



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - IVSTITIA ET LITTERAE

ISSN 0123-9066

AÑO VIII - Nº 562

Santa Fe de Bogotá, D. C., viernes 17 de diciembre de 1999

EDICION DE 20 PAGINAS

DIRECTORES:

MÁNUEL ENRIQUEZ ROSERO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

GUSTAVO BUSTAMANTE MORATTO
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NUMERO 209 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se prohíbe la exportación del gas natural colombiano.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1º. La Nación no podrá directamente, ni a través de ninguna Empresa Industrial y Comercial del Estado o de Economía Mixta, vender a ningún país o empresa extranjera, o empresa colombiana para exportar, el gas natural que exista en el subsuelo colombiano hasta tanto no se cumplan los siguientes requisitos:

- a) Esté cubierto el servicio público de gas natural domiciliario en un 85% de la totalidad de los hogares del país, y
- b) Las reservas de gas natural probadas técnicamente en el país, garanticen su consumo interno durante 70 años al menos.

Artículo 2º. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción.

Presentada por:

Carlos Ardila Ballesteros,
Honorable Senador de la República.

EXPOSICION DE MOTIVOS

Señores Congresistas:

El debate que ha suscitado en el país la posible venta al extranjero de uno de nuestros recursos naturales no renovables como es el gas Natural, me ha llevado a presentar este proyecto de ley, mediante el, busco que el Gas natural no sea exportado a otros países, sin llenar previamente las expectativas de los nacionales colombianos contribuyendo a mejorar la calidad de vida de nuestros compatriotas.

No sería lógico que antes de que el Gas Natural llegue a una cobertura suficiente para los Nacionales, sea exportado beneficiando a otros países, o a empresas multinacionales, y además exponiendo

a los colombianos a acudir de nuevo, en unos años a otros combustibles como el cocinol o el gas propano para el uso doméstico:

Este proyecto de ley que someto a su consideración tiene como único objetivo, entonces, reglamentar la exportación del gas natural colombiano, con el objeto de que primero se garantice su uso por parte de nuestros conciudadanos.

Presentada por:

Carlos Ardila Ballesteros,
Honorable Senador de la República.

SENADO DE LA REPUBLICA

SECRETARIA GENERAL

Tramitación de Leyes

Santa Fe de Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 1999

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de ley número 209 de 1999 Senado, *por medio de la cual se prohíbe la exportación del gas natural colombiano*, me permito pasar a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Manuel Enríquez Rosero,
Secretario General honorable Senado de la República.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPUBLICA

Santa Fe de Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 1999

De conformidad con el informe de Secretaría General, dése por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional Permanente, para lo cual se harán las anotaciones de

rigor y se enviará copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta Legislativa del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Miguel Pinedo Vidal.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Manuel Enríquez Rosero.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1998
CAMARA, 15 DE 1999 SENADO**

por medio de la cual se adicionan los artículos 8º, 25, 37, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Presentamos a esta célula legislativa ponencia para primer debate del Proyecto de ley número 54 de 1999 Cámara y 15 de 1999 Senado, *por medio de la cual se adicionan los artículos 8º, 25, 37, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*

En mi calidad de ponente, y luego de haber hecho un estudio acerca de la conveniencia y constitucionalidad del texto del proyecto inicial, me he apartado de la ponencia del Senador Alfonso Lizarazo, y he introducido algunas modificaciones y supresiones al articulado.

Colombia, gracias a su ubicación geopolítica, sus riquezas naturales e históricas posee un gran potencial de explotación turística. Sin embargo, esta industria ha sido golpeada por la crisis económica que atraviesa el país y por los problemas de orden público que se presentan en buena parte del territorio. Por ello, el Estado debe asegurar, más que antes, una intervención a través de la formulación de políticas sectoriales coherentes que se materialicen en proyectos y programas de competitividad y promoción del turismo. De hecho, y tal vez la institución más importante de la Ley 300 de 1996 es la creación del Fondo de Promoción Turística de Colombia, cuyo objeto es el de financiar proyectos y campañas tendientes a incentivar el turismo y todas las actividades económicas y turísticas indirectas. Sus recursos provienen de dos fuentes, una contribución parafiscal de una tasa del 2.5 por mil de las ventas netas los prestadores de servicios turísticos (establecimientos hoteleros y hospedajes, agencias de viaje y restaurantes turísticos), y por otro lado, ingresan al fondo recursos del presupuesto general de la Nación, a través del Ministerio de Desarrollo Económico.

Las contribuciones parafiscales ascienden a un monto total de \$2.191 millones y los recursos ordinarios a \$6.207 millones aproximadamente. La totalidad de estos recursos es administrada por el Administrador del Fondo, previsto en la Ley 300 en su artículo 41, quien reúne condiciones de representatividad nacional de los sectores aportantes, de conformidad con los términos de la normatividad. Es el Consorcio Promotor, entidad de derecho privado, conformada por Anato (Asociación Colombiana de Agencias de Viajes), Cotelco (Asociación Hotelera de Colombia) y Acodres (Asociación Colombiana de la Industria Gastronómica), la encargada de administrar el fondo, previa adjudicación del contrato de administración por parte del Ministerio de Desarrollo.

Este Consorcio, recauda la contribución parafiscal y la ejecuta, además de seleccionar los proyectos a financiar con tales recursos. La

filosofía del Fondo y, en especial de las contribuciones parafiscales, es la de fortalecer el sector del turismo, y en ese mismo sentido se ha pronunciado la Corte Constitucional, quien en varias ocasiones se ha referido al origen de este tipo de recursos y su destinación:

“De las anteriores exposiciones quedan varias cosas claras.

En primer lugar que el término “contribución parafiscal” hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas.

En segundo lugar, que dicho gravamen es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados.

En tercer lugar, que se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general.

En cuarto lugar que los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional.

Y por ultimo, que los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado”. (Cfr. Sentencia C-040 del 11 de febrero de 1993. M. P.: doctor Ciro Angarita Barón).

“...la contribución parafiscal, fruto de la soberanía fiscal del Estado, es una contribución obligatoria para cierto sector de la sociedad, cuya finalidad es la reversión de tales recursos en ese mismo sector. En efecto, las características de la cuota parafiscal son la obligatoriedad, la singularidad y la destinación sectorial. Obligatoriedad porque el sujeto gravado no puede eximirse del deber de pagar la contribución. Singularidad porque recae sobre un específico grupo de la sociedad. Y destinación sectorial porque la contribución mencionada se revierte en el sector del cual se ha extraído”. (Corte Constitucional. Sentencia C-546 del 1º de diciembre de 1994. M. P.: doctor Alejandro Martínez Caballero).

El artículo 12 de la Ley 179 de 1994 (Orgánica del Presupuesto Nacional); modificado por el artículo 2 de la Ley 225 de 1995, define así las rentas parafiscales:

“Son contribuciones parafiscales los gravámenes establecidos con carácter obligatorio por la ley, que afectan a un determinado y único grupo social o económico y se utilizan para beneficio del propio sector. **El manejo, administración y ejecución de estos recursos se hará exclusivamente en la forma dispuesta en la ley que los crea y se destinarán sólo al objeto previsto en ella,** lo mismo que los rendimientos y excedentes financieros que resulten al cierre del ejercicio contable...”.

De suerte que la persona encargada de administrar estos recursos debe pertenecer al sector del cual provienen, puesto que ello asegura una gestión y ejecución diligente y sobre todo encaminada a cumplir con los objetivos para los cuales fue creada. Por ello, y con razón la ley 300 estableció que quien debía administrar estos recursos debería ser una persona que encarnara la representación de los sectores aportantes, a nivel nacional.

El presente proyecto de ley, en su versión original preveía que la administración y ejecución de estos recursos la llevaran a cabo los Círculos Metropolitanos Turísticos, creados por la Ley 300 de 1996, sin embargo, los ponentes nos apartamos de esta propuesta inspirados en razones de juridicidad y de conveniencia, y en su lugar proponemos

otra fórmula tendiente a fortalecer el turismo doméstico en las regiones y municipios con potencial turístico.

En primer lugar, los denominados Círculos Metropolitanos Turísticos, fueron creados por la Ley 300 de 1996 como una forma de integración de municipios para mejorar la prestación de servicios turísticos por cooperación o asociación. Para ello, en esa ocasión el legislador enumeró, taxativamente, una serie de círculos para adelantar estas tareas. El autor de este proyecto de ley, pretendía remitir estos círculos al régimen jurídico de las Asociaciones de Municipios regulados por la Ley 136 de 1994, remisión que traería confusas consecuencias jurídicas para el régimen general de los municipios.

