de sus funciones y viabiliza la Constitución de órganos de diversos grados que van del primero al cuarto, contemplando la posibilidad de que sean homogéneos o heterogéneos, según sean ellos con organismos de base de la misma o diferente clase, lo cual abre una posibilidad nueva de articulación y representación para la concertación.

La participación ciudadana en la gestión pública, es un elemento cosustancial del Estado de derecho, la Constitución de 1886, artículo 45, reconocía expresamente el derecho de petición, el cual se ha erigido desde entonces como el principal mecanismo de participación individual en la gestión pública. En el año de 1982 con la Ley 58 y el libro primero del Decreto 01 de 1984, se logra una regulación más integral de este derecho. No obstante, sólo a partir de la expedición de la Constitución de 1991, con su carácter garantista, se le dotó de verdadera eficacia: la omisión o desconocimiento de las autoridades en dar pronta resolución a las solicitudes elevadas por los ciudadanos en ejercicio de este derecho, les permite acudir a la acción de tutela, en protección de su derecho fundamental.

Este proyecto por el contrario, amplía el acceso de los particulares a la actividad de la administración.

Si hasta el momento su derecho se restringía a la obtención de información, documentación, o a la puesta en marcha de la administración, bien fuera en beneficio particular o en interés general, las fórmulas aquí propuestas confieren adicionalmente el derecho a participar en los procesos de toma de decisiones a través de la consulta y audiencias públicas, a la representativa y democrática participación orgánica en la administración en sus diversos niveles, incluidos los consejos de planeación, a la participación en la vigilancia y control por vía de los comités de seguimiento de los planes de desarrollo y de los comités de veeduría ciudadana y, finalmente, a la promoción, formación y capacitación que corresponde brindar al Estado.

La Constitución de 1991 reconoció en forma contundente la capacidad e idoneidad de las organizaciones civiles de todo tipo, en orden a asumir tareas tradicionalmente a cargo del Estado, pero que en sus manos, o con su colaboración, logran canalizar más eficazmente los esfuerzos estatales y solidarios en beneficio de la prosperidad general, y permiten enderezar la actividad estatal hacia el servicio a la comunidad, fines esenciales del Estado proclamados por el artículo 2º de la Carta.

Lo anterior se basa en las siguientes premisas:

En primer lugar, es necesario afirmar que con ella, como en el conjunto de la normatividad en materia de participación, no se pretende negar ni mucho menos suplantar a la democracia de representación. Por el contrario, con todos los nuevos espacios, principios e instrumentos que en ellos se contienen, se busca el fortalecimiento y la ampliación de la democracia en un marco de participación y representación.

En segundo término, debe enfatizarse que el actor de la participación es, ante todo, la sociedad civil. La política de promoción de la participación en la cual se inscribe este proyecto de ley, busca jugar un papel facilitador.

Como consecuencia de ello, se parte de la autonomía de las propias organizaciones civiles y del Estado, en el ámbito que a cada uno de ellos le es propio.

No se pretende, al convocar a la sociedad a la participación, descargar responsabilidades en los actores sociales. Por el contrario, a través de los propios funcionarios el Estado sigue siendo el depositario e interés

prete del interés general. Los procedimientos y espacios en este proyecto de ley establecidos contribuyen a que la toma de decisiones consulte realmente las necesidades e intereses de la comunidad, que las propuestas se acerquen cada vez más a dichos objetivos, que se permita la manifestación de todos los intereses y se facilite su concertación y, que como resultado de ello, las acciones de quienes actúan a nombre del Estado sean verdaderamente legítimas para los asociados.

El proyecto de ley no se limita a desarrollar un mandato constitucional, ni a plasmar la buena voluntad de un actor en particular. El reconoce y afirma la necesidad de la participación de la sociedad como elemento fundamental para el buen gobierno. La participación es un derecho, pero también un deber.

El Estado y las organizaciones civiles con su participación deben responder a una democratización, su organización y funcionamiento a garantizar su real representatividad.

En consideración a lo anteriormente anotado:

Proponemos a los honorables Representantes de la Comisión Primera de la Cámara, dar primer debate favorable a este trascendental proyecto.

De ustedes respetuosamente,

Jesús Angel Carrizosa Franco,

Representante a la Cámara, Santander.

Jaime Arturo Pineda,

Representante a la Cámara, Córdoba.

José Félix Turbay,

Representante a la Cámara, Bolívar.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 141 DE 1995, CAMARA

“por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías Departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades y se dictan otras disposiciones.”

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156 del Reglamento del Congreso con relación a la formación de las leyes, nos disponemos a presentar a la honorable Comisión Primera de la Cámara de Represen-

tantes, en sesión, la ponencia del Proyecto de ley número 141 de 1995 “por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986 con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades, y se dictan otras disposiciones”, originario de esta corporación, para el estudio y decisión de la Célula legislativa, no sin antes agradecer a la Presidencia la singular deferencia por el honroso encargo asignado en desarrollo de nuestras tareas legislativas.

CAPITULO I

De la naturaleza del proyecto

1. *Del contenido formal.* El Proyecto de ley registrado con el número 141 de 1995, ha sido presentado a la consideración del Congreso de la República por el honorable Representante Arturo Yepes Alzate con el ánimo de regular normativamente los aportes transferidos en favor de las Contralorías departamentales, tanto por las entidades territoriales y de servicios, como por las empresas industriales y comerciales del respectivo departamento, ya que sin esta regulación, las Contralorías se verán enfrentadas a una crisis fiscal, al carecer, dichas entidades fiscalizadoras, de una verdadera fuente de ingresos para cumplir con las nuevas funciones asignadas por el ordenamiento constitucional de la República. Igualmente, determinar la autonomía administrativa y presupuestal de esas entidades encargadas de la vigilancia de la gestión fiscal de la administración departamental.

El contenido de la iniciativa está formalizado en los cinco artículos del proyecto que pretende reformar los artículos 245, 247, 335, 336 del Código de Régimen Departamental, que a criterio del autor, dichas entidades no reflejan la realidad funcional, económica y financiera, ni representa el nuevo papel que el constituyente le ha asignado en la estructura del poder del Estado, quedando como una rueda suelta, reposo del clientelismo político, la ineficacia y la corrupción.

2. *Del Régimen jurídico del proyecto.* En el proceso de descentralización administrativa previsto tangencialmente con anterioridad por el constituyente reformador del 68, y reafirmado en la Constitución del 91, las entidades territoriales han sido dotadas de una institución de control para gestión admi-

nistrativa denominada Contraloría como organismo estructurado con una autonomía presupuestal administrativa y contractual para el mejor cumplimiento de sus funciones. Así las cosas, el autor del Proyecto 141 de 1995 Cámara, ha querido desarrollar el precepto constitucional expresado en el artículo 272 de la Carta, y de paso modificar parcialmente el Título IX del Código de Régimen Departamental determinando los siguientes aspectos:

1. Inclusión al presupuesto de renta anual de las entidades territoriales, de servicios, las empresas departamentales y las sociedades de economía mixta, las partidas anuales en favor de las Contralorías Departamentales con el fin de precisar las fuentes de financiación de los órganos de control en los departamentos en el proceso de funciones asignadas por la Constitución.

2. Un incremento igual al índice de precios al elaborar el presupuesto para la vigencia fiscal siguiente. No podrá ser nunca inferior a lo presupuestado el año anterior. Pero cuando el índice de precios al consumidor llegare a ser inferior el porcentaje decretado por el gobierno para fijar el salario mínimo legal, se tomará como base el último, en consecuencia, los gobernadores o en su defecto los encargados de elaborar el presupuesto de las entidades descentralizadas señaladas en el presente proyecto de ley, efectuarán las modificaciones y ajustes correspondientes, tal es la aclaración contenida en el parágrafo segundo del artículo primero de esta iniciativa.

Pero algo más, si para la vigencia de esta ley, el presupuesto de los departamentos o sus entidades descentralizadas ha sido aprobado o está en ejecución, se incluirá el rubro presupuestal para ser transferido a las Contralorías Departamentales, aplicando por ministerio de esta ley, una suma no inferior al 1% ni mayor al 2% de los respectivos presupuestos, sin que de éstos hagan parte los aportes y participación de la nación a mencionadas instituciones.

3. Mediante el concepto de la autonomía presupuestal, señalado en la Constitución Política, la función de las Contralorías Departamentales se circunscribe fundamentalmente en la elaboración anual del proyecto de presupuesto de gastos o apropiaciones para ser presentado al gobernador del respectivo departamento, quien lo incorporará al proyecto de ordenanza de presupuesto que se someterá a la consideración y aproba-

ción de la Asamblea Departamental correspondiente. Las modificaciones al proyecto de presupuesto presentado por las Contralorías Departamentales sólo las harán las Dumas seccionales con el visto bueno del Contralor Departamental. Una vez aprobada la ordenanza de presupuesto, las partidas asignadas a la Contraloría, serán objeto de modificación y traslados presupuestales únicamente por las asambleas mediante la iniciativa del Contralor. Dentro del esquema de la autonomía presupuestal, el proyecto de ley concede, igualmente, la capacidad de ejecutar el presupuesto de la institución como organismo autónomo en la estructura interna de la administración departamental.

4. En ejercicio de la autonomía administrativa, las Contralorías Departamentales quedan con la facultad de hacer los nombramientos necesarios para cubrir la planta de personal obedeciendo únicamente el imperio de la ley cuando los nombramientos son de carrera o cuando la misma disposición señale los requisitos mínimos para ocupar determinado cargo en las respectivas Contralorías Departamentales.

5. El proyecto de ley recoge el principio general de derecho público sobre la racionalización del poder en la administración, esto es, que no hay poderes incondicionales que legitimen la actuación de ningún órgano, así sea mediante la gestión de control fiscal, la interferencia en las decisiones de otras ramas u órganos del poder. Así se consagró con la expedición del Decreto 911 de 1931 al delimitar la órbita de la Contraloría, la cual ha de ser, en todo momento, una entidad de control que no ejercerá funciones administrativas distintas de las inherentes al desarrollo de su propia organización. En ese orden de ideas, se eliminan, los factores y motivos irracionales en las decisiones administrativas de los órganos departamentales que en muchas ocasiones usurpan funciones no previstas en el ordenamiento positivo colombiano.

CAPITULO II

De los antecedentes históricos del control fiscal en Colombia

Si repasamos la historia de los órganos de control fiscal desde el ocaso del Estado español en Indias, como lo señala el maestro José María Ots y Capdequí, y, pasando por la aurora de nuestra republicanidad, podemos decir que el Estado colombiano

ha librado la gran batalla, no sólo, por el mantenimiento de un control de cuentas en el gasto público, sino además, porque ese control sea desarrollado con eficacia, dentro de la órbita de la legalidad jurídica, para evitar los desbordamientos generados por los caprichos subjetivos de quienes ejercen ese control. Y con ello, usurpación de funciones de los distintos órganos del andamiaje institucional, que traban e impiden el normal desarrollo del Estado en la prestación del servicio a los asociados.

Así las cosas, el contenido orgánico del proyecto, obtenido de un largo proceso de identificación en los asuntos administrativos, no es un hecho aislado y circunstancial de la vida del país, sino, por el contrario, una realidad histórica producto de los inmensos esfuerzos por depurar las actuaciones político-administrativas de la sociedad colombiana.

En ese orden de ideas, la vigilancia de la gestión fiscal en las entidades territoriales, ha de dividirse en tres etapas distinguidas por las características propias de la organización funcional de las instituciones encargadas de dicho control así:

1. Etapa de la primigeneidad. Que abarca desde el inicio de la República como una corte de cuentas similares a las instituciones españolas, y como apéndice de la rama ejecutiva bajo la dirección del Gobierno Nacional dedicada a registrar las cuentas del tesoro. En esta etapa, los departamentos y municipios, eran considerados, solamente, como parte de la división político-administrativa de la Nación, y no, como entidades territoriales, concepto que apareció insertado en la reforma de 1968.