Como quedó planteado anteriormente, la jurisprudencia y la usanza muestran que quien recauda y administra los recursos parafiscales son entidades que tienen un nexo con los sectores aportantes, situación que garantiza que su reversión se haga con criterios de eficiencia y de beneficio. De modo que trasladar el recaudo y administración a personas ajenas al sector del turismo y a los mismos aportantes desdibujaría la naturaleza misma de la contribución parafiscal. Este tipo de contribuciones es administrado por los aportantes como sucede en el caso del café, la caña de azúcar etc., permitir su recaudo a entidades de otro orden podría acabar con la esencia misma de la figura: la reversión en el mismo sector. De esta manera, estimamos improcedente la administración y recaudo de estos fondos por parte de los Círculos Metropolitanos Turísticos, que si bien pueden adelantar gestiones tendientes a fortalecer el turismo, no son aportantes, además de que ello generaría la regionalización una contribución nacional, destinada a cumplir con un objeto nacional: la política turística del Gobierno Nacional.

De otra parte, la institución de los Círculos Metropolitanos Turísticos atenta contra los principios rectores de la autonomía de las entidades descentralizadas territorialmente. Así, los municipios, entes territoriales con personería jurídica, actúan de conformidad con el principio de igualdad y libertad de asociación, es decir, que gozan de plena capacidad para adquirir derechos y obligaciones, sin más requisitos que su voluntad, salvo en los casos en que se requiere de autorización de los Concejos municipales o de la voluntad popular de los ciudadanos. En otras palabras tal y como lo prevé la Ley 136 de 1994, en el Capítulo IX, de las Asociaciones de Municipios, un municipio se asocia con otro porque existe entre ellos, lo que los juristas denominan *animus societatis*, y es así porque tienen plenas capacidades civiles y públicas para obligarse. No se puede imponer a un ente descentralizado territorialmente, que goza de plenos derechos y atribuciones, una asociación con otro, sin que medie su voluntad.

Traigo esto a colación porque el objetivo original de este proyecto de ley, era el de crear, taxativamente, mediante ley unas asociaciones con personería jurídica para adelantar programas turísticos, que bien pueden ser gestionados a través de figuras existentes como las propias asociaciones de municipios o por medio de convenios interinstitucionales. Los Circuitos Metropolitanos Turísticos, como los plantea el autor del proyecto, atentan contra los principios básicos de la descentralización, cuales son los de otorgarle a los entes territoriales plena autonomía para tomar decisiones, pero al condicionar su creación a la voluntad del legislador lo que se está haciendo es favoreciendo a unos en detrimento de otros que, por cualquier motivo no fueron considerados por el Congreso. La diferencia fundamental

entre las asociaciones de municipios y los círculos metropolitanos, es que los primeros son creados por voluntad de las partes, en tanto que los segundos dependen de la voluntad del legislador, situación que viola el principio de autonomía de los entes territoriales.

Lo que sugiero es que los municipios interesados en asociarse para promocionar sus riquezas turísticas recurran a las instituciones existentes, donde prima la libertad y la autonomía de voluntad. Y para ello, además proponemos en este proyecto de ley, que al menos el 40% del total de los recursos anuales del Fondo de Promoción Turística se destinen a financiar proyectos de promoción en las regiones y en los municipios, para fortalecer el turismo doméstico, el de los colombianos. De esta forma, se aseguran unos recursos que existen, que provienen de la contribución parafiscal y del presupuesto general de la Nación, para que sean invertidos en los municipios y departamentos que tengan un potencial turístico que explotar a través de campañas institucionales.

De otro lado, considero que la eventual creación de círculos metropolitanos turísticos, generaría desigualdad frente a municipios que quedan excluidos de la voluntad del legislador y generarían desorden jurídico entre los regímenes jurídicos de los entes territoriales.

En consecuencia, con la supresión del artículo relativo a la creación de los Círculos Metropolitanos Turísticos, como los planteó el Senador Ponente, también se suprimen los artículos 6°, 7°, 8°, y 9° del proyecto que guardaban un directo nexo de causalidad con esta figura.

Finalmente, considero que en la actual situación de escasez de recursos por parte de la población, el aumento del desempleo y la situación de orden público que atraviesa la mayor parte del territorio colombiano, es absolutamente inconveniente para la industria del turismo y sus actividades derivadas indirectas la imposición de un tributo directo en cabeza del turista. Si bien la Ley 300 previó la posibilidad de los municipios de crear un peaje turístico (artículo 25) en los municipios con una población inferior a 100 mil habitantes, lo cierto es que hasta hoy ningún municipio lo ha creado, pues las autoridades del orden nacional no han emitido su concepto favorable. Un tributo de esta naturaleza tendría consecuencias negativas sobre el tráfico de turistas, ya que significaría un egreso adicional a los costos que implica el desplazamiento desde el lugar de origen. Por estas razones, no apoyo la posibilidad para establecer este tributo sin el previo concepto favorable del gobierno nacional, tal y como está previsto hoy.

Para facilitar la gestión del Fondo, se incluye una adición al artículo 46 de la Ley 300, en el sentido de que pueda asistir al Comité Directivo del Fondo de Promoción Turística el delegado del Gerente General de Proexport, ya que la norma solo prevé la asistencia del titular, situación que ha complicado el quórum del Comité, por cuanto este último no siempre puede asistir.

Honorables Senadores, propongo a esta Comisión dar primer debate a este Proyecto de ley número 54 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

De los honorables Senadores,

Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1998

CAMARA, 15 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

SE MODIFICA EL TITULO

DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1998

CAMARA, 15 DE 1999 SENADO

el cual quedará así: *por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*

Primero. El artículo 2° quedará así:

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 40 de la Ley 300 de 1996 el siguiente inciso:

Los recursos parafiscales se destinarán única y exclusivamente a los sectores aportantes.

Segundo. El artículo 3° quedará así:

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 43 de la Ley 300 de 1996 el siguiente párrafo.

Parágrafo. Al menos el 40% de los recursos del presupuesto anual del Fondo se destinarán a la financiación de proyectos de promoción y mercadeo turístico doméstico, de conformidad con las políticas fijadas por el Gobierno Nacional.

Tercero. El artículo 4° quedará así:

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 46 literal d) de la Ley 300 de 1996:

Artículo 46 literal d) El Gerente General de Proexport o su delegado.

Cuarto. El artículo 5° quedará así:

Artículo 5°. Adiciónese al 109 de la Ley 300 de 1996 los siguientes párrafos:

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Atlántico, conformado por los municipios de Juan de Acosta, Puerto Colombia, Tubará, Piojó y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Sumapaz-Oriente del Tolima, conformado por los municipios de Melgar, Carmen de Apicalá, y Cunday.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Tequendama-Cundinamarca conformado por los municipios de Girardot, Ricaurte y Nilo.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de la Depresión Momposina-Bolívar, conformado por los municipios de Mompós, Magangué, Talaiga, Zambrano, Plato y El Banco Magdalena, Chimichagua, Curumaní y Tamalameque, departamento del Cesar.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de La Guájira, conformado por los municipios de Manaure, Uribia, Dibulla, Palomino, Maicao y Riohacha.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de Cartagena, conformado por los municipios de Santa Catalina, Bayunca y el Distrito de Cartagena.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Golfo de Morrosquillo, conformado por los municipios de Santiago de Tolú, San Antero y San Onofre.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte del Magdalena, conformado por los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga y el Distrito de Santa Marta.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico conformado por los municipios de Pedraza y Cerro de San Antonio, departamento del Magdalena, Calamar, Bolívar y Suam, departamento del Atlántico.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte del Cesar conformado por los municipios de Valledupar, Pueblo Bello, Manaure, La Paz y San Diego.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de San José de Cúcuta conformado por los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Chinácota y Pamplona.

Quinto. Se suprime el artículo 6°.

Sexto. Se suprime el artículo 7°.

Séptimo. Se suprime el artículo 8°.

Octavo. Se suprime el artículo 9°.

De los honorables Senadores,

Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.

TEXTO PRESENTADO PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 54 DE 1998

CAMARA, 15 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 300 de 1996 el siguiente numeral:

13. Un delegado de los circuitos metropolitanos turísticos, elegido democráticamente.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 40 de la Ley 300 de 1996 el siguiente inciso:

Los recursos parafiscales se destinarán única y exclusivamente a los sectores aportantes.

Artículo 3°. Adiciónese al artículo 43 de la Ley 300 de 1996 el siguiente párrafo:

Parágrafo. Al menos el 40% de los recursos del presupuesto anual del Fondo se destinarán a la financiación de proyectos de promoción y mercadeo turístico de las entidades territoriales, de conformidad con las políticas fijadas por el Gobierno Nacional.

Artículo 4°. Adiciónese al artículo 46 literal d) de la Ley 300 de 1996:

Artículo 46 literal d) El Gerente General de Proexport o su delegado.

Artículo 5°. Adiciónese al 109 de la Ley 300 de 1996 los siguientes párrafos:

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Atlántico, conformado por los municipios de Juan de Acosta, Puerto Colombia, Tubará, Piojó y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Sumapaz-Oriente del Tolima, conformado por los municipios de Melgar, Carmen de Apicalá y Cunday.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico del Tequendama-Cundinamarca conformado por los municipios de Girardot, Ricaurte y Nilo.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de la Depresión Momposina-Bolívar, conformado por los municipios de Mompós, Magangué, Talaiga, Zambrano; Plato y El Banco Magdalena, Chimichagua, Curumaní y Tamalameque, departamento del Cesar.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de La Guajira, conformado por los municipios de Manaure, Uribia, Dibulla, Palomino, Maicao y Riohacha.

Créase el Circuito Metropolitano Turístico de Cartagena, conformado por los municipios de Santa Catalina, Bayunca y el Distrito de Cartagena.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Golfo de Morrosquillo, conformado por los municipios de Santiago de Tolú, San Antero y San Onofre.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte del Magdalena, conformado por los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga y el Distrito de Santa Marta.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico conformado por los municipios de Pedraza y Cerro de San Antonio, Departamento del Magdalena, Calamar, Bolívar y Suam, departamento del Atlántico.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte del Cesar conformado por los municipios de Valledupar, Pueblo Bello, Manaure, La Paz y San Diego.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de San José de Cúcuta conformado por los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Chinacota y Pamplona.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Senadores,

Juan Fernando Cristo,
Senador de la República.

* * *

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 1998 CAMARA,
15 DE 1999 SENADO**

por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 41, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.

Doctor

GUILLERMO CHAVEZ CRISTANCHO

Presidente Comisión Sexta Senado de la República

Ciudad

Señor Presidente y honorables Senadores:

En cumplimiento del encargo que la Presidencia de esta honorable Comisión Constitucional nos asignó para rendir ponencia al proyecto de ley de la referencia, hemos procedido al análisis y estudio del texto presentado por el honorable Representante Carlos Ramos Maldonado, frente al cual estimamos procedentes las siguientes consideraciones.

Antecedentes del proyecto de ley

El proyecto sometido a estudio de la Comisión Sexta del Senado, tiene como objeto adicionar los artículos 8°, 25, 37, 41, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y dictar otras disposiciones, relacionadas con la llamada ley General de Turismo.

El fundamento constitucional del proyecto, se encuentra expresado principalmente en los artículos 1°, 2° y 287 de la Constitución Nacional, que se refieren al concepto de descentralización administrativa y cuyo objeto, es que las entidades territoriales gocen de plena autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley.

El proyecto en estudio, fue aprobado en primer debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Cámara el día 16 de diciembre de 1998. En el informe de ponencia, se rindió concepto favorable a la iniciativa legislativa, y se propuso como única modificación la de eliminar la palabra "área" en donde se manifiesta "Círculo o área metropolitana turística" por "Círculo metropolitano-turístico" y donde dice "círculos o áreas metropolitanas turísticas" por "círculos metropolitanos-turísticos".

La justificación para plantear las modificaciones mencionadas, se refieren, a evitar graves yerros jurídicos al hablar de áreas metropolitanas, ya que éstas, se regulan por el artículo 319 de la Constitución Nacional desarrollado por la Ley Orgánica 128 de 1994 sobre áreas metropolitanas, la cual respecto a la creación de estas entidades administrativas, requiere la convocatoria de una consulta popular, ya que éstas en ningún momento pueden ser el resultado del arbitrio del legislador, sino un proceso de tipo sociológico que debe ser ratificado por los asociados que deseen conformar un área metropolitana. Distinto es la asociación de municipios y más concretamente, el Circuito Metropolitano-Turístico, el cual puede ser de creación legislativa, sin contrariar así el marco constitucional. Por tanto, es importante aclarar en definitiva este error semántico, el cual podría generar confusiones en un futuro, e incluso una declaratoria de inexequibilidad del proyecto en estudio.

Con las modificaciones propuestas en primer debate, se presentó igualmente el texto definitivo del proyecto de ley bajo análisis, para segundo debate en la plenaria de la Cámara el cual fue aprobado sin modificaciones adicionales el día 15 de junio de 1999.

Así las cosas, y en razón a que tanto el autor del proyecto de ley, como los ponentes de Cámara hicieron las consultas necesarias con el Viceministerio de Turismo sobre la viabilidad constitucional y legal de esta propuesta, consideramos que es indispensable proponer algunas adiciones o modificaciones al texto aprobado en la plenaria de la Cámara de Representantes, y por tanto, propondremos unos ajustes y adiciones en varios artículos del proyecto, con el propósito de darle mayor claridad jurídica y conceptual a la iniciativa, armonizándola con disposiciones legales como la Ley 152 de 1994 u Orgánica del Plan de Desarrollo y la ley general de contratación o Ley 80 de 1993.

En cuanto a la propuesta contenida en el artículo 2° del proyecto, sobre la posibilidad de que los municipios que hagan parte de los círculos turísticos, puedan establecer peajes turísticos sin concepto previo, se considera que se hace necesario mantener por lo menos el concepto previo favorable del Ministerio de Desarrollo Económico, que es precisamente el Ministerio que se encarga con el Viceministerio de Turismo, de formular la política en materia turística del país.

Respecto a la propuesta contenida en el artículo 4° de la iniciativa, sobre el recaudo de la contribución parafiscal por parte de los Círculos Metropolitanos-Turísticos, estimamos, que por tratarse de unas contribuciones que hacen parte de los recursos del Fondo de Promoción Turística, es indispensable mantener dicha estructura administrativa y más bien, proponemos que mínimo el 40% de estos recursos se destinen a los Círculos Turísticos para la ejecución de planes de promoción y mercadeo turístico.

El artículo 5°, se suprime por cuanto se eliminó la posibilidad de que los Círculos Metropolitanos Turísticos recauden la contribución parafiscal.

La iniciativa contenida en el artículo 6° del proyecto, sobre los planes sectoriales de desarrollo metropolitanos, simplemente se ajusta a que éstos sean de conformidad con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, o Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Se propone igualmente, eliminar o suprimir el artículo 8° del proyecto, por cuanto se hace innecesario, en razón, a que en el artículo 3° de la iniciativa ya se dispuso, que los programas de promoción turística estarán a cargo, tanto de la Entidad Administradora del Fondo de Promoción Turística, como de los Círculos Metropolitanos Turísticos.

De otro lado, se propone una adición al artículo 10 del proyecto correspondiente a la creación del Círculo Metropolitano-Turístico del Tequendama, conformada por los municipios de San Antonio del Tequendama, El Colegio, La Mesa y Anapoima, Estos municipios, además de pertenecer a la región del Tequendama, poseen una invaluable riqueza turística natural representada en concentración de arte rupestre, termas y excelente clima para el descanso y esparcimiento, etc., lo que constituye sin lugar a dudas, sitios dignos de ser visitados, conocidos y promovidos a nivel nacional e internacional. Lo anterior, sin desconocer la vocación turística natural de los municipios como centros vacacionales y recreativos de importancia en la región.

De la misma manera, se propone la creación del Círculo Metropolitano-Turístico del norte de Cundinamarca, conformado por los municipios de Guasca, Guatavita, Sopó y Zipaquirá, que igualmente, constituyen regiones con un amplio potencial turístico de diferentes modalidades, que representan por sí mismas, localidades que deben ser promocionadas a nivel nacional e internacional.

Por lo expuesto, apoyaremos la iniciativa y propondremos darle primer debate al Proyecto de ley número 054 de 1998 Cámara y número 015 de 1999 Senado, con las modificaciones propuestas.

Consideraciones de los ponentes

La figura jurídica que se plantea en el proyecto de ley, es la de los denominados Círculos Metropolitanos Turísticos de que trata la Ley 300 de 1996. Figura que se asemeja a la asociación de municipios, regulada en el Título IX de la Ley 136 de 1994. Los Círculos

Metropolitanos Turísticos son entonces, una forma de integración de municipios que tienen como propósito fundamental la optimización en la prestación de servicios turísticos por cooperación o asociación, que hacen de esta figura administrativa supramunicipal una próspera opción que busque un desarrollo armónico de las regiones en lo económico, social y cultural.