2. Etapa de la pasividad. En la cual las Contralorías departamentales se definían como un organismo cuyas tareas reflejaban un carácter pasivo, y, con frecuencia negativo. La pasividad se manifestaba en el hecho de resaltar el control numérico legal y minimizar el análisis de resultado, a pesar de ser un instrumento fundamental para la vigilancia de la gestión fiscal de las entidades sometidas a su control, y

3. Etapa de la consolidación. Que se inicia desde la vigencia de la Constitución de 1991, donde la gestión del control fiscal tiene el doble carácter de posterior y selectivo; es decir la vigilancia se cumple después de que los encargados de manejar los recursos públicos, hayan tomado las decisiones y ejecutado las actividades operacionales y procesos por ellos encomendados.

CAPITULO III

De las consideraciones de la ponencia

1. *El nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal.* Colombia tiene por delante un proceso de rectificación institucional en la política de distribución de competencias en sus ramas y órganos para la eficiente y efectiva prestación del servicio a todos los ciudadanos. De suerte que, los complejos problemas de la descentralización, demandan una legislación que refleje el momento histórico en que vive la sociedad colombiana. Por ello, el Estado colombiano, como cualquier estado de derecho, ha dirigido sus esfuerzos, a preservar y respetar el principio de la autonomía administrativa en las ramas, órganos y entidades que integran la administración nacional, seccional o local.

Después de una larga evolución en el derecho público colombiano, se ha concluido que el control fiscal, no es más que una compleja función constitucional encaminada a mantener el ordenamiento reglado del poder público, en busca de la seguridad y la credibilidad del cuerpo social de la Nación para garantizar el normal desarrollo del Estado, especialmente, cuando se manejan las contribuciones de los asociados. Porque el control fiscal retrata nítidamente el funcionamiento formal y material del Estado, detectando las desviaciones de los recursos asignados para elevar la infraestructura social de los colombianos y asegurar la igualdad, la justicia y la paz dentro del marco jurídico.

Es por lo que el Estado de Derecho colombiano determinó en la Carta Política, el nuevo concepto de la vigilancia de la gestión fiscal, tanto en la administración central, como en las entidades territoriales según las voces del artículo 267 de la Constitución al calificar el doble carácter posterior y selectivo con una característica y dimensión, no reconocidas anteriormente, cual es la del control financiero, el control de gestión y el control de resultados fundamentados en la eficiencia, la eficacia la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. Armonizado con el artículo 272 que señala "que la gestión fiscal de los departamentos..." corresponde a las contralorías, las cuales serán organizadas por las respectivas asambleas, como organismos dotados de autonomía administrativa y presupuestal.

El constituyente del 91, con claridad conceptual dejó sembrados los fundamen-

tos jurídicos, para que el legislador trazara los diseños normativos de la autonomía administrativa y presupuestal de las entidades departamentales encargadas del control del erario y de la eficacia administrativa de las entidades territoriales. En esos términos, la independencia de las Contralorías departamentales es bien concebida por el constituyente, porque la estructura administrativa de dichos órganos de control, ha de ser suficientemente adecuada a la velocidad de los nuevos tiempos; para ello se requiere acondicionarlo con las características técnicas de una institución capaz de vigilar normadamente la administración departamental, porque, una inconsistente e incoherente estructura administrativa combinada con un grupo de deshonestos e incapaces darán al traste con cualquier teoría acerca de la autonomía o la independencia de las Contralorías departamentales.

La sociedad colombiana va camino de nuevas categorías filosóficas y nuevos conceptos sobre la descentralización presupuestal y la gestión fiscalizadora de éste, sin embargo, se han tendido diques de contradicción que han detenido el proceso impidiendo la armonía institucional, fomentando la corrupción y el caos administrativo. Son aquellas reservas del esquema centralista anterior del Estado, patrocinador del saqueo presupuestal, sin que legislación vigente a la sazón, tuviese la credibilidad del cuerpo social de la Nación.

No ha sido otra la intención del artículo 172 de la Constitución, que transformar las estructuras fundamentales de la gestión fiscalizadora en las entidades territoriales que parecían no interpretar el principio general de la pluralidad de poderes interaccionados, pero cumpliendo autónomamente las funciones asignadas como la de elaborar, presentar y ejecutar el presupuesto de gastos.

Sin embargo, el contenido material del mandato constitucional quedaría sin piso si el legislador, en su sabiduría, no señala expresamente las fuentes de financiación para garantizar la independencia y la adecuada fiscalización.

2. *De las modificaciones del proyecto.* Con el ánimo de mejorar el proyecto presentado a la consideración de la Comisión primera de la Cámara de Representantes, los ponentes, hemos considerado hacerle algunas modificaciones son alterar el contenido inicial presentado por el honorable Representante Arturo Yepes Alzate, así:

a) Al artículo primero del proyecto original, se incluirán los municipios y sus entidades descentralizadas sometidos al control por parte de las Contralorías departamentales, habida cuenta de que algunos municipios no tienen Contralorías propias, de acuerdo con la clasificación legal, así mismo, se modificará la redacción en el sentido de definir expresamente el 2% de las apropiaciones del respectivo presupuesto aprobado y ajustado para la vigencia en curso, obligando, además, a los alcaldes municipales;

b) Los párrafos primero, segundo y el párrafo transitorio número uno, quedan eliminados del texto definitivo. Del párrafo transitorio número dos, se elimina la frase, "si fuere necesario el cómputo establecido en el párrafo anterior, (...)" incluyendo, como en el resto del articulado a los municipios sometidos al control de las Contralorías departamentales;

c) En el artículo tercero, se le ha eliminado la frase "Previo concepto favorable del Contralor". Esta ponencia considera que las Asambleas Departamentales no deben estar sometidas a los conceptos previos en la aprobación o modificación de las ordenanzas departamentales;

d) Por último en el artículo cuarto se modifica la falta de gravísima a grave por considerar que estos actos no ameritan la máxima pena establecida en el Código Único Disciplinario.

En consecuencia el texto definitivo presentado a la consideración de la comisión primera de la Cámara de Representantes es el siguiente:

3. *Del texto presentado al estudio y consideración de la comisión primera.*

PROYECTO DE LEY NUMERO 141
CAMARA

"por medio de la cual se modifica el Decreto 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos, municipios y sus entidades descentralizadas de los mismos, al régimen del control fiscal de las Contralorías departamentales, están obligados a transferir en favor de éstas, y se dictan otras disposiciones, sobre la autonomía administrativa y presupuestal."

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. *Ingresos presupuestales para las Contralorías departamentales.* El ar-

título 245 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Artículo 245. Los departamentos, municipios y las entidades descentralizadas de los mismos, esto es, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales y las sociedades de economía mixta sometidas al control fiscal de las Contralorías departamentales, incluirán en sus presupuestos partidas anuales para transferir en favor de éstas, como transferencia para garantizar una adecuada fiscalización.

Los gobernadores, alcaldes, gerentes o directores de las entidades descentralizadas departamentales o municipales sometidas al control fiscal de las Contralorías departamentales, la asamblea departamental, las juntas o consejos directivos de los fondos de inversión, al elaborar y aprobar los presupuestos, tendrán en cuenta que las apropiaciones para la Contraloría serán del 2% del respectivo presupuesto aprobado y ajustado para la vigencia en curso.

Parágrafo transitorio. Las transferencias, aportes y participaciones de las entidades territoriales sometidas al control de las Contralorías departamentales, a sus respectivas entidades descentralizadas, formarán parte por una sola vez para el cálculo de las apropiaciones presupuestales destinadas a cumplir con la transferencia para el ejercicio del control fiscal. En consecuencia, sólo se tomarán como base en el presupuesto originario.

Las transferencias, aportes y participaciones de la Nación, a los departamentos y a los municipios y sus respectivas entidades descentralizadas, no formarán parte de la base para el cálculo de los presupuestos de las contralorías departamentales.

Artículo 2º. *Autonomía presupuestal y administrativa.* El artículo 247 del Decreto 1222 de 1986 quedará así:

Artículo 247. La autonomía presupuestal de las Contralorías departamentales consiste en la capacidad para preparar el proyecto, recaudar y ejecutar el presupuesto de rentas y gastos, de acuerdo con los límites establecidos por las leyes sobre la materia.

Las Contralorías solo ejercerán como funciones administrativas las inherentes a su propia organización. Por tanto, no podrán intervenir en la formación y elaboración y de los actos que corresponda expedir a otras autoridades departamentales.

Artículo 3º. *Norma especial para la presentación, trámite y modificación del pre-*

supuesto de la Contraloría Departamental. El artículo 335 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Artículo 335. Es función del Contralor General del Departamento elaborar el proyecto de presupuesto de la Contraloría y presentarlo al gobernador, dentro de los términos establecidos por en la ley, para ser incorporado al proyecto de presupuesto anual de rentas y gastos. El gobernador no podrá modificarlo; sólo podrá hacerlo la Asamblea Departamental. Una vez aprobado el presupuesto, no podrá ser objeto, de traslados por decisión del gobernador, esta facultad también le corresponde a la asamblea, mediante ordenanza que sólo podrá ser presentada por iniciativa del Contralor.

Los demás aspectos referentes a la programación, preparación, elaboración, presentación, aprobación, modificación, ejecución y control de las apropiaciones de la Contraloría departamental se regirán por las disposiciones contenidas en las normas orgánicas del presupuesto de cada departamento, las cuales deben dictarse de conformidad con la Ley Orgánica del Presupuesto. En caso de que no se hayan dictado, se aplicará la Ley Orgánica de Presupuesto en lo que fuere pertinente.

Artículo 4º. *Oportunidad de los giros.* El artículo 336 del Decreto-ley 1222 de 1986, quedará así:

Artículo 336. Los departamentos y sus entidades descentralizadas girarán dentro de los cinco primeros días de cada mes, directamente a las Contralorías, la doceava parte de las partidas asignadas en sus respectivos presupuestos.

Los representantes legales de tales entidades, así como los tesoreros o pagadores correspondientes, realizarán los trámites necesarios para garantizar la disponibilidad de recursos suficientes para sufragar los gastos correspondientes a la transferencia regulada por esta ley, en los precisos términos de regulación aquí decretados.

La violación sin justa causa de lo preceptuado en este artículo, será considerado como falta grave para efectos de la aplicación de las normas disciplinarias.

Artículo transitorio. Si al entrar en vigencia la presente ley, se hallaren en curso o se hubiesen aprobado los presupuestos de los departamentos y sus entidades descentralizadas, sus representantes legales deberán presentar ante la asamblea departamental y juntas o consejos directivos que correspon-

da, dentro de los siguientes ocho días hábiles, las modificaciones pertinentes al proyecto de presupuesto o presupuesto aprobado, a efectos de ajustar las apropiaciones de la Contraloría de conformidad con las disposiciones de la presente ley.

Artículo 5º. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En atención a las anteriores consideraciones nos permitimos presentar a la Comisión primera de la honorable Cámara de Representantes, en sesión, la siguiente:

Proposición

Dése primer debate al Proyecto de ley número 141 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se modifican totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías departamentales y parcialmente, la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades, y se dictan otras disposiciones", incluidas las modificaciones, supresiones y adiciones contenidas en el texto definitivo del pliego de modificaciones.

Vuestra Comisión,

Joaquín José Vives Pérez, Fernando Hernández.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 158 DE 1995 CAMARA

"por medio de la cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se autoriza al Gobierno la organización de una Unidad Administrativa Especial."

Honorables Representantes:

Dando cumplimiento a la designación hecha por la Mesa Directiva de la Comisión Cuarta de la honorable Cámara de Representantes, rendimos ponencia al Proyecto de ley número 158 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se autoriza al Gobierno la organización de una Unidad Administrativa Especial".

Tal iniciativa radicada como Proyecto de ley número 137 de 1994 Senado, fue presentada a estudio del honorable Congreso de la República por el doctor Rodrigo Marín Bernal, Ministro de Desarrollo Económico.

I. Consideraciones generales

1. El texto inicial radicado ante el honorable Senado de la República fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 214 de 1994.

Por conducto de la Comisión Cuarta del honorable Senado de la República fue debatido en primera y segunda instancia, conforme consta en la *Gaceta del Congreso* números 240 de 1994 y 233 de 1995. El texto definitivo aprobado y pasado a esta Corporación, se encuentra publicado en la misma *Gaceta* número 292 de 1995.

2. El Gobierno Nacional sometió a consideración del Congreso de la República dicha iniciativa, con base en lo siguiente:

a) El contenido del Documento Conpes 2729 -Mindesarrollo- DNP: UPRU del 14 de septiembre de 1994, específico sobre política de vivienda social urbana;

b) La necesaria revisión del artículo 10 de la Ley 3ª de 1991 por parte del Gobierno, para practicar un ajuste institucional al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, Establecimiento Público, adscrito al Ministerio de Desarrollo Económico;

c) La evaluación efectuada al cumplimiento de las funciones a cargo del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y el efecto que sobre ellas ha ocasionado la transformación del Instituto de Crédito Territorial, ICT, en virtud de la Ley 3ª de 1991;

d) La necesidad de impulsar la política de vivienda social urbana y en especial su fundamento: el subsidio familiar de vivienda, individual o asociativo, contenido en la Ley 188 de 1995 que expide el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones 1995-1998;

e) La compatibilidad que debe existir entre la política social "El tiempo de la gente", el avance de los programas de vivienda de interés social adelantados a partir de la Ley 9ª de 1989 y los resultados de las metas del Plan de Desarrollo "La revolución pacífica";

f) La ejecución de las recomendaciones que contiene el Documento Conpes 2729 -Mindesarrollo- DNP: UPRU y en especial:

- La separación definitiva de las operaciones que correspondiendo al ICT, viene adelantando el Inurbe, de modo que el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, pueda cumplir

eficientemente las funciones que le señala la nueva política de vivienda social urbana.

- La liquidación definitiva del Instituto de Crédito Territorial, ICT, mediante la tramitación ante el Congreso de la República de un proyecto de ley, que siendo de iniciativa gubernamental así lo establezca.

- El traslado de las funciones inherentes al proceso de liquidación a una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

II. Concepto sobre el proyecto de ley

El análisis efectuado para rendir esta ponencia concluye que la iniciativa gubernamental, el estudio y debate que ésta suscitó ante el Senado de la República y el texto definitivo allí aprobado, concatenan lo antes enunciado. No obstante, consideramos conveniente referirnos a los aspectos centrales que contiene el Proyecto de ley 158 de 1995, así:

II.1 Funciones a cargo del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe

La Ley 3ª de 1991 mediante el artículo 10 transforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, en el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe.

El artículo 12 de la misma norma fija las funciones a cargo del Inurbe. Ambos artículos contienen efectos y aplicabilidad sobre las actuaciones que hasta la fecha de vigencia de la Ley 3ª de 1991, le correspondían al desaparecido ICT.

Ese hecho, en la práctica, como se viene demostrando ha conllevado al Inurbe a continuar atendiendo asuntos inherentes al ICT, distraendo los objetivos que motivaron la reforma de la entidad.

Al cotejar las funciones que le corresponden al Inurbe con las que viene desarrollando, se observa que gradualmente su objeto se ha desequilibrado ante la atención de aquellos asuntos atinentes al ICT, a costa de su función social en la ejecución de la política de vivienda y desarrollo urbano que le imponen las Leyes 9ª de 1989 y 188 de 1995.

Efectos apreciables en el objeto de su creación, en cuanto a: asistencia técnica para la adecuada identificación, formulación y ejecución de los planes de vivienda; promoción de instrumentos de la Reforma Urbana, complemento necesario de la política de subsidios familiares de vivienda y las

demás inherentes a su participación dentro del Sistema de Vivienda de Interés Social.

Actualmente el Inurbe dedica gran parte de su personal administrativo, operativo y técnico, tanto como recursos de su presupuesto en atender aspectos relativos a las anteriores funciones del ICT. Entre otras se citan: administración de cartera, terminación de urbanizaciones inconclusas, escrituración de viviendas, manejo de un banco de tierras, litigios contra la entidad, administración y liquidación de urbanizaciones intervenidas.

La práctica anterior y la gestión cumplida hasta hoy por el Inurbe, se apartan de la concepción que con carácter de temporalidad, el legislador pretendió al incorporar en la Ley 3ª de 1991, un doble objeto social en tal Instituto.

II.2 Creación de una Unidad Administrativa Especial

Aun cuando la iniciativa gubernamental es precisa en lo anterior, no por ello desconoce la gestión adelantada por el Inurbe en materia de terminación de operaciones y contratos pendientes del ICT, la actualización efectuada sobre la información de cartera pendiente de cobro, la terminación de obras inconclusas, escrituración de viviendas, venta de algunos activos, etc.

Sin embargo, el Gobierno reconoce que al mantener el Inurbe un pasivo con el sector financiero, el cual a diciembre de 1995 puede ascender a \$225.276 millones, ese factor al aunarse al resto de funciones a su cargo, retardará el desarrollo de la nueva política de vivienda social y la aplicación de la reforma urbana.

Tanto las recomendaciones del Documento Conpes 2729 -Mindesarrollo- DNP: UPRU, formuladas hace más de un año (14 de septiembre de 1994), como el texto definitivo del Proyecto de ley 137 de 1994 Senado, al cabo de identificar y evaluar los aspectos ya mencionados, la aplicabilidad y desarrollo de la Ley 3ª de 1991; son precisos al plantear la necesidad de efectuar un ajuste institucional al Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe.

Por esta razón, el Proyecto de ley 158 de 1995 orienta la mayor parte de su contenido a dicha necesidad, para lo cual plantea la organización de una Unidad Administrativa Especial, que creará el Gobierno Nacional, adscribiéndola al Ministerio de Desarrollo Económico.

Mediante tal Unidad se logrará como aspecto fundamental, separar la función liquidadora del Instituto de Crédito Territorial, ICT, y permitir al Inurbe adelantar eficazmente la política de vivienda social urbana y las demás funciones que le establecen las Leyes 9ª de 1989, 3ª de 1991 y 188 de 1995, tanto como las que le define el Decreto 322 de 1995.

Los artículos 1º a 7º del proyecto de ley definen para la Unidad Administrativa Especial, su objeto como liquidadora de la administración, terminación y liquidación de actos, contratos y operaciones iniciados por el ICT, con anterioridad a la vigencia de la Ley 3ª de 1991.

Además obligan al Inurbe a trasladar a tal Unidad los activos y pasivos a cargo del Instituto de Crédito Territorial, a excepción de aquellos que éste precise para su normal funcionamiento.

La iniciativa planteada es tácita en definir para la Unidad un régimen administrativo especial; personería jurídica y patrimonio propio; un carácter máximo de existencia no superior a cinco (5) años y una planta de personal hasta de veintiséis (26) funcionarios.

La finalidad liquidadora a cargo de la Unidad Administrativa Especial incluirá entre otros aspectos básicos: la responsabilidad de asegurar que la venta de activos del ICT permita cancelar el pasivo registrado por tal entidad con el sector financiero, y que dicho pasivo no conlleve para su cancelación definitiva, la destinación de recursos provenientes del Presupuesto General de la Nación.

II.3 Reestructuración orgánica del Inurbe

En su artículo 6º el proyecto de ley incluye la necesidad de reestructurar administrativamente el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe.

De hecho, la creación de la Unidad Administrativa Especial aminorará las funciones a cargo del Inurbe; descongestionará su carga laboral y permitirá la redefinición de funciones para el recurso humano dedicado a nivel nacional al cumplimiento de las actividades liquidadoras del ICT.

El proceso de separación de funciones conllevará al Inurbe a adoptar una nueva estructura orgánica y planta de personal, ajustada a los objetivos que contienen las políticas de modernización del Estado y de vivienda social urbana.

El proyecto de ley considera que por efecto de los cambios introducidos por la separación de funciones, tal reestructuración reducirá los gastos por servicios personales de tal Instituto en no menos del veinticinco por ciento (25%) al entrar en vigencia la norma propuesta.

Contiene así mismo que para el efecto, el personal que sea desvinculado de su cargo y que pertenezca a la carrera administrativa, se aplicará el proceso autorizado al Ministerio de Desarrollo Económico mediante el Decreto-ley 2152/92.

II.4 Función del Inurbe como agente especial

La normatividad vigente inhabilita al Inurbe para cumplir la función de agente especial en los casos de urbanizaciones objeto de toma de posesión o liquidación previstas en la Ley 66 de 1968.

Sustentado en el artículo 313 de la Constitución Política, promulgado posteriormente a la expedición de la Ley 3ª de 1991 y en el contenido de la Ley 136 de 1994, el Proyecto de ley 158 de 1995 deroga por inaplicabilidad el literal k) del artículo 12 de la Ley 3ª de 1991.

Fundamenta tal derogatoria, conforme lo deja consignado en el párrafo segundo del artículo 2º, en la responsabilidad que les compete a los municipios y distritos frente a la administración y liquidación de las urbanizaciones intervenidas en razón de la violación de las normas de vigilancia y control sobre la actividad de construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

Al efecto, el planteamiento atiende la situación real y evidente de que sólo los municipios y distritos disponen de los instrumentos necesarios para legalizar en forma definitiva estos asentamientos. Mediante éstos, los correspondientes procesos de regularización urbanística permitirán a un gran número de pobladores contar finalmente con una solución de vivienda, a la cual accedieron por los mecanismos fraudulentos utilizados por urbanizadores piratas.

Por las consideraciones y razones expuestas a la iniciativa tratada, nos permitimos proponer a los honorables Representantes miembros de la Comisión Cuarta Constitucional: Dése primer debate al Proyecto de ley número 158 de 1995 Cámara, "por medio de la cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivien-

da de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se autoriza al Gobierno la organización de una Unidad Administrativa Especial".

Representantes ponentes,

Juan José Medina Berrío, Lorenzo Rivera Hernández, Representantes a la Cámara.

Santafé de Bogotá, D. C., 27 de noviembre de 1995.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 161 DE 1995 CAMARA

"por la cual se crea la emisión de la estampilla proacueducto y alcantarillado del Meta y se dictan otras disposiciones."

Honorables Representantes:

Comedidamente me permito cumplir con el encargo de rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 161 de 1995 Cámara, "por la cual se crea la emisión de la estampilla proacueducto y alcantarillado del Meta y se dictan otras disposiciones", cuya autoría corresponde a la honorable Representante Betty Camacho de Rangel.

El proyecto en mención pretende dotar al Departamento del Meta y sus municipios de los recursos necesarios para la cofinanciación de proyectos de inversión en las áreas de:

Acueductos, reforestación de bocatomas, alcantarillados y tratamiento de excretos y los demás afines con la materia autorizando para ello a la respectiva Asamblea Departamental para ordenar la emisión de estampillas proacueductos y alcantarillados hasta por un monto de 20.000.000 de pesos.