La creación de estos Círculos Metropolitanos Turísticos presentan unas características de localización e interacción, que sin duda se potencializan o generan efectos de sinergia al ser considerados los municipios en su conjunto, o sea, que la agrupación que se realiza y se defina como Círculo pueda alcanzar una ventaja competitiva, a la luz de las diferentes estrategias que el país y la región desean llevar a cabo.

De la misma manera, los Círculos Metropolitanos Turísticos contribuyen en nuestro entender a fortalecer y profundizar el proceso de descentralización administrativa en el país, en materia tan importante como es la industria del turismo.

El proyecto adicionalmente, busca fortalecer los planes de desarrollo turístico regionales, para que se generen condiciones más favorables en el impulso de la competitividad del turismo y recoge en gran parte el objetivo fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1999-2002, constitutivo del documento "Cambio para Construir la Paz" en lo referente a proporcionar a los entes territoriales mayor autonomía en materia turística, por lo que consideramos es un avance importante en la agenda legislativa que en el sector turismo pretende presentar el Gobierno Nacional.

Análisis del articulado

– El artículo 1° del proyecto, adiciona el artículo 8° de la Ley 300 de 1996, permitiendo que un delegado de los Círculos Metropolitanos-Turísticos integre el denominado Consejo Superior de Turismo.

– El artículo 2°, adiciona el artículo 25 de la Ley 300 de 1996, creando un párrafo, en donde se autoriza a los concejos municipales que hagan parte de los Círculos Metropolitanos-Turísticos, para establecer los llamados peajes turísticos sin concepto o autorización alguna y adicionalmente, establece que los recursos que se recauden por este concepto serán administrados por los Círculos Metropolitanos Turísticos.

Se propone, que los peajes turísticos se establezcan previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.

– El artículo 3°, adiciona el inciso 2° del artículo 37 de la Ley 300 de 1996, y establece que la ejecución de los programas de promoción estará a cargo también de los Círculos Metropolitanos Turísticos.

En este artículo, se propone suprimir la posibilidad de que el Viceministerio de Turismo suscriba contratos, por cuanto, por disposición legal, éste carece de personería jurídica que le dé capacidad de contratación.

– El artículo 4° del proyecto, adiciona el inciso 1° del artículo 41 de la Ley 300 de 1996, disponiendo que el recaudo de las contribuciones parafiscales será ejecutado por el Fondo de Promoción Turística o por los Círculos Metropolitanos-Turísticos.

El artículo propuesto se sustituye por un párrafo en el artículo 42, en donde se establece que mínimo un 40% de los recursos del fondo de promoción Turística, se destinen a los Círculos Metropolitanos

Turísticos, para la ejecución de los planes, de promoción y mercadeo turístico y fortalecimiento y mejoramiento de la competitividad del sector.

– El artículo 5º, adiciona el artículo 45 de la Ley 300 de 1996, en relación con la administración del Fondo de promoción Turística, se crea la excepción de lo establecido por la ley a los Círculos Metropolitanos Turísticos, es decir, que el recaudo que ejecuten los Círculos Metropolitanos-Turísticos no se sujetará a lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley 300 de 1996.

Este artículo se suprime, por cuanto la propuesta contenida en el artículo 4º del proyecto, se sustituye por la iniciativa de la destinación mínima del 40% de los recursos del Fondo a los Círculos Turísticos.

– El artículo 6º del proyecto, establece que los Círculos Metropolitanos Turísticos, coordinarán y elaborarán con los municipios los planes sectoriales de desarrollo metropolitanos.

Se ajusta y adiciona en el sentido, de que los planes sectoriales se elaboren de conformidad con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, Orgánica del Plan de desarrollo.

– El artículo 7º del proyecto, establece que el régimen jurídico de los Círculos Metropolitanos-Turísticos, será el mismo establecido para el de asociación de municipios, de que trata el Título IX de la Ley 136 de 1994, de conformidad con lo establecido en el artículo 109 de la Ley 300 de 1996.

– El artículo 8º del proyecto, señala que todos los contratos y convenios a que se refiere la Ley 300 de 1996, sobre promoción y ejecución de programas turísticos se harán de manera directa y exclusiva con los Círculos Metropolitanos-Turísticos, legalmente constituidos.

Se suprime este artículo, por cuanto como ya se dijo en la parte motiva, la posibilidad de ejecutar contratos y convenios sobre promoción turística por parte de los Círculos Metropolitanos Turística ya se encuentra regulada en el artículo 3º del proyecto de ley.

– El artículo 9º del proyecto, establece que los departamentos, distritos y municipios aportarán a los Círculos Metropolitanos Turísticos, los porcentajes de sus ingresos corrientes que determinen las asambleas departamentales y concejos distritales o municipales.

– El artículo 10 del proyecto, adiciona el artículo 109 de la Ley 300 de 1996, creando doce Círculos Metropolitanos-Turísticos más.

En este artículo, se propone la creación de dos (2) Círculos Metropolitanos-Turísticos, conformados como ya se manifestó, por los municipios de Guasca, Guatavita, Sopó y Zipaquirá de un lado, y San Antonio del Tequendama, El Colegio, La Mesa y Anapoima, por las razones expuestas en precedencia.

Finalmente, con la aprobación de este proyecto en ley de la República, se logra de alguna manera reivindicar una más equitativa redistribución de los ingresos que genera el turismo en sus sitios naturales, y se le estaría dando un nuevo manejo a la política y administración del sector turístico, con lo que obtendrían un mayor desarrollo, progreso y fomento de esta actividad en sus regiones.

Proposición final

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos proponer dése primer debate al Proyecto de ley número 054 de 1998 Cámara, número 015 de 1999 Senado, *por medio de la cual se*

adicionan los artículos 8º, 25, 37, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones, con el pliego de modificaciones propuesto.

De los honorables Senadores,

Alfonso Lizárazo S., Juan Fernando Cristo B.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 054 DE 1998 CAMARA, 015 DE 1999 SENADO

Se modifica el Título del proyecto, el cual quedará así: *por medio del cual se adicionan los artículos 8, 25, 37, 42 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones.*

Artículo 2º. Quedará así:

Adiciónese al artículo 25 de la Ley 300 de 1996, el siguiente párrafo:

Parágrafo. Los Consejos Municipales que hagan parte de los Círculos Metropolitano-Turísticos, podrán establecer peajes turísticos, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.

Los recursos que recauden los municipios por este concepto, pasarán a ser administrados por los Círculos Metropolitano-Turísticos que hagan parte.

Artículo 3º. Quedará así:

Adiciónese el inciso 2 del artículo 37 de la Ley 300 de 1996.

La ejecución de los programas de promoción estará a cargo de la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística o de los Círculos Metropolitanos-Turísticos, de acuerdo con los contratos que para el efecto suscriba con el Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 4º. Se suprime, adicionando al artículo 42 de la Ley 300 de 1996 un párrafo, el cual quedará así:

Parágrafo. Mínimo un 40% de los recursos del Fondo de Promoción Turística, se destinarán a los Círculos Metropolitanos-Turísticos para la ejecución de los planes de promoción turística y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector, con el fin de incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico con base en los programas y planes que para el efecto presente la Entidad Administradora o los Círculos Metropolitanos-Turísticos al Comité Directivo del Fondo.

Artículo 5º. Se suprime.

Artículo 6º. Quedará así: los Círculos Metropolitanos-Turísticos, coordinarán con los municipios la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo metropolitanos, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994 los cuales deberán ser remitidos al Ministerio de Desarrollo Económico y al Viceministerio de Turismo.

Artículo 7º. Quedará así:

Adiciónese al artículo 109 de la Ley 300 de 1996, los siguientes pararrayos:

Créase el Círculo Metropolitano-Turísticos del Alto Magdalena (Cundi-namarca), conformado por los municipios de Girardot, Ricaurte y Nilo.

Créase el Círculo Metropolitano-Turístico del norte de Cundinamarca, conformado por los municipios de Guasca, Guatavita, Sopó y Zipaquirá.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de San José de Cúcuta conformado por los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Chinácota y Pamplona.

Créase el Circuito Metropolitano-Turísticos del Tequendama (Cundinamarca), conformado por los municipios de San Antonio del Tequendama, El Colegio, La Mesa, y Anapoima.

De los honorables Senadores:

Alfonso Lizarazo S., Juan Fernando Cristo B.