Comparto de manera significativa el espíritu del presente proyecto, en la medida que pone de relieve una necesidad básica insatisfecha como lo es la prestación de los servicios públicos por parte del Estado.

A través del proceso de descentralización administrativa se han vislumbrado por las autoridades departamentales y municipales su incapacidad parcial de ejecutar un gran porcentaje de los planes de inversión por la deficiencia financiera.

La Nación a través de los fondos de cofinanciación ha facilitado en gran parte este proceso de descentralización. Sin embargo, la carga presupuestal de los departamentos y los municipios aún no les permite hacer uso de estos recursos en la medida que no poseen una capacidad de ende-

damiento para la cofinanciación de las mencionadas obras.

La Constitución Política en sus artículos 49 y 79, consagra la saneación ambiental y la atención de salud como servicios públicos a cargo del Estado, como también el derecho que poseen las personas de gozar de un ambiente sano.

La identificación plena con el espíritu del proyecto de ley comentado, no obsta para llamar la atención de los honorables Representantes sobre un artículo en particular que en mi opinión admite mejoramiento.

Artículo 3º. Será de discrecionalidad de la Asamblea Departamental y los Concejos Municipales los porcentajes a asignar de recursos a los diferentes factores de objeto consignados en el artículo 2º de la presente ley.

Considero necesario extender más el alcance del presente artículo en la medida en que su ambigüedad podría prestarse en un futuro a posibles conflictos generados por la forma de interpretar el artículo, propongo para ello el siguiente texto:

“La Asamblea Departamental y los Concejos Municipales asignarán los recursos a los diferentes factores de objeto consignados en el artículo 2º de la presente ley, teniendo en cuenta para ello el Plan de Desarrollo Departamental y los respectivos planes de Desarrollo Municipales.

Por las razones anteriormente expuestas me permito presentar a la honorable Cámara de Representantes ponencia favorable al proyecto de ley en mención, y en consecuencia solicito se vote favorablemente para convertirlo en ley de la República.

Atentamente,

Oscar López Cadavid,
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare.

CAMARA DE REPRESENTANTES
COMISION TERCERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
(Asuntos Económicos)

Santafé de Bogotá, D. C., 13 de diciembre de 1995

En la fecha se recibió en esta Secretaría la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 161 de 1995 Cámara, “por la cual se crea la emisión de la estampilla proacueducto y alcantarillado del Meta y se dictan otras disposiciones”, y pasa a la

Secretaría General de la Cámara para su respectiva publicación en la *Gaceta del Congreso*.

El Secretario General,

Herman Ramírez Rosales.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO
199 DE 1995 CAMARA**

“por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.”

Honorables Representantes

COMISION SEPTIMA

Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

Honorables Representantes:

Cumplo con el honroso encargo que me hiciera la Comisión Séptima de la Cámara de Representantes, de rendir ponencia para primer debate en esta Corporación, al Proyecto de Ley número 38 Senado de 1995; número 199 Cámara de Representantes de 1995, “por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones”, cuyo autor es el honorable Senador Germán Vargas Lleras.

La iniciativa que ya hizo tránsito en sus dos vueltas reglamentarias por el honorable Senado de la República, intenta establecer unos términos estrictos para el cumplimiento del pago de las cesantías a que tienen derecho los servidores públicos, en todo el país.

Esto obedece a la permanente demora con que se ven afectados los trabajadores del Estado, en sus distintos niveles: nacional, departamental, municipal y distrital, al momento de hacerle efectivo el reconocimiento de sus cesantías.

Por ello, el proyecto establece un procedimiento ágil y un cronograma, según el cual, la entidad patronal estatal deberá liquidar las cesantías definitivas dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, siempre y cuando reúna todos los requisitos de ley. Caso contrario, la entidad deberá informar al peticionario en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles que requisitos le hacen falta.

De igual manera, la iniciativa establece un plazo máximo de 45 días hábiles a las entidades públicas pagadoras, contados a

partir de la fecha en que quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación, para cancelar la prestación social; y ordena el reconocimiento de pago de intereses por mora, a razón de un día de salario por cada día de retardo. No obstante, la entidad afectada podrá repetir contra el funcionario responsable, cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste.

El proyecto contiene otro elemento destacable que consiste en la obligación tanto para las entidades oficiales patronales, como para las pagadoras de la prestación, de liquidar y cancelar las cesantías en el estricto orden de radicación, evitando con ello conductas como el tráfico de influencias y el cohecho.

Finalmente, se establece un plazo prudencial de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la ley para que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal y distrital, se pongan al día con el pago de las cesantías atrasadas, sin que durante dicho lapso se apliquen las sanciones contempladas en el proyecto.

Las anteriores consideraciones me llevan a señalar las bondades del proyecto sometido a vuestra consideración y a acoger en su integridad los términos de la ponencia que para segundo debate en el Senado de la República, hicieran los honorables Senadores María del Socorro Bustamante y Hernán Motta Motta.

Por tanto, mi permito solicitarles dese primer debate al Proyecto de ley número 38 de 1995 Senado; 199 de 1995 Cámara de Representantes, “por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones”, y al texto definitivo.

Vuestra Comisión,

Barlahán Henao Hoyos,
Representante a la Cámara.

PROYECTO DE LEY NUMERO 38 DE 1995 SENADO, 199 DE 1995 CAMARA
“por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones.”

El Congreso de Colombia,

DECRETA:

Artículo 1º. Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la presentación de la solicitud de liquidación de las cesantías

definitivas, por parte de los servidores públicos, de todos los órdenes, la entidad patronal deberá expedir la resolución correspondiente, si reúne todos los requisitos determinados en la ley.

Parágrafo. En caso de que la entidad observe que la solicitud está incompleta, deberá informárselo al peticionario dentro de los diez (10) días hábiles siguientes al recibo de la solicitud, señalándole expresamente qué requisitos le hacen falta anexar.

Una vez aportados los requisitos faltantes, la solicitud deberá ser resuelta en los términos señalados en el inciso primero de este artículo.

Artículo 2º. La entidad pública pagadora tendrá un plazo máximo de cuarenta y cinco (45) días hábiles, a partir de la fecha en la cual quede en firme el acto administrativo que ordena la liquidación de las cesantías definitivas del servidor público, para cancelar esta prestación social.

Parágrafo. En caso de mora en el pago de las cesantías de los servidores públicos, la entidad obligada reconocerá y cancelará de sus propios recursos, al beneficiario, un día de salario por cada día de retardo hasta que se haga efectivo el pago de las mismas, para lo cual sólo bastará acreditar la no cancelación dentro del término previsto en este artículo. Sin embargo, la entidad podrá repetir contra el funcionario cuando se demuestre que la mora en el pago se produjo por culpa imputable a éste.

Artículo 3º. Los organismos de control del Estado, garantizarán que los funcionarios encargados del pago de las prestaciones sociales de los servidores públicos, cumplan con los términos señalados en la presente ley.

Igualmente vigilarán que las cesantías sean canceladas en estricto orden como se hayan radicado las solicitudes, so pena de incurrir los funcionarios, en falta gravísima sancionable con destitución.

Artículo transitorio. Establécese el término de un (1) año, contado a partir de la vigencia de la presente ley, para que las entidades públicas del orden nacional, departamental, municipal o distrital, se pongan al día en el pago de las cesantías definitivas atrasadas, sin que durante este término se les aplique la sanción prevista en el parágrafo del artículo 2º de esta ley.

Artículo 4º. Todas las entidades públicas responsables del reconocimiento y pago de las prestaciones sociales de los servidores

públicos de cualquier orden, contarán con un (1) año, a partir de la vigencia de la presente ley, para presentar un balance de los montos adeudados por este concepto, a todos sus trabajadores. Hacia el futuro deberán presentar a sus respectivas corporaciones públicas el balance de los aportes y apropiaciones para el pago oportuno de todas las prestaciones sociales, so pena de incurrir los funcionarios responsables, en causal de mala conducta.

Artículo 5º. La presente ley rige a partir de su promulgación.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 124 DE 1995 SENADO Y 213 DE 1995 CAMARA

“por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones.”

Honorables Representantes

COMISION CUARTA

Cámara de Representantes

Cumplo con el honroso encargo de presentar ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995 Senado, el cual cursa en esta Cámara para su segunda vuelta con el número 213 de 1995 Cámara, “por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones”, presentado por el Gobierno Nacional, a través del señor Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Congreso de la República, el cual fue aprobado en primera vuelta por el Senado de la República.

1. Introducción

Como lo dijera el Senador ponente en la plenaria del Senado, en donde se aprobó en primera vuelta el presente proyecto, que está en mora de desarrollar el mandato constitucional, contenido en el artículo 354 arriba referenciado, que ordenó dotar al país, por primera vez en su historia, de una institución encargada de llevar la contabilidad general de la Nación y consolidarla con la de sus entidades descentralizadas territorialmente o por servicios; así como el de expedir las normas contables que deben

regir en el país, tanto para el sector público como para el privado.

La falta de un Sistema Nacional de Contabilidad Pública ha impedido, en lo atinente a la contabilidad pública, que el país disponga de información financiera, económica y social confiable y oportuna, para la adecuada administración de los entes públicos de los niveles nacional y territorial; propiciando con ello, un manejo indebido de los recursos del Estado, así como la base para la toma de decisiones económicas y sociales adecuadas y oportunas.

Dentro del anterior contexto, es de vital importancia el presente proyecto de ley, que busca dar cumplimiento al mandato del artículo 354 de la Constitución Política, que busca dotar al país por primera vez en su historia, de un órgano autónomo e independiente, que deberá llevar la contabilidad de la Nación, consolidarla con la de sus entidades territoriales, unificar, centralizar y consolidar la contabilidad pública, así como determinar las normas contables que deben aplicarse en el país.

Así mismo, en el entendido de que llevar la contabilidad es una función pública administrativa diferente a la función de control fiscal a cargo de la Contraloría General de la República, resulta por demás oportuno el presente proyecto de ley, como quiera que va a hacer realidad el que la función pública de llevar la contabilidad general de la Nación, sea realizada por una entidad técnica e independiente, que producirá la información financiera, económica y social, que servirá entre otras, para ejercer el respectivo control fiscal, por parte de la Contraloría, tal y como lo dispuso el Constituyente del 91.

2. Consideraciones especiales

Comparto, como se desprende de lo expuesto, la necesidad, importancia y urgencia de este proyecto de ley presentado por el señor Ministro de Hacienda y Crédito Público. Es sumamente conveniente para el país dentro del esquema de planeación y modernización de la función pública, e impulsa el desarrollo del nuevo orden constitucional.

En ese orden de ideas, me permito realizar los siguientes comentarios:

A lo largo de todo el proyecto, se ha respetado el espíritu y letra del Constituyente del 91, que busca deslindar en forma precisa las funciones atinentes a la contabilidad general de la Nación de aquellas que son competencia de los organismos de con-

trol; así como el dotar a tal entidad de los mecanismos e instrumentos ágiles y eficaces que le permitan registrar los activos y pasivos de la Nación, en aras de establecer la situación patrimonial de la misma, determinando con base en el balance general, la situación real, tanto del sector central como del descentralizado territorialmente y por servicios, con el fin de permitir la realización de una programación financiera de acuerdo con las necesidades de la Hacienda Pública.

Por otra parte, la propuesta de crear la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, con unas características especiales e indispensables, como las atinentes a la autonomía técnica, administrativa y regímenes especiales en administración de personal, nomenclatura, clasificación, carrera administrativa, salarios y prestaciones, me parece por demás acertada, como quiera que la función pública de llevar la contabilidad general de la Nación, es por mandato del constituyente, única, propia y exclusiva del Contador General de la Nación.

Para la creación de este organismo se debe tener en cuenta la magnitud e importancia de las funciones que le corresponde desempeñar, en razón de las cuales la nueva entidad requiere de una organización especial, respetando de esta forma el espíritu de la Constitución que separó en forma precisa las funciones atinentes a la contabilidad general, de las que competen a los organismos de control.

Por tal motivo, es de vital trascendencia que la información contable, financiera y patrimonial de la Nación, sea preparada y suministrada por un organismo con cierto grado de independencia, como quiera que la Unidad Administrativa Especial-Contaduría General de la Nación, debe responder por el registro adecuado y oportuno de las operaciones, así como presentar en forma ágil y eficiente los estados financieros de la Nación.

Dentro de las funciones a cargo del Contador General de la Nación, merecen mencionarse las siguientes:

- *Unificar.* Cabe destacar la función de unificar, que por mandato constitucional, le compete al Contador General de la Nación, como quiera que ello implicará la ardua tarea de reglamentación contable que regirá en el país, encaminada a la elaboración y

expedición de normas contables. El proceso de *normalización contable*, entendido como el proceso mediante el cual se homogeniza el lenguaje contable, debe enmarcarse dentro del ámbito de lo público y lo privado por cuanto por querer del constituyente; al Contador General le compete determinar las normas contables que deben regir en el país, conforme a la ley. En efecto, la facultad de normatización y normalización contable en el ámbito de lo privado, que le compete al Contador General de la Nación fue objeto de análisis en los debates que se llevaron a cabo en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, en el interior de la cual, se abordó el tema de la función normativa, en el entendido de que sería el Contador General, la única autoridad jerárquica y funcional competente para dictar las normas que en materia contable deben regir en el país, no sólo en lo referente al sector público, sino también al privado.

- *La consolidación.* También se destaca la función de consolidación a cargo del Contador General de la Nación, lo que implica el proceso técnico por medio del cual se integran la información financiera y contable de las entidades del nivel nacional con las descentralizadas territorialmente o por servicios, correspondientes a un mismo período contable y bajo un criterio de integración, con la finalidad de elaborar y presentar unos estados financieros, como si correspondieran a una sola entidad, que para el caso es la Nación.

La consolidación, será el mecanismo de índole informativo, que permitirá definir una política de desarrollo para el país, en el cual se haga compatible una administración central del Estado, con una ejecución autónoma y descentralizada a nivel de los entes territoriales, de conformidad con los postulados de autonomía y descentralización previstos por el constituyente en la Constitución Política del 91.

3. Debate en el Senado

El presente proyecto de ley que hoy se somete a consideración de la Cámara de Representantes para su segunda vuelta, se debatió y aprobó sin modificaciones en la Comisión Cuarta Constitucional del Senado de la República, siendo aprobado en plenaria con algunas modificaciones.

Por lo anterior, propongo a la honorable Cámara de Representantes:

Dar primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995 Senado y 213 de 1995 Cámara, presentado por el Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público, "por medio de la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación, y se dictan otras disposiciones sobre la materia".

Cordialmente,

Guillermo Brito Garrido, Jorge Armando Mendieta Poveda, Representantes a la Cámara, Ponentes.

TEXTOS DEFINITIVOS

TEXTO DEFINITIVO

Aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 129 de 1995 Cámara, 168 de 1995 Senado, "por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones".

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. *Principios rectores.* En los procesos que se adelanten por las contravenciones especiales a que se refiere esta ley, se aplicarán los principios rectores del Código de Procedimiento Penal y además el siguiente:

Oralidad. Los procesos que se adelanten por las contravenciones a que se refiere la presente ley se regirán por el procedimiento oral que aquí se establece, en desarrollo de lo cual se levantarán actas que resuman lo actuado y se podrán gravar las diversas diligencias, pronunciamientos e intervenciones y anexar la cinta al expediente. La autenticidad de la cinta será certificada por el funcionario judicial competente.

Artículo 2º. *Inexistencia de diligencia.* En toda diligencia en que participe el sindicado, éste deberá estar asistido por su defensor, so pena de inexistencia de la diligencia.

Artículo 3º. *Consultorios jurídicos.* Facúltase a los estudiantes adscritos a con-

sultorios jurídicos para ejercer la función de defensores en procesos contravencionales.

Artículo 4º. *Judicatura.* De conformidad con el reglamento que para el efecto expida el Gobierno Nacional dentro de los dos (2) meses siguientes a la vigencia de la presente ley, los egresados que hayan culminado sus estudios dentro de los dos (2) años anteriores al momento de iniciación de la judicatura, podrán ejercer función de defensores en los procesos contravencionales a que se refiere la presente ley.

En estos casos, el servicio de defensoría podrá ser tenido como práctica o servicio profesional para optar por el título de abogado, en reemplazo del trabajo de investigación dirigida o monografía, sin perjuicio de la presentación de los exámenes preparatorios.

Artículo 5º. *Subrogados penales.* Las personas condenadas por las contravenciones a que se refiere la presente ley no tendrán derecho a la condena de ejecución condicional. No obstante, cuando se trate de contravenciones sancionadas con dos (2) años de arresto o más, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad, podrá después del año siguiente a la aprehensión, ordenar la ejecución de la suspensión de la ejecución de la sentencia, atendiendo a la personalidad y el buen comportamiento del sujeto en el establecimiento carcelario, fijando como período de prueba el término que falte para el cumplimiento de la pena.

El juez de ejecución de penas y medidas de seguridad podrá conceder la libertad condicional al condenado cuando haya cumplido las dos terceras (2/3) partes de la condena, siempre que su personalidad, su buena conducta en el establecimiento carcelario y sus antecedentes de todo orden, permitan suponer fundadamente su readaptación social.

Artículo 6º. *Destinación de bienes.* Los bienes incautados se entregarán a quien demuestre su propiedad. En caso de que no sean reclamados antes de producirse la sentencia, en ésta se dejarán a disposición de la Policía Nacional, quien podrá en forma transitoria destinarlos a su uso o autorizar a otra entidad para ese mismo efecto, hasta que sean reclamados por sus propietarios. Los gastos de conservación estarán a cargo de la entidad autorizada.

Pasados seis (6) meses contados a partir de la incautación sin que los bienes hayan sido reclamados, la Policía Nacional podrá

disponer que los bienes no reclamados sean vendidos en martillo público o mediante la aplicación de cualquier otro procedimiento establecido por vía general, que garantice una adecuada concurrencia de oferentes, siempre y cuando previamente se haya dado cumplimiento al requisito a que se refiere el inciso siguiente. La venta se hará previo avalúo, salvo en el caso de los bienes que se negocien en mercados públicos y siempre y cuando la enajenación se haga acudiendo a los mismos.

El último día de cada mes, la Policía Nacional deberá efectuar tres (3) publicaciones a través del medio más eficaz, en las que informe al público qué bienes se encuentran incautados, de tal manera que se permita la identificación de los mismos.

Tratándose de bienes fungibles, la Policía Nacional podrá disponer su venta inmediata a través del procedimiento establecido en el inciso anterior.

Con los recursos que la Policía Nacional reciba en desarrollo de lo previsto en el presente artículo, se constituirá un fondo cuyos rendimientos se destinarán a cubrir los gastos que demande la administración de los bienes y a atender los requerimientos de la Institución para la lucha contra la delincuencia.

En caso de que se presenten los propietarios de los bienes enajenados, se procederá a la devolución del precio obtenido con la venta, debidamente actualizado y se le pagarán los perjuicios materiales y morales que se le hayan causado incluido el lucro cesante.

La diferencia entre los ingresos obtenidos por las inversiones que se realicen con los recursos del fondo y los pagos que por concepto de la actualización de los precios de venta deban efectuarse, conforme a lo previsto en el inciso anterior, constituye la retribución por la administración del fondo, que será destinada a las finalidades previstas en el presente artículo.

Los bienes artísticos o culturales serán entregados a las entidades públicas encargadas de su exhibición, protección y conservación.

CAPITULO II

Parte especial

Artículo 7º. *Posesión injustificada de instrumentos para atentar contra la propiedad.* El que en lugar público o abierto al público y de manera injustificada porte

llaves maestras o ganzúas, incurrirá en pena de arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses siempre que la conducta no constituya hecho punible sancionado con pena mayor.

Artículo 8º. *Porte de sustancias.* El que en lugar público o abierto al público y sin justificación porte escopolamina o cualquier otra sustancia semejante que sirva para colocar en estado de indefensión a las personas, incurrirá en el arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses, salvo que la conducta constituya hecho punible sancionada con pena mayor.

Artículo 9º. *Ofrecimiento o enajenación de bienes de procedencia no justificada.* El que en lugar público o abierto al público ofrezca para su enajenación bien mueble usado, cuya procedencia no esté justificada, incurrirá en arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses, siempre que la conducta no constituya hecho punible sancionado con pena mayor.

Parágrafo. Cuando se trate de establecimientos de comercio cuyo objeto social sea el de la compraventa con pacto de retroventa de que hablan los artículos 1939 y siguientes del Código Civil Colombiano, el contrato escrito ajustado a la ley y firmado por las partes que intervengan en él, se tendrá como prueba de la procedencia de que habla el presente artículo.

Artículo 10. *Hurto calificado.* Se sancionará como contravención especial, con pena de dos (2) a ocho (8) de prisión, el hurto calificado de que trata el artículo 350 del Código Penal cuando el valor de lo apropiado sea inferior a diez (10) salarios mínimos legales mensuales. Las circunstancias de agravación a que se refiere el artículo 351 del Código Penal se aplicarán a esta contravención, con el incremento punitivo allí previsto.

Artículo 11. *Hurto agravado.* La contravención prevista en el numeral 11 del artículo 1º de la Ley 23 de 1991 será de competencia de los jueces promiscuos y penales municipales, aun cuando se presenten las circunstancias específicas de agravación punitiva previstas en el artículo 351 del Código Penal, caso en el cual la pena se incrementará en la proporción allí señalada.

Artículo 12. *Lesiones personales culposas.* El que por culpa cause a otro daño en el cuerpo o en la salud que implique incapacidad para trabajar o enfermedad que no pase de treinta (30) días incurrirá en

multa de uno (1) a diez (10) salarios mínimos legales mensuales. Si se trata de lesiones ocasionadas en accidente de tránsito, también se incurrirá en suspensión de la licencia de conducción hasta por seis (6) meses. En estos casos procederá la conversión de multa en arresto, de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, a razón de un día de salario mínimo legal diario por cada día de arresto.

Artículo 13. Lesiones personales culposas agravadas. En los casos de lesiones personales culposas de que trata el artículo anterior, cuando concurren las circunstancias de agravación previstas en el artículo 330 del Código Penal se incurrirá en pena de arresto de cinco (5) a quince (15) meses y suspensión de la licencia de conducción hasta por seis (6) meses, cuando se trate de lesiones derivadas de accidente de tránsito.

Artículo 14. Ofrecimiento, venta o compra de instrumento apto para interceptar la comunicación privada entre personas. El que sin autorización de la autoridad competente, ofrezca, venda o compre instrumentos aptos para interceptar la comunicación privada entre personas, incurrirá en pena de arresto de seis (6) a dieciocho (18) meses, siempre que la conducta no constituya hecho punible sancionado con pena mayor.

Corresponde al Ministerio de Defensa Nacional impartir las autorizaciones de que trata el presente artículo.

Artículo 15. Salvo las contravenciones especiales de que trata la presente ley, las previstas en la Ley 23 de 1991 y aquellas a que se refiere la Ley 30 de 1986, las contravenciones actualmente sancionables con pena de arresto serán sancionadas con pena de multa hasta de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales. En estos casos procederá la conversión de multa en arresto de conformidad con el artículo 49 del Código Penal, a razón de un (1) día de salario mínimo legal diario por cada día de arresto.