* * *

**TEXTO AL PROYECTO DE LEY 054 DE 1998 CAMARA,
015 DE 1999 SENADO**

**Propuesto para primer debate, por medio del cual se
adicionan los artículos 8, 25, 37, 42 y 109 de la Ley 300 de 1996
y se dictan otras disposiciones.**

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese al artículo 8° de la Ley 300 de 1996, el siguiente numeral:

13. Un delegado de los Circuitos Metropolitanos-Turísticos legalmente constituidos, elegido democráticamente.

Artículo 2°. Adiciónese al artículo 25 de la Ley 300 de 1996, el siguiente párrafo:

Parágrafo. Los Consejos Municipales que hagan parte de los Circuitos Metropolitanos-Turísticos podrán establecer peajes turísticos, previo concepto favorable del Ministerio de Desarrollo Económico.

Los recursos que recauden los municipios por este concepto, pasarán a ser administrados por los Circuitos Metropolitanos-Turísticos que hagan parte.

Artículo 3°. Adiciónese al inciso 2 del artículo 37 a la Ley 300 de 1996, el cual quedará así:

La ejecución de los programas de promoción estará a cargo de la entidad administradora del Fondo de Promoción Turística o de los Circuitos Metropolitanos-Turísticos, de acuerdo con los contratos que para el efecto suscriba con el Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 4°. Adiciónese el artículo 42 de la Ley 300 de 1996, un párrafo, el cual quedará así:

Mínimo un 40% de los recursos del Fondo de Promoción Turística, se destinarán a los Circuitos Metropolitanos-Turísticos, para la ejecución de los planes de promoción y mercadeo turístico y a fortalecer y mejorar la competitividad del sector, con el fin de incrementar el turismo receptivo y el turismo doméstico con base en los programas y planes que para el efecto presente la Entidad Administradora o los Circuitos Metropolitanos-Turísticos al Comité Directivo del Fondo.

Artículo 5°. Los Circuitos Metropolitanos-Turísticos, coordinarán con los municipios la elaboración de los planes sectoriales de desarrollo metropolitanos de conformidad con lo dispuesto en la Ley 152 de 1994, los cuales deberán ser remitidos al Ministerio de Desarrollo Económico y al Viceministerio de Turismo.

Artículo 6°. El régimen jurídico de los Circuitos Metropolitanos-Turísticos será el mismo establecido para el de Asociación de

Municipios, señalados en el Título IX de la Ley 136 de 1994, conforme con lo establecido en el artículo 109 de la Ley 300 de 1996.

Artículo 7°. Los departamentos, distritos y municipios aportarán a los Circuitos Metropolitanos-Turísticos los porcentajes de sus ingresos corrientes que determinen las asambleas departamentales y los concejos distritales o municipales respectivos.

Artículo 8°. Adiciónese al artículo 109 de la Ley 300 de 1996, los siguientes párrafos.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Atlántico, conformado por los municipios de Juan de Acosta, Puerto Colombia, Tubará, Piojó y el Distrito Especial Industrial y Portuario de Barranquilla.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Sumapaz – Oriente del Tolima, conformado por los municipios de Melgar, Carmen de Apicalá y Cunday.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Alto Magdalena (Cundinamarca), conformado por los municipios de Girardot, Ricaurte y Nilo.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de San José de Cúcuta conformado por los municipios de San José de Cúcuta, Villa del Rosario, Chinacota y Pamplona.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de la depresión Momposina – Bolívar, conformado por los municipios de Mompos, Magangué, Talaigua, Zambrano, Plato y el Banco Magdalena; Chimichagua, Curumaní y Tamalameque, departamento del Cesar.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de La Guajira, conformado por los municipios de Manaure, Uribe, Dibulla, Palomino, Maicao y Riohacha.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico de Cartagena, conformado por los municipios de Santa Catalina, Bayunca y el distrito de Cartagena.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Golfo de Morrosquillo, conformado por los municipios de Santiago de Tolú, San Antero y San Onofre.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte de Magdalena, conformado por los municipios de Pueblo Viejo, Ciénaga y el Distrito de Santa Marta.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico conformado por los municipios de Pedraza y Cerro de San Antonio, departamento del Magdalena; Calamar, Bolívar y Suam, departamento del Atlántico.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte del Cesar, conformado por los municipios de Valledupar, Pueblo Bello, Manaure, La Paz y San Diego.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Norte de Cundinamarca, conformado por los municipios de Guasca, Guatavita, Sopó y Zipaquirá.

Créase el Circuito Metropolitano-Turístico del Tequendama (Cundinamarca), conformado por los municipios de San Antonio del Tequendama, El Colegio, La Mesa y Anapoima.

Artículo 11. La presente ley empezará a regir a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores:

Alfonso Lizarazo S., Juan Fernando Cristo S.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

AL PROYECTO DE LEY 89 DE 1999 SENADO

por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal, hecho en Santo Domingo República Dominicana el día 27 de junio de 1998.

Señor Presidente de la Comisión Segunda

Honorables Senadores:

Me ha correspondido la responsabilidad de estudiar y elaborar la ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 89 de 1999 Senado, "por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal", hecho en Santo Domingo República Dominicana el día 27 de junio de 1998.

A puertas del próximo milenio es innegable que este tipo de convenios tendientes a combatir la delincuencia de todo orden, muy especialmente la concerniente al flagelo del narcotráfico y el contrabando que tanto daño vienen ocasionando a la sociedad es muy importante este tipo de ayuda mutua para que la aplicación de justicia sea más expedita, ágil, eficiente y eficaz entre el Estado Colombiano y el de República Dominicana.

Observo que a la luz de nuestras normas constitucionales, dicho tratado respeta las garantías y derechos fundamentales de las personas que puedan estar involucradas en una investigación de tipo penal por parte del Estado Requiriente, para lo cual deberá cumplirse estrictamente con el procedimiento estudiado en dicho convenio.

Comparto en gran medida los planteamientos esgrimidos en la exposición de motivos en el sentido de que es evidente que hoy en día donde existe una delincuencia organizada, también deben existir en los diferentes Estados del mundo los mecanismos técnico-jurídicos adecuados para combatir este tipo de delincuencia organizada y para esto se debe trabajar organizadamente y en coordinación, pues, se hace necesario establecer trámites ágiles y efectivos para cambiarlo, obviamente, respetando los derechos humanos y fundamentales de las personas involucradas en este tipo de investigaciones, como se anotó con antelación.

Ahora, si bien es cierto que de antaño ha existido cooperación por parte de la República Dominicana hacia Colombia, esta se logra a través de la vía de los exhortos y cartas rogatorias conforme lo establece nuestro Código de Procedimiento Penal y los mecanismos previstos en la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, adoptada en Viena en el año de 1998 y puesta en vigor en nuestro país desde el año de 1994, mediante aprobación de la Ley 67 de 1993, mecanismos que a decir verdad no son los más adecuados expeditos en material penal; este convenio por el contrario, vendría a facilitar mucho más el intercambio de pruebas para así con mayor prontitud proceder a darle

cumplimiento a las ordenes de embargos, incautación u otra medida cautelar sobre bienes producto del ilícito que se esté investigando.

La única salvedad que hago al proyecto de ley es con respecto al artículo 15 que trata sobre la solución de controversias, numerales 1 y 2, pues, pienso que las mismas deberían ser conocidas directamente por las Cortes de los respectivos países, en el caso nuestro, si se trata de los netamente penal, la Corte Suprema de Justicia, y si de interpretación se tratare, la Corte Constitucional.

De esta manera doy por presentada la ponencia solicitada.

Amylkar David Acosta Medina,

Senador Ponente.

* * *

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1999 SENADO

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan disposiciones,

Santa Fe de Bogotá, D. C., 14 de diciembre de 1999.

Señora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI.

Presidenta Comisión Primera Constitucional Permanente

Senado de la República

Honorable Senadora:

Procedo a rendir ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 148 de 1999 Senado, *por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al Servicio Legal Popular y se dictan otras disposiciones*, presentado a consideración del honorable Congreso de la República por el doctor Rómulo González Trujillo, Ministro de Justicia y del Derecho.

INFORME DE PONENCIA DEL PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1999 SENADO

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones.

1. Introducción

Es comúnmente aceptado en el marco de la tradición del pensamiento liberal que la aparición de la figura del juez, como tercero mediador en la resolución pacífica de los conflictos, es el paso que indica la transición de la sociedad primitiva a la sociedad civilizada¹. En efecto, en la medida en que el individuo ve limitado el ejercicio arbitrario de sus propios motivos en defensa de sus intereses, y se ve en la obligación de recurrir a un tercero que medie en la resolución del conflicto entre sus intereses y los de otro individuo en un plano de igualdad de éstos, los primeros y más importantes pasos hacia la convivencia pacífica, y en últimas hacia el mantenimiento de la sociedad democrática, habrán sido dados.