CAPITULO III Procedimiento

Artículo 16. Competencia. De las contravenciones especiales de que trata esta ley, de las demás previstas en la Ley 23 de 1991, y de todas aquellas sancionadas con pena de arresto por la Ley 30 de 1986 y normas complementarias, que se cometan a partir de su vigencia, conocerán en primera instancia los jueces penales o promiscuos

municipales del lugar donde se cometió el hecho, o en su defecto, los del municipio más cercano al mismo.

De las contravenciones especiales en las que intervengan como autores o partícipes menores de dieciocho (18) años seguirán conociendo los Defensores de Familia, salvo la de hurto calificado que será de conocimiento de los jueces de menores y promiscuos de familia, quienes podrán imponer a los contraventores las medidas contempladas en el artículo 204 del Código del Menor.

Parágrafo. En los casos de las lesiones personales culposas a que se refiere el artículo 12 de la presente ley no procederá privación de la libertad.

Artículo 17. Querrela u oficiosidad. La iniciación del proceso por las contravenciones a que se refiere la presente ley requiere querrela de parte, la cual deberá ser presentada dentro del mes siguiente a la comisión de hecho, salvo cuando el autor o partícipe sea capturado en flagrancia, caso en el cual se iniciará y adelantará oficiosamente.

Artículo 18. Diligencia de calificación de la situación de flagrancia. Descargos del imputado. Legalización de la privación de la libertad. Cuando se trate de captura en flagrancia se procederá de la siguiente manera:

1. A más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes a su aprehensión el capturado se pondrá a disposición del funcionario competente, quien dictará auto de apertura del proceso.

2. En la primera hora hábil del día siguiente y a más tardar dentro de las treinta y seis (36) horas contadas a partir del momento en que el capturado sea puesto a disposición del funcionario competente, se le escuchará sobre las circunstancias en que ocurrió la aprehensión y se le recibirá versión sobre los hechos. A esta diligencia debe concurrir la persona o funcionario que haya realizado la aprehensión para que relate los hechos relativos a la privación de la libertad del imputado.

Si quien realiza la captura justifica su imposibilidad de concurrir a la diligencia a que se refiere este artículo, en el momento de poner al imputado a disposición de la autoridad, ésta la oirá en exposición. En el mismo caso, si quien realiza la captura es servidor público podrá rendir, en cambio, un informe escrito. Tanto la exposición como el

informe se entenderán rendidos bajo la gravedad del juramento y serán apreciados como testimonios.

3. El funcionario competente examinará si concurren los requisitos de la flagrancia explicará los cargos que se formulan al imputado, oír sus descargos y, en caso de que se reúnan los requisitos de la flagrancia, calificará los cargos y dispondrán que continúe la privación de la libertad, diligenciando para el efecto la correspondiente constancia o boleta, de la cual se conservará copia que se agregará a la actuación. Esta decisión define la situación jurídica del imputado.

4. Acto seguido se otorgará la palabra a los sujetos procesales para que soliciten pruebas. El juez determinará cuáles deben ser practicadas y cuáles son improcedentes o inconducentes. Decretará de oficio las que considere necesarias, para que se practiquen en esta diligencia o en la audiencia pública de juzgamiento.

En caso de que por su naturaleza, la prueba no pueda realizarse en ninguna de las oportunidades anteriores, se practicará antes de la audiencia de juzgamiento y dentro de un término que no excederá de diez (10) días.

5. A continuación, el juez fijará día y hora para la realización de la audiencia pública de juzgamiento que se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes contados a partir de la terminación de la diligencia de que trata este artículo o del día que vence el término para la práctica de las pruebas, cuando no pudieren realizarse en audiencia pública.

Parágrafo 1º. En caso de no concurrir los requisitos de la flagrancia, si existe querrela el juez calificará los cargos y fijará día y hora para la celebración de la audiencia pública de juzgamiento, hará conocer esta decisión al imputado y dispondrá su libertad con el compromiso de que comparezca a la citada audiencia.

Si no existe querrela se dispondrá el archivo de las diligencias.

Parágrafo 2º. Las decisiones que se profirieran en esta diligencia, como la que califica la situación de flagrancia y los cargos y la que niega la práctica de pruebas, son susceptibles del recurso de reposición, que deberá interponerse, sustentarse y resolverse antes de suscribir el acta.

Artículo 19. *Interventoría especial de la Fiscalía.* En los eventos en que, por razón del horario regular de atención al público del respectivo despacho, no sea posible poner al capturado a disposición del funcionario competente dentro del término establecido en el numeral 1º del artículo 18 de esta ley, el aprehensor lo pondrá a disposición de la Unidad Permanente de la Fiscalía más cercana.

En tal caso, el Fiscal oirá al aprehensor o examinará el informe rendido por éste y escuchará al capturado, para determinar si concurren o no los requisitos de la flagrancia. En caso afirmativo, dictará auto de apertura de proceso y expedirá mandamiento escrito al director del correspondiente establecimiento de detención, para legalizar la privación de la libertad.

A la primera hora hábil siguiente, el Fiscal enviará las diligencias al funcionario competente para proseguir el trámite, quien a partir de la actuación adelantada por la Fiscalía dará aplicación a lo previsto en los numerales 4º y siguiente del artículo 18 de la presente ley.

Artículo 20. *Iniciación mediante querrela.* La querrela se podrá presentar verbalmente o por escrito, ante el juez penal o promiscuo municipal, los inspectores de policía o los funcionarios que ejerzan funciones de policía judicial.

Cuando no existiere imputado conocido la querrela se formulará ante el funcionario que ejerza funciones de policía judicial quien conservará las diligencias con el fin de lograr la individualización de los autores o partícipes e inmediatamente avisará a la autoridad competente para que ejerza los controles que considere convenientes.

Parágrafo. Transcurridos seis (6) meses sin que se logre la individualización o identificación, la actuación se remitirá al funcionario competente para que éste disponga el archivo de las diligencias. La investigación podrá reiniciarse si dentro de los seis (6) meses siguientes al archivo aparecen nuevas pruebas que permitan la individualización o identificación del imputado.

Artículo 21. *Audiencia preliminar en caso de querrela.* Si existiere imputado conocido, el mismo día que se reciba el informe de la policía judicial o la querrela, según el caso, el funcionario competente dictará auto de apertura de proceso y fijará fecha y hora para escuchar la versión sobre los hechos; dicha

diligencia deberá celebrarse dentro de los seis (6) días siguientes. La citación se realizará a través del medio más eficaz. En caso de no conocerse su paradero, fijará edicto en la Secretaría del Despacho por el término de un (1) día.

Si en la fecha prevista el imputado comparece la actuación se desarrollará conforme a los artículos 23 y 24 de la presente ley y la persona continuará en libertad.

Si el imputado no comparece, se ordenará su captura y se procederá conforme a lo previsto en el artículo 18 de la presente ley, caso en el cual se legalizará la aprehensión dentro de las treinta y seis (36) horas siguientes. Transcurridos diez (10) días contados a partir de la fecha en que la orden de captura fue recibida por las autoridades que deban ejecutar la aprehensión, si no se obtiene información sobre la efectividad de la misma, se fijará nuevamente edicto por tres (3) días, luego se le declarará persona ausente, se le designará defensor de oficio para vincularlo legalmente al proceso y se procederá de conformidad con el trámite previsto en esta ley.

Artículo 22. *Comunicación al Ministerio Público.* Una vez el capturado sea puesto a disposición del funcionario competente o presentada la querrela, según se trate, se comunicará al Ministerio Público.

Artículo 23. *Decreto de pruebas.* En la audiencia de que trata el artículo 21, el funcionario competente explicará la calificación de los cargos que se le formulan al imputado, se podrán pedir o presentar las pruebas que se pretendan hacer valer, se determinará su conducencia y pertinencia y se decretarán las que de oficio se consideren necesarias.

En caso de que la práctica de la prueba no sea posible dentro de la audiencia en juzgamiento por razón de su naturaleza, se realizará antes de dicha audiencia y dentro de un término que no excederá de diez (10) días.

Si el funcionario negare la práctica de alguna de las pruebas solicitadas, notificará en estrados su decisión, contra la cual procede el recurso de reposición que debe resolverse en el mismo acto.

Al finalizar la diligencia, el funcionario fijará fecha y hora para la realización de la audiencia pública de juzgamiento que se celebrará dentro de los diez (10) días siguientes.

Artículo 24. *Audiencia de juzgamiento.* En la audiencia pública de juzgamiento se practicarán las pruebas decretadas, salvo en los eventos en que ello no sea posible según los artículos 18 y 23, el funcionario precisará si mantiene los cargos jurídicos ya formulados e interrogará y oirá al procesado. Luego, se dará la palabra al representante del Ministerio Público, si asistiere, y al defensor. Terminada la diligencia, el funcionario decidirá si el procesado es o no responsable.

Para efectos de motivación y dosificación de la sanción podrá decretar un receso máximo de tres (3) días. En tal caso, fijará día y hora para la diligencia de lectura de la sentencia.

Contra la sentencia procede el recurso de apelación en el efecto suspensivo, ante el respectivo superior, el que deberá interponerse y sustentarse antes de terminar la diligencia. Se dará oportunidad a los demás sujetos procesales para que expongan sus argumentos en relación con la impugnación. El funcionario judicial decidirá en la misma audiencia sobre la procedencia del recurso.

Cuando se halla producido sentencia condenatoria se comunicará a las autoridades correspondientes para su anotación en el registro de antecedentes penales y contravencionales.

Artículo 25. *Privación de la libertad.* La legalización de la privación transitoria de la libertad se efectuará en la calificación de la situación de flagrancia y de los cargos o de captura por no comparecencia. La decisión definitiva sobre privación de la libertad se producirá en la sentencia.

Artículo 26. *Trámite en segunda instancia.* Recibido el expediente por el superior, éste correrá traslado al Ministerio Público por dos (2) días y decidirá de plano dentro de los dos (2) días siguientes al recibo del expediente.

Artículo 27. El desistimiento aceptado por el sujeto pasivo de la contravención; extinguen la acción en cualquier caso, siempre y cuando se repare íntegramente el daño.

Artículo 28. *Extinción de la acción por reparación.* En los casos de contravenciones especiales de hurto simple, salvo cuando existan circunstancias de agravación, hurto de uso, hurto entre condueños, estafa, lesiones personales, emisión y transferencia ilegal de cheque, abuso de confianza, aprovechamiento de error ajeno o caso fortuito,

sustracción de bien propio y daño en bien ajeno, la acción se extinguirá cuando el inculpado repare íntegramente el daño.

Para este efecto se tendrá en cuenta el artículo 39 del Código de Procedimiento Penal.

Tratándose de contravención de hurto calificado y de hurto simple con el que concurren circunstancias de agravación, la reparación integral del daño dará lugar a la disminución de una tercera (1/3) parte de la pena imponible.

Artículo 29. Libertad por vencimiento de términos. Si transcurridos cuarenta y cinco (45) días de privación efectiva de la libertad, contados a partir de la calificación de la situación de flagrancia o de la aprehensión, cuando se hubiere ordenado la captura del imputado por no comparecer a la citación prevista en el artículo 21 de la presente ley, no se ha dictado sentencia, el imputado será puesto en libertad, sin perjuicio de la responsabilidad penal o disciplinaria del funcionario competente, a que haya lugar.

Artículo 30. Conciliación. En los eventos previstos en el artículo 28, el imputado y el perjudicado podrán acudir en cualquier momento del proceso, por sí o por medio de apoderado, ante un funcionario judicial de conocimiento o ante los centros de conciliación o conciliadores en equidad de que tratan los artículos 66 y 82 de la Ley 23 de 1991. Los acuerdos que allí se logren se presentarán ante el funcionario que está conociendo del trámite contravencional para que decreta la extinción de la acción.