Sin embargo, los mecanismos judiciales formales que garantizan tal convivencia pacífica son muchas veces puestos en marcha de manera innecesaria, y la formalidad que estos implican conlleva a que muchos conflictos de intereses que bien podrían ser solucionados de

¹ Para mayor desarrollo de este punto, Cfr. Naranjo Mesa, Vladimiro. Teoría Constitucional e Instituciones Políticas. Editorial Temis. Bogotá. 1996, pág. 214.

manera menos formal, queden perdidos en un mar de procedimientos y reglas establecidas para conflictos que por su misma naturaleza exigen mayor formalidad, formalidades innecesarias para los casos objeto de la presente ley, resultando así en una justicia lenta y dispendiosa para los conflictos cuya solución requeriría menos formalidad, que en últimas pude llevarnos a flagrantes injusticias.

De la misma manera, la injusticia no se reduce a los casos cuya solución requiere de menos formalidades: en virtud de una clara relación causa-efecto, la congestión creada en el sistema judicial por la constante presencia en éste de casos para cuya solución no es necesaria la presencia de todas las formalidades que éste implica, lleva a que los casos que sí requieren necesariamente de tales formalidades no reciban la atención suficiente, conduciéndonos así como se ve, a la injusticia generalizada, intensificada por inmensos costos para la administración de justicia formal, que se ve obligada a resolver casos en ocasiones cuando su presencia no es necesaria.

Por esto se hace necesario el desarrollo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, de tal manera que éstos puedan ser resueltos en el marco de la legalidad, pero sin necesidad de formalidades que no son útiles, y por el contrario, son nocivas para encauzar la resolución en el siempre deseado camino de la paz. Se llega así a lo que podría llamarse una “justicia por consenso”, entendiendo por ésta la capacidad que tienen los individuos para resolver sus conflictos libre y pacíficamente².

Tales mecanismos son de muy variada especie; sin embargo, el presente proyecto de ley se centra en uno de éstos: La Conciliación.

• La Conciliación

La figura de la conciliación encuentra su desarrollo superior en el artículo 116 de la Constitución Política, el cual consagra en su inciso final la figura según la cual los particulares en determinados casos pueden ser investidos transitoriamente de la función de ejercer como conciliadores en los siguientes términos: “los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de conciliadores o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley”.

En desarrollo, el artículo 64 de la Ley 446 de 1998 la define como “el mecanismo de resolución de conflictos a través del cual, dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador”.

Igualmente lo ha entendido la Corte Constitucional, al afirmar que la conciliación es “un medio no judicial de resolución de conflictos, mediante el cual las partes entre quienes existe una diferencia susceptible de transacción, con la presencia activa de un tercero conciliador, objetivo e imparcial, cuya función esencial consiste en impulsar las fórmulas de solución planteadas por las partes o por él mismo, buscan la forma de encontrar solución y superar el conflicto de intereses existente. Consiste pues la conciliación, en asignarle a personas de reconocida honorabilidad y credibilidad dentro de un determinado conglomerado social, una labor con marcado sabor cívico, en virtud de la cual colaboren con su comunidad, liderando y auspiciando la idea de que las diferencias de sus conciudadanos, se solucionen

mediante el sistema de la conciliación, evitando así el trámite ante la justicia ordinaria.

Es así como la conciliación se erige como una institución con pleno sustento constitucional y legal en el ordenamiento jurídico colombiano. Y no es sólo eso: la conciliación, además de constitucional y legal, es, como se vio anteriormente, necesaria para la buena administración de justicia.

2. Del Proyecto de ley número 148 de 1999 Senado, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones.

En el marco anteriormente descrito, el Ministro de Justicia presenta el proyecto de ley sometido hoy a consideración de la honorable Comisión Primera del Senado de la República. Dicho proyecto puede dividirse en dos partes, a saber:

I. Las normas relativas a la conciliación, y

II. Las normas relativas al Servicio Legal Popular. Se procederá a continuación a analizar cada uno de estos puntos:

I. Las normas relativas a la conciliación.

En el articulado del proyecto en mención se hacen varios aportes tendientes a fortalecer la conciliación como mecanismo de resolución alternativa de conflictos. Es así como, el proyecto formaliza ciertos procedimientos para que el proceso de conciliación sea más ágil y eficiente. Dentro de este marco encontramos, entre otros, la formalización de actas de conciliación determinando con precisión la obligatoriedad de las mismas, así como su contenido (artículo 1º del proyecto de ley), dentro de este artículo el ponente encuentra pertinente realizar un ajuste procedimental, consistente en añadir un numeral que consagre el derecho que le asiste a las partes de la conciliación de tener acceso a una copia del acta de conciliación de la audiencia en la que participaron.

Por otra parte, establece la obligación para el gobierno nacional de desarrollar una categorización de los centros de conciliación extrajudicial, con el fin que únicamente aquellos que queden en primera categoría puedan realizar conciliaciones contencioso administrativas. A la anterior disposición le asiste la lógica y la conveniencia, si se considera los posibles temas de los que versa una conciliación en el ámbito de lo contencioso administrativo. Su importancia es clara y merece un trato especial tal como le es dado por el proyecto de ley. Así mismo, una categorización de los distintos centros de conciliación facilita el desempeño de la administración de justicia por vías no procesales.

En este mismo orden de ideas, el proyecto en mención establece que, en el marco de la conciliación contencioso administrativa, las pruebas deberán ser recepcionadas por el conciliador en el desarrollo de la audiencia, modificando así la carga que establecía la ley 446 de 1998 en su artículo 76, en el cual se establecía que “el juez de oficio, o a petición del Ministerio Público, decretará las pruebas necesarias para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio (...)”. La modificación introducida, al delegar la iniciativa probatoria en cabeza de las partes, presenta un cambio progresivo que está en concordancia con la naturaleza voluntaria que subyace a la figura de la conciliación.

En esta misma tónica progresista, el proyecto de ley en su parte concerniente a la conciliación, amplía el espectro de conciliadores

² Sobre el concepto de Justicia por Consenso, puede verse: Jaramillo, Mario. Justicia por Consenso. Instituto Universitario Sergio Arboleda. Bogotá, 1996, pag. 21.

descrito en la Ley 446 de 1998; a la vez que modifica en varios de sus artículos, la remisión a los conciliadores establecidos en la misma ley, para denominarlos con el término genérico “conciliadores”. Es así como, la mayor parte del articulado del proyecto de ley se refiere a la modificación de los artículos de la Ley 446 de 1998 para establecer el término “conciliadores”: cuando se hace referencia a quienes se encargan de llevar a cabo la audiencia de conciliación.

II. Las normas relativas al servicio legal popular.

En cuanto a las normas relativas al servicio legal popular, el proyecto establece una serie de medidas tendientes a modificar la implementación de éste en relación a la figura de la conciliación.

Sin embargo, si bien es cierto la figura de la conciliación como tal es conveniente y cuenta con el sustrato constitucional necesario, tales cualidades no convergen en la figura del servicio legal popular.

En efecto, consecuente con mi posición al respecto, considero que el servicio legal popular es inconveniente, razón por la cual toda referencia a éste en el proyecto de ley debe ser eliminada. Las razones que me llevan a considerar lo anterior, son las siguientes:

Como es conocido por ustedes, la Corte Constitucional, en Sentencia C-247/99, declaró la constitucionalidad de toda la Ley 446 de 1998, excepto dos disposiciones que permitían prestar este servicio en entidades públicas no relacionadas con la asistencia jurídica a personas pobres o con la eficiencia y descongestión de la justicia. Debe anotarse que la Corte fue clara al considerar que los juicios de conveniencia o inconveniencia no los podía dirimir, ya que “quedan bajo la apreciación soberana del legislador”.

Sin embargo, durante el debate sobre el Servicio Legal Popular se escucharon voces de alerta, como la del Magistrado Eduardo Cifuentes, que advertían sobre una posible vulneración al principio de igualdad. En efecto, en esta ocasión hizo falta que el juez constitucional llevara a cabo una evaluación de la proporcionalidad de las cargas impuestas a los estudiantes según las modalidades para prestar el Servicio Legal Popular. Sin embargo, la Corte sostuvo que no llevó a cabo este tipo de juicios por cuanto podría invadir la órbita del legislador.

Ahora bien, si la Corte no llevó a cabo una evaluación a fondo de la situación los estudiantes, a la vez que dejó de lado una evaluación de la proporcionalidad de las cargas impuestas, argumentando que no llevó a cabo este tipo de juicios por cuanto podría invadir la órbita del legislador; queda completamente claro, que es a nosotros como legisladores a quienes nos compete estudiar la conveniencia o no de la institución del servicio legal popular; tarea que no debemos dejar a un lado y que por el contrario debemos asumir con seriedad, y responsabilidad social para con nuestros conciudadanos.

En este sentido y dado que la Corte dejó de lado una evaluación de la proporcionalidad de las cargas impuestas a los estudiantes de derecho, es menester anotar que, si esto se hubiera realizado se habría encontrado claramente una vulneración al principio de igualdad.

Lo anterior por cuanto el servicio legal popular establece una diferenciación entre los estudiantes de derecho y los estudiantes de otras carreras. Ahora bien, como ustedes sabrán, toda diferenciación no es *per se* inconstitucional, porque puede basarse en circunstancias de hecho excepcionales que la justifique, esto es conocido dentro de la doctrina constitucional como “discriminación positiva”³.

Sin embargo, tal diferenciación no se ve justificada, si se considera el tes de igualdad desarrollado en nuestro medio por la Corte Constitucional⁴. En efecto para que una norma que establece una diferencia sea constitucional, ésta debe cumplir ciertos requisitos, que son:

- a) Que la norma imponga efectivamente una diferenciación;
- b) Que tal diferenciación busque un objetivo claro;
- c) Que la diferenciación sea necesaria para el logro del objetivo propuesto;
- d) Que el beneficio que genera la diferenciación sea proporcional al costo que ésta implica.

a) El servicio legal popular establece una clara diferenciación entre estudiantes de derecho y los estudiantes de otras carreras, basada en la función social de la profesión de abogado, pues impone una carga superior a los estudiantes de derecho que consiste en el desempeño de funciones en cargos públicos, durante un año de dedicación exclusiva, para obtener el título de idoneidad profesional;

b) El servicio legal popular tiene como objetivo la descongestión judicial por medio del trabajo de los estudiantes de derecho, desempeñado en las entidades consagradas en el artículo 151 de la ley 446 de 1998, dentro de las cuales se cuentan: la Fiscalía; el Ministerio Público y las entidades vigiladas por las Superintendencias Bancaria, de Valores y de Sociedades;

c) Sin embargo, tal diferenciación no es necesaria para la consecución del objetivo trazado. Entendiendo la necesidad como la circunstancia en la cual el medio —la diferenciación— es el único camino posible para la consecución del objetivo, la diferenciación impuesta por el Servicio Legal Popular no es un medio necesario para conseguir la descongestión judicial, ya que existen otros medios para conseguir tal objetivo que no entrañan una vulneración al principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de nuestro Ordenamiento Superior. Prueba de esta afirmación son los mismos mecanismos alternativos, diferentes al servicio legal popular, tendientes a la descongestión judicial consagrados en la misma Ley 446 de 1998;

d) La medida tampoco es proporcional por cuanto la carga que se le impone a los estudiantes de derecho es mucho más alta que los beneficios que serían obtenidos con la implementación de la medida. Lo anterior por cuanto los estudiantes de derecho se ven obligados a sacrificar un año de su vida profesional al prestar su servicio legal popular; esto es claro porque los estudiantes de derecho de últimos semestres que se encuentren trabajando se verían obligados a dejar sus empleos para dedicarse exclusivamente al servicio legal popular; y los que no trabajen, perderían la oportunidad de escoger libremente, por lo menos durante un año, la forma en que deseen ejercer su profesión. Este sacrificio sería tendiente a lograr un objetivo que, como se mostró anteriormente, puede ser conseguido por otros medios. En esta medida, el objetivo no justifica la carga impuesta, luego, el sacrificio exigido sería desproporcionado.

Es así como el servicio legal popular es una figura que no cumple su cometido, y por el contrario, crea desigualdades inaceptables en el marco de un Estado Democrático.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-190 de 1996, Magistrado Ponente Hernando Herrera.

⁴ Ver Sentencia C-22 de 1996, Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.

Por las consideraciones anteriores se propone eliminar el Capítulo II del Proyecto de ley número 148 de 1999, y dar trámite al Capítulo I del mismo con las siguientes modificaciones:

Artículo 1°. Añádase el siguiente párrafo.

Parágrafo. "Las partes de la conciliación tendrán derecho a solicitar y recibir una copia de las actas de conciliación".

Artículo 6°. Reemplácese la expresión "los egresados de facultades de derecho que se hallen en cumplimiento del servicio legal popular y que hayan sido designados en la forma prevista en esta ley". Por la expresión "Los estudiantes de las facultades de derecho miembros del centro de conciliación de su respectiva facultad".

Artículo 14. Reemplácese la expresión "los egresados de facultades de derecho" por la expresión "los estudiantes de las facultades de derecho miembros del centro de conciliación de su respectiva facultad".

Artículo 20. Reemplácese la expresión "el egresado de la facultad de derecho", por la expresión "el estudiante de la facultad de derecho que sea miembro del centro de conciliación de su respectiva facultad".

Añádase un nuevo artículo:

Artículo 95. A *Centro de Conciliación de la Defensoría del Pueblo*. Facúltase a la Defensoría del Pueblo para organizar centros de conciliación en las diferentes regionales y seccionales, los cuales tendrán competencia para conocer de todas aquellas materias a que se refiere el artículo 65 de la presente ley, excepto lo concerniente a conciliaciones contencioso-administrativas.

Parágrafo. El centro de conciliación de la Defensoría del Pueblo prestará sus servicios en forma gratuita.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 148 DE 1999

por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones.

CAPITULO I

De la conciliación

Artículo 1°. *Acta de conciliación*. La Ley 446 de 1998 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 66A. *Acta de conciliación*. Una vez realizada la audiencia de conciliación, el conciliador levantará un acta, suscrita por éste y los intervinientes, la cual contendrá:

1. Lugar, fecha y hora de la audiencia, precisando en cada caso si es la primera, continuación de ésta o nueva audiencia.
2. Identificación del conciliador.
3. Identificación de las personas citadas con señalamiento expreso de las que asisten a la audiencia.
4. Manifestación expresa sobre las excusas presentadas por inasistencia.
5. Determinación del conflicto sometido a conciliación con individualización de los asuntos específicos que son materia de la misma.
6. Propuestas de conciliación presentadas por las partes y el conciliador.

7. Acuerdo logrado por las partes con indicación de la cuantía, modo, tiempo y lugar de cumplimiento de las obligaciones pactadas o la constancia de la imposibilidad de acuerdo y las razones por las que no prosperó.

En caso de suspensión de la audiencia, deberá quedar expresamente consignada la existencia del ánimo conciliatorio y la razón por la cual fue suspendida.

Parágrafo. **Las partes de la conciliación tendrán derecho a solicitar y recibir una copia de las actas de conciliación**

Artículo 2°. El artículo 67 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 67. *Clases*. La conciliación podrá ser judicial o extrajudicial, según se realice al interior o por fuera de un proceso. La conciliación extrajudicial será institucional cuando se realice en los Centros de Conciliación o ante autoridades en cumplimiento de sus funciones conciliatorias; y en equidad cuando se realice ante conciliadores en equidad según lo previsto en ésta ley.

Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional, dentro de los tres (3) meses siguientes a la sanción de la presente ley, expedirá el reglamento mediante el cual se categorizan los centros de conciliación extrajudicial, con el propósito de que únicamente aquellos de primera categoría puedan adelantar la conciliación contencioso-administrativa.

Parágrafo 2°. Mientras el Gobierno Nacional expide el reglamento de que trata el párrafo anterior, los centros de conciliación y arbitramento institucional de las asociaciones profesionales gremiales y de las cámaras de comercio podrán seguir realizando las conciliaciones contencioso administrativas.

Parágrafo 3°. En adelante, las remisiones legales a la conciliación prejudicial se entenderán hechas a la conciliación extrajudicial; y el vocablo genérico de "conciliador" reemplazará las expresiones de "funcionario" o "inspector de trabajo" contenidas en normas, relativas a la conciliación en asuntos laborales".

Artículo 3°. La Ley 446 de 1998 tendrá un nuevo artículo, que formará parte del Capítulo II, del Título I de la Parte III, así:

Artículo 69A. *Requisito de procedibilidad*. La conciliación es requisito de procedibilidad para acudir ante la jurisdicción en asuntos civiles, contencioso administrativos, laborales y de familia, cuando respecto de los mismos proceda la conciliación judicial.