Artículo 31. Acción civil. La acción civil se adelantará en forma independiente al procedimiento de que trata la presente ley.

Artículo 32. Conexidad de hechos punibles. En caso de conexidad entre un delito y algunas de las contravenciones de que trata la presente ley, no se conservará la unidad procesal.

Artículo 33. Reparto. En los lugares donde existan varios funcionarios competentes, las diligencias se someterán de inmediato a reparto.

Artículo 34. Conflicto de competencias. Todo conflicto de competencias que suscite entre autoridades de policía y entre fiscales, o entre fiscales y jueces, será resuelto por los jueces del circuito del lugar donde se cometió el hecho.

Artículo 35. Despachos comisorios. A partir de la vigencia de la presente ley, todos los inspectores de policía serán competen-

tes para tramitar los despachos comisorios librados por los jueces civiles, penales y promiscuos municipales, así como los librados por la Fiscalía General de la Nación, siempre y cuando ellos no se refieran a la práctica de pruebas ni a la realización de diligencias o actuaciones privativas de los jueces y fiscales de conocimiento.

Artículo 36. Aceptación de responsabilidad. En cualquier momento en que el imputado acepte su responsabilidad se dictará sentencia, salvo que se requiera verificar la veracidad de la confesión. Si, fuera de los casos de flagrancia, la aceptación se produjere antes de que finalice la audiencia preliminar o la audiencia de que trata el artículo 18 de esta ley, la pena se disminuirá hasta en una tercera (1/3) parte.

A esta disminución punitiva no tendrán derecho las personas que hayan sido condenadas por delito o contravención dolosa durante los cinco (5) años anteriores. Para estos efectos será consultado el registro de la Fiscalía General de la Nación a que se refiere el artículo 7º de la Ley 81 de 1993.

Artículo 37. Concurrencia de disminuciones. En ningún caso la acumulación de rebajas de pena de que tratan los artículos anteriores podrá exceder de la mitad (1/2) de la pena imponible.

Artículo 38. Remisión. En lo no previsto en la presente ley se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Penal y las normas sobre desistimiento, prescripción y nulidades contenidas en la Ley 23 de 1991, siempre que no se opongan al carácter oral del procedimiento establecido en ella.

Artículo 39. Estadísticas. Dentro de los primeros cinco (5) días hábiles de cada mes, los jueces penales y promiscuos municipales, así como los de circuito, deberán presentar un informe al Consejo Seccional de la Judicatura, con copia al Ministerio de Justicia y del Derecho, correspondiente a las

actuaciones adelantadas en desarrollo de la presente ley durante el mes calendario inmediatamente anterior.

Dicho informe servirá para desarrollar investigaciones sobre delincuencia y criminalidad por parte del Ministerio de Justicia y del Derecho, para lo cual éste dispondrá en concurso con el Consejo Superior de la Judicatura el formato con sujeción al cual deberá elaborarse.

El incumplimiento de la obligación prevista en el presente artículo constituirá falta disciplinaria.

Artículo 40. Disponibilidad carcelaria. El Gobierno Nacional ampliará las cárceles existentes y establecerá las nuevas que se requieran para efectos del cumplimiento de la presente ley velando porque ellas ofrezcan a los internos condiciones dignas, que permitan lograr los fines de la pena.

Autorízase al Gobierno Nacional para que, en cualquier época, efectúe los traslados presupuestales y las operaciones financieras que sean necesarias, o convenientes para darle cabal y oportuno cumplimiento a lo presentado en el presente artículo y en la presente ley.

Artículo 41. Garantías del artículo 28 de la Constitución Política. Sin perjuicio de lo dispuesto por la ley estatutaria que regulan los estados de excepción en Colombia, a partir de la vigencia de la presente ley el allanamiento, los registros y la privación de la libertad no podrán ser ordenadas por las autoridades administrativas. Se dará plena aplicación al artículo 28 de la Constitución Política con las excepciones en ella previstas.

Artículo 42. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación. Deroga y subroga, sin excepción, las disposiciones que le sean contrarias.

Diego Vivas Tafur,
Secretario General.

OBJECIONES

OBJECIONES AL PROYECTO DE LEY NUMERO 67 DE 1994 SENADO, 271 DE 1995 CAMARA

“por la cual se dictan normas sobre competencia desleal.”

Hemos revisado cuidadosamente las objeciones presidenciales al Proyecto de ley

número 67 de 1994 Senado, 271 de 1995 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre competencia desleal” y a ellas nos referiremos sobre la base de las siguientes consideraciones:

1. Cualquier norma que pretenda regular el llamado derecho de la competencia debe

ir muy unida a la teoría económica y su permanente evolución en la medida en que se referirá a situaciones eminentemente económicas.

2. En el caso que nos ocupa, la ley ha de tener en cuenta esa particular forma de comportamiento económico denominada "competencia", entendida como "un marco de conductas relacionadas con la producción de bienes y servicios", para tratar de tutelarla sancionando aquellas conductas "que se alejan de esa imagen, abstracta o ideal, de lo que debe ser la libre concurrencia"¹.

3. De acuerdo con los lineamientos contenidos en el artículo 333 de la Constitución Política, el bien jurídico genérico tutelado es el derecho a la libre competencia económica, el cual será protegido por la ley de aquellas conductas que la obstruyan o limiten, así como de los abusos en que puedan incurrir quienes gocen de una posición privilegiada en el mercado.

Dentro de las conductas obstructoras o limitativas de la libre competencia económica se cuentan las llamadas prácticas comerciales restrictivas y los actos de competencia desleal, en los cuales son actores, no sólo los comerciantes definidos como tales según los lineamientos del Código de Comercio, sino todo aquel que concurra al mercado con un objetivo económico: producir, comprar, vender, intermediar.

Las actuaciones de estos sujetos se interrelacionan en el mercado, de suerte que las de unos repercuten las de otros o en sus decisiones, todo lo cual se reflejará, no sólo en los márgenes de participación sino, sobre todo, en los consumidores.

Por lo tanto, una norma que pretenda regular un fenómeno de comportamiento económico como lo es la competencia, no puede sectorizar dicho fenómeno; esto es, no puede referirse, por ejemplo, exclusiva y excluyentemente, a las relaciones productor-productor, o productor y distribuidor o proveedor y cliente o consumidor final, por la misma razón de tratarse de un fenómeno global, un fenómeno, precisamente, de mercado.

4. El proyecto de ley en comento consulta la realidad económica de interrelación de distintos sujetos en el mercado, sean comerciantes o no, en la medida en que cualquiera puede resultar afectado por un acto de competencia desleal

Por otro lado, es claramente deducible del articulado propuesto, que se pretende proteger la libre competencia económica de aquellos actos que, por los medios utilizados, devienen en desleales a la luz de los principios de la buena fe comercial y la costumbre en los negocios; actos que, como la realidad demuestra, pueden provenir de cualquier sujeto, sin importar si está calificado como comerciante o no, sea que actúe directamente o por interpuesta persona, y cuyo fin no es otro que producir una desviación de la clientela de un competidor y, por ende, lograr un incremento de su participación en el mercado.

Análisis de las objeciones

Para los efectos del análisis, transcribiremos el enunciado de cada objeción y nuestro concepto al respecto.

a) *"El proyecto confunde las prácticas restrictivas de la competencia con la competencia desleal"*

Es indudable que toda norma que se dicte para desarrollar efectivamente la garantía constitucional de la libre competencia económica, busca proteger a la totalidad del mercado y no sólo a un individuo concreto denominado "competidor", pretendiendo la configuración y mantenimiento de un mercado sano, libre de prácticas obstructoras, desleales, limitativas o abusivas.

El objetivo del proyecto, plasmado en el artículo 1º, es correcto desde el punto de vista económico y constitucional y cumple, así, el propósito de regular legalmente un fenómeno económico real y actual.

Ahora bien, el decir "en beneficio de todos los que participan en el mercado", no excluye al competidor individualmente considerado; antes bien le cobija, le protege, le da armas para defenderse de un acto desleal de otro que merme su clientela o le disminuya su participación en el mercado o simplemente lo saque del mismo; le da la opción de escoger un medio de defensa legal según el bien jurídico afectado por el acto desleal.

Se protege al mercado, es cierto, y así debe ser, y se protege igualmente al sujeto económico afectado por un competidor desleal, todo lo cual repercutirá en el destinatario final del aparato productivo, esto es, el cliente, el consumidor último del bien o servicio ofrecido y por cuya decisión económica pugnan los oferentes en el mercado.

b) *"La competencia desleal implica la existencia de una relación de competencia"*

Es cierto como principio, pero esa relación de competencia no exige que sus exclusivos factores sean "competidores comerciantes", por cuanto al mercado concurren distintos sujetos, aún no comerciantes, que entran a disputar las preferencias de la clientela. Así, por ejemplo, podemos mencionar a una caja de compensación que monte un supermercado, un agricultor que venda sus productos directamente y sin que medie actividad de transformación alguna, una firma de profesionales.

Nos preguntamos ante la objeción planteada: ¿una relación de competencia en la cual no todos los factores sean comerciantes, afectada por actos de competencia desleal de unos frente a otros, no quedaría cobijada por esta ley especial que debe amparar el fenómeno económico global en sí?

Repetimos que lo sancionable es el acto desleal en sí, el cual deviene en tal según los medios empleados y los fines perseguidos con el mismo, independientemente de la calidad con que concurra cada sujeto a la relación de competencia.

La objeción planteada (b) sectorizaría a la ley en forma contraria a la tendencia globalizante del mercado, con lo cual estaríamos legislando en contravía a los fenómenos económicos reales, y se dejaría de lado a la comunidad en sí misma; no olvidemos que en las normas vigentes, se alude a esa protección global del mercado, como se lee claramente en el numeral 5º del artículo 75 del Código de Comercio al considerar como constitutivos de competencia desleal "los medios o sistemas encaminados a crear desorganización general en el mercado", o en el numeral 9º ibídem cuando señala como tales "en general, cualquier otro procedimiento similar a los anteriores, realizado por un competidor en detrimento de otros o de la colectividad, siempre que sea contrario a las costumbres mercantiles".

Por último, anotamos que no es posible mirar el inciso 2º del artículo 3º del proyecto en la forma aislada como se hace en la objeción; el fenómeno debe mirarse en forma integral, de lo cual resultará claramente que en aquellos casos en que no se dé la

¹ Cabanellas (h), Guillermo: "Derecho antimonopólico y de defensa de la competencia", De. Heliasta, Buenos Aires, 1983, pág. 29).

estricta relación de “competencia” entre comerciantes, sí pueden existir actos o hechos de competencia desleal a los cuales deberá aplicárseles la ley proyectada y no dejárseles por fuera, como sugiere la objeción.

c) “*Ambito de aplicación*”

En cuanto al ámbito objetivo de aplicación de la ley a que se refiere el artículo 2º del proyecto, anotamos que se está tomando la norma fuera del contexto de la ley la cual sancionará, obviamente, no a los medios lícitos de incrementar la participación en el mercado sino, precisamente, a aquellos medios ilícitos que persigan el mismo fin.

En relación con la objeción al ámbito subjetivo de aplicación, particularmente al contenido del inciso 2º del artículo 3º del proyecto, es lógico que dentro de un contexto global como el que se pretende regular, no se admitan condiciones que sectoricen el fenómeno económico; por otro lado, no es exacta la consideración según la cual “abre la puerta para demandar por esta vía a cualquier participante en el mercado”, ya que hay necesariamente que tener en cuenta los aspectos objetivos que darían lugar a una acción, como, por ejemplo, el daño efectivo recibido o previsto por el acto desleal; así, cualquier participante en el mercado podría demandar por esta vía, pero si resultare afectado por un acto de competencia desleal.

En este mismo contexto, es irreal una absoluta separación entre actos de competencia desleal y prácticas comerciales restrictivas por la interrelación de las actuaciones de los sujetos que concurren al mercado.

Igualmente, son predicables respecto de la objeción analizada, los planteamientos hechos en el punto inmediatamente anterior en cuanto a que no es posible desagregar la norma e interpretar los incisos aisladamente, sino dentro del contexto general del artículo completo y de la totalidad del proyecto; de lo contrario, una expresión tomada aisladamente, perdería su sentido.

d) “*Noción de prestaciones mercantiles*”

La noción de prestaciones mercantiles no es ni confusa ni inadecuada, ya que, según la definición que se plasma en el artículo 5º del proyecto, es una forma de cobijar en una sola denominación a aquellas actividades mercantiles que pueden resultar afectadas por actos desleales de algún actor del mercado. Recordemos a respecto que el Cód-

igo de Comercio no define qué son actos mercantiles, sino que enumera cuáles lo son y cuáles no; por tanto, pretendemos la utilización de un solo concepto que involucre esa gama de actividades sin necesidad de enumerarlas.

No es más, entonces, que una definición global para efectos de la ley, enunciativa y no taxativa, que amplía la referencia escueta a los productos o servicios del competidor a que aluden los numerales 1º y 2º del artículo 75 del Código de Comercio.

e) “*Prohibición general*”

Como hemos dicho anteriormente, y como es sabido a nivel doctrinal, lo censurable de los actos de competencia es su deslealtad, esto es, su ejercicio contrario a los sanos usos y costumbres mercantiles o a la buena fe en materia comercial.

Así lo señala el numeral 2º del artículo 10 bis del Convenio de París en el cual se fundamenta el artículo 7º del proyecto, al disponer que: “2. Constituye acto de competencia desleal todo acto de competencia contrario a los usos honestos en materia industrial o comercial”.

La objeción planteada incurre, una vez más, en la falla de tomar una expresión o frase del artículo sacándola de su contexto con lo cual, lógicamente, pierde su sentido.

e) “*Imprecisión en la definición de actos de competencia desleal*”

Además de la definición genérica de actos de competencia desleal contenida en el artículo 7º, el proyecto contempla doce (12) situaciones particulares constitutivas de competencia desleal que se desarrollan con base, no sólo en la actual enumeración del artículo 75 del Código de Comercio, sino también en la proliferación de variaciones de dichas actividades en el mercado que, dado lo escueto de la enunciación del artículo 75 citado, quedan impunes pese al perjuicio que causan.

Recalamos que son doce (12) las situaciones contempladas, de las cuales la objeción realmente se refiere a una expresión inserta en tres (3) artículos, el 11, 12 y 13, cual es “la omisión de las verdaderas”; por tanto, es excesiva la descalificación general contenida en la primera parte de la glosa aludida y tiene la misma falla anotada anteriormente, de sacar del contexto general de la norma, una sola expresión.

En cuanto a la observación sobre la consideración de desleal de todo acto de com-

paración que *omita* las indicaciones verdaderas del competidor o del producto comparado, si bien es cierto que nadie está obligado a alabar las bondades de los productos, establecimientos o actividades de un competidor, también lo es que el acto de comparación o la descripción del producto o servicio ofrecido o la alusión al competidor mismo debe basarse no sólo en factores comparables, sino también reales.

Por otro lado, la *omisión*, según como se utilice, es una forma de mentir o de engañar, y es esa omisión con fines de engaño o de descrédito del competidor la que se sanciona; no hacerlo, es permitir que prosperen prácticas indebidas que ya se están viendo en el mercado colombiano sin que autoridad alguna pueda detenerlas o sancionarlas.

La objeción comentada es, pues, exagerada y, de prosperar, dejaría sin protección frente a actos que estamos viendo día a día.

f) “*Pactos desleales de exclusividad*”

No es cierta la objeción planteada en este punto; lo contrario conduciría a segmentar la norma ante un fenómeno económico global.

Por otro lado, los pactos de exclusividad son atentatorios de los principios de lealtad en la competencia en la medida en que buscan restringir el acceso de los competidores al mercado o monopolizar la distribución de productos o servicios, lo que significa, ni más ni menos, limitar la libre competencia económica protegida por el artículo 333 de la Constitución.

Y es precisamente contra esos actos limitativos, entre otros, que debe proteger la ley al competidor, cualquiera sea su calidad, al mercado mismo y, por tanto, al consumidor final, quien tiene derecho a adquirir lo que desee y no lo que le obliguen a adquirir los vendedores, presionados a su vez en su actividad mercantil por pactos de exclusividad impuestos por un proveedor de mayor fuerza económica en el mercado.

Confluyen, inevitablemente, en el fenómeno analizado, un evento de competencia desleal con una práctica comercial restrictiva, protegiéndose así, no sólo al competidor al que los pactos de exclusividad impiden su derecho a acceder al mercado, sino igualmente al mercado mismo, el cual debe desenvolverse sanamente, sin interferencias, sometido simplemente a la oferta y la demanda y a las leyes que delimiten el alcance de la libertad económica cuando sean procedentes de acuerdo con la Constitución Política.

En cuanto a la derogatoria de los artículos 975 y 976 del Código de Comercio, consideramos que es conveniente dentro del marco general del proyecto y que es menos restrictiva respecto del contrato de suministro en la medida en que solamente los prohíbe cuando se encaminen a evitar el acceso de un competidor al mercado o a monopolizar la distribución, dejando los demás aspectos a la libre regulación entre las partes. Se busca, entonces, la protección del mercado, del competidor y del consumidor prohibiendo sólo los aspectos que los vulneran, pero no todos.

g) *“Legitimación activa y pasiva en procesos judiciales”*

En relación con la legitimación activa, no es cierto que el artículo 21 del proyecto no contemple el hecho de ser beneficiario de una indemnización quien sufrió el perjuicio por el acto de competencia desleal. En efecto, la norma proyectada dispone que “...cualquier persona que participe o demuestre su intención para participar en el mercado, cuyos intereses económicos resulten perjudicados o amenazados por los actos de competencia desleal...”.

Por tanto, es obvio a la luz de las disposiciones procesales que quien demande en ejercicio de las acciones contempladas en el artículo 20 del proyecto, tendrá que demostrar el perjuicio; ello en nada demerita la legitimación en la causa que se otorga a una asociación gremial, por ejemplo, la cual puede demandar cuando resulten gravemente afectados los intereses de sus miembros, independientemente de la indemnización, por cuanto para lograr ésta, evidentemente tendrá que determinar a quién afectó el acto de competencia desleal para que prospere la acción desde este punto de vista de la indemnización. La norma, en modo alguno, elimina los presupuestos procesales que rigen nuestro ordenamiento jurídico.

En cuanto a la glosa planteada a la legitimación pasiva, consideramos que la norma pretende hacer efectivo el principio de responsabilidad que conlleva el ejercicio de cualquier actividad empresarial, comercial o industrial. En el ejemplo planteado en la objeción; relativo a una posible acción contra publicistas o medios de comunicación, aun cuando un tanto exagerado, se olvida la inmensa fuerza que en materia comercial tienen los medios publicitarios ya que, por su conducto, se desarrolla gran parte de la competencia comercial y se llega al consumidor final; la publicidad debe ser responsable y

leal y las empresas de publicidad deben conocer qué tipo de propaganda es leal o no de acuerdo con la ley, de cuyo conocimiento nadie está eximido.

No se trata, en todo caso, de plasmar una restricción a los medios de comunicación o a las empresas publicitarias, sino de exigir de cada cual su cuota de participación y responsabilidad en la obtención de un mercado sano y libre.

h) *“Disposiciones procesales”*

Las objeciones planteadas a las figuras novedosas planteadas en el proyecto son demasiado genéricas por un lado y, por otro, no es exacto que los vacíos deban llenarse con disposiciones de las leyes españolas, sobre todo por cuanto el artículo 26 es claro y no requiere reglamentación adicional. No es más que la práctica, con carácter urgente dada la rapidez con que se suceden los actos en el mercado, de pruebas anticipadas bajo ciertas garantías, figura de la cual podemos encontrar un antecedente en la Ley 23 de 1982 sobre protección de derechos de autor.

En cuanto a la observación al inciso final del artículo 26, tampoco es aceptable en la medida en que simplemente se le deja la opción al juez de determinar el efecto de su acto según las circunstancias.

i) *“Funciones de la Superintendencia de Industria y Comercio”*

En relación con la remisión al Código Contencioso Administrativo para lo no previsto en el proyecto en relación con el procedimiento administrativo de investigación y sanción, éste contiene en su primera parte las normas generales en cuanto a actuaciones de la administración y los términos en los cuales deben surtirse las actuaciones, así como la figura del silencio administrativo y las sanciones a que se harían acreedores los funcionarios omisos o demorados en resolver; adicionalmente, observamos que idéntica remisión contiene el artículo 52 del Decreto 2153 de 1992, el cual reglamenta el procedimiento investigativo y sancionatorio que adelante la Superintendencia de Industria y Comercio en los eventos de promoción de la competencia y prácticas comerciales restrictivas.

Por tanto, no es necesaria una norma con términos perentorios distintos a los generales, la cual, por otro lado, no garantiza realmente la efectividad de los mismos.

En cuanto a la objeción de inconstitucionalidad parcial en relación con los artículos 33 a 36 del proyecto, la aceptamos.

Proposición final

En relación con las objeciones planteadas por el Presidente al Proyecto de ley número 67 de 1994 Senado, 271 de 1995 Cámara, proponemos lo siguiente:

1. No aceptamos las objeciones de inconveniencia por las razones expuestas en la presente ponencia.
2. Aceptamos las objeciones de inconstitucionalidad respecto de los artículos 33 a 36 del proyecto.

Roberto Herrera.

CONTENIDO

Gaceta No.496-Jueves 28 de diciembre de 1995

CAMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

	Págs.
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 093 de 1995 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre Participación Democrática de las Organizaciones Civiles”	1
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 141 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1222 de 1986, con el objeto de regular totalmente los aportes que los departamentos y sus entidades descentralizadas están obligados a transferir en favor de las Contralorías Departamentales y parcialmente la autonomía administrativa y presupuestal de estas entidades y se dictan otras disposiciones”	9
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 158 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se redefinen las funciones del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se autoriza al Gobierno la organización de una Unidad Administrativa Especial.”	12
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 161 de 1995 Cámara, “por la cual se crea la emisión de la estampilla proacueducto y alcantarillado del Meta y se dictan otras disposiciones”	14
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 199 de 1995 Cámara, “por medio de la cual se fijan términos para el pago oportuno de cesantías para los servidores públicos, se establecen sanciones y se dictan otras disposiciones” ...	15
Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 124 de 1995 Senado y 213 de 1995 Cámara, “por la cual se desarrolla el artículo 354 de la Constitución Política, se crea la Contaduría General de la Nación como una Unidad Administrativa Especial adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y se dictan otras disposiciones.”	16

TEXTOS DEFINITIVOS

Aprobado en sesión plenaria de la Cámara de Representantes del Proyecto de ley 129 de 1995 Cámara, 168 de 1995 Senado, “por la cual se determina el régimen aplicable a las contravenciones especiales y se dictan otras disposiciones”	17
---	----

OBJECIONES

Objeciones al Proyecto de ley número 67 de 1994 Senado, 271 de 1995 Cámara, “por la cual se dictan normas sobre competencia desleal”	21
--	----