Artículo 4°. El artículo 75 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

Artículo 75. *Comité de conciliación*. La Ley 23 de 1991 tendrá un nuevo artículo, así:

"Artículo 65B. Las entidades y organismos de derecho público del orden nacional, departamental, distrital y municipal y los entes descentralizados de estos mismos niveles, deberán integrar un comité de conciliación, conformado por los funcionarios del nivel directivo que se designen para tal fin, el cual cumplirá las funciones que se le señalen".

Artículo 5°. El artículo 76 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

"Artículo 76. *Pruebas*. En desarrollo de la audiencia de conciliación, el conciliador de oficio, o a petición del Ministerio Público, podrá recepcionar los elementos de juicio necesarios para establecer los presupuestos de hecho y de derecho del acuerdo conciliatorio, los que deberán allegarse dentro de los treinta (30) días siguientes a la audiencia de conciliación. En las audiencias de conciliación

extrajudicial este término se entiende incluido dentro del término de suspensión de la caducidad”.

Artículo 6°. El artículo 77 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 77. *Conciliadores*. “La conciliación extrajudicial podrá ser adelantada a través de los personeros municipales, cuando sean abogados, los agentes del ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, los delegados de la Defensoría del Pueblo, los inspectores de trabajo, los jueces de familia, los defensores de familia, los comisarios de familia, los jueces municipales, los conciliadores en equidad y de los centros de conciliación autorizados, los jueces de paz, los estudiantes de las facultades de derecho miembros del centro de conciliación de su respectiva facultad y todos aquellos a quienes la ley les asigne esa competencia”.

Artículo 6 Bis. Adiciónese a la Ley 446 de 1998 el siguiente artículo:

“Artículo 95A. *Centro de Conciliación de la Defensoría del Pueblo*. Facúltase a la Defensoría del Pueblo para organizar centros de conciliación en las diferentes regionales y seccionales, los cuales tendrán competencia para conocer de todas aquellas materias a que se refiere el artículo 65 de la presente ley, excepto lo concerniente a conciliaciones contencioso-administrativas.

Parágrafo. El centro de conciliación de la Defensoría del Pueblo prestará sus servicios en forma gratuita.

Artículo 7°. La Ley 446 de 1998 tendrá un nuevo artículo, así:

“Artículo 78A. *Cumplimiento del requisito de procedibilidad*. La conciliación extrajudicial deberá surtirse dentro de un término que no podrá exceder de 60 días en ningún caso, los cuales serán contados a partir de la solicitud.

Efectuada la audiencia conciliatoria sin que se hubiese logrado el acuerdo o vencido el término mencionado en el inciso anterior sin que haya podido realizarse la misma por razones ajenas a la voluntad del solicitante, se entenderá cumplido el requisito de procedibilidad. En estos eventos, el conciliador expedirá copia del acta de la diligencia o constancia de las razones que impidieron la realización de la audiencia conciliatoria, para efecto de adjuntarlas en calidad de anexo a la eventual demanda.

Artículo 8°. La Ley 446 de 1998 tendrá un nuevo artículo, así:

“Artículo 78B. *Suspensión de caducidad*. El término de caducidad o el de prescripción de la acción, según el caso, no correrá desde el recibo de la solicitud hasta por un plazo que no exceda de sesenta (60) días. Para este efecto, el plazo de caducidad o el de prescripción se entenderá adicionado por el de duración de la etapa conciliatoria.

Artículo 9°. El artículo 79 de la Ley 446 de 1999, quedará así:

“Artículo 79. *Homologación*. Los trámites de conciliación en materia Contencioso-Administrativa que se surtan ante Centros de Conciliación autorizados por el Gobierno en los términos de esta ley, deberán ser comunicados al Procurador Judicial acreditado ante el Tribunal Contencioso Administrativo de la sede donde funciona el Centro de Conciliación, quien podrá acudir e intervenir durante el trámite conciliatorio si lo estima pertinente.

Lograda la conciliación extrajudicial ante el Centro de Conciliación, se procederá en la forma indicada en el parágrafo del artículo 73 de la presente ley”.

Artículo 10. El título de la Sección 2ª, del Capítulo III del Título I de la Parte III de la Ley 446 de 1998, será: “De la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa”.

Artículo 11. *Solicitud*. El artículo 60 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

“Artículo 60. Antes de incoar cualquiera de las acciones previstas en los artículos 85, 86 y 87 del Código Contencioso Administrativo, las partes individual o conjuntamente formularán solicitud de conciliación extrajudicial, al Agente del Ministerio Público asignado al juez o corporación que fuere competente para conocer de aquellas o a un Centro de Conciliación autorizado por la Dirección General de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de la Justicia y del Derecho. La solicitud se acompañará de la copia de la petición de conciliación enviada a la entidad o al particular, según el caso, y de las pruebas que fundamenten las pretensiones.

El término de caducidad no correrá desde el recibo de la solicitud en el despacho del conciliador hasta por un plazo que no exceda de sesenta (60) días. Para este efecto, el plazo de caducidad se entenderá adicionado por el de duración de la etapa conciliatoria.

Dentro de los diez (10) días siguientes al recibo de la solicitud, el conciliador, de encontrarla procedente, citará a los interesados, para que dentro de los veinte (20) días siguientes a la fecha de la citación, concurren a la audiencia de conciliación el día y la hora que señale. Con todo, sin perjuicio de lo previsto en esta ley en relación con los términos de caducidad de la acción, las partes podrán pedirle al conciliador que señale una nueva fecha”.

Artículo 12. *Procedibilidad*. El artículo 61 de la Ley 23 de 1991.

“Artículo 61. La conciliación administrativa extrajudicial solo tendrá lugar cuando no procediere la vía gubernativa o cuando ésta estuviere agotada.

Si no fuere posible acuerdo alguno, el conciliador firmará el acta en que se dé cuenta de tales circunstancias, declarará cerrada la etapa prejudicial, devolverá a los interesados la documentación aportada y registrará la información sobre lo ocurrido.

Parágrafo 1°. En caso de que las partes soliciten una nueva audiencia de conciliación, dicha solicitud deberá ser presentada de común acuerdo.

Parágrafo 2°. No habrá lugar a conciliación cuando la correspondiente acción haya caducado”.

Artículo 13. El título de la Sección 3ª, del Capítulo 3° del Título I de la Parte III de la Ley 446 de 1998, será: “De la conciliación extrajudicial en asuntos laborales”.

Artículo 14. *Procedibilidad*. El artículo 26 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

Artículo 26. La conciliación extrajudicial en materia laboral deberá intentarse ante los centros de conciliación autorizados, las autoridades administrativas del trabajo, los personeros municipales, los delegados de la defensoría del pueblo, los jueces municipales y los estudiantes de las facultades de derecho miembros del centro de conciliación de su respectiva facultad.

Los conciliadores en equidad y los jueces de paz también podrán celebrar esta conciliación, cuando hayan aprobado los cursos de

capacitación dictados por la Dirección General de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de la Justicia y del Derecho, o por aquellos a quienes esta Dirección avale en los términos del inciso segundo del artículo 91 la Ley 446 de 1998.

La conciliación extrajudicial como requisito de procedibilidad tendrá lugar solamente respecto de los temas que son objeto del procedimiento ordinario en la jurisdicción laboral y no suplirá la vía gubernativa cuando la ley la exija.

El término de prescripción de la acción no correrá desde el recibo de la solicitud en el despacho del conciliador hasta por un plazo que no exceda de sesenta (60) días. Para este efecto, el plazo de prescripción se entenderá adicionado por el de duración de la etapa conciliatoria.

Artículo 15. El artículo 83 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 83. *Obligaciones del conciliador.* El artículo 28 de la Ley 23 de 1991 quedará así:

Artículo 28. El funcionario, Centro de Conciliación o el particular ante quien se tramite la conciliación tendrá las siguientes obligaciones:

1. Citar a las partes dentro de los 8 días siguientes a la presentación de la solicitud, para que dentro de los 20 días siguientes a la citación concurran a la audiencia de conciliación.
2. Citar a su despacho a cualquier persona cuya presencia sea necesaria.
3. Ilustrar a los comparecientes sobre el objeto, alcance y límites de la conciliación.
4. Motivar a las partes para que presenten fórmulas de arreglo con base en los hechos tratados en la audiencia.
5. Velar por que en la conciliación no se menoscaben los derechos mínimos e intransigibles del trabajador.
6. Aprobar el acuerdo de las partes, cuando cumpla con los requisitos exigidos por las normas que regulan la materia. El pronunciamiento sobre el acuerdo carecerá de recursos.
7. Levantar el acta de la audiencia de conciliación”.

Artículo 16. *Citación.* El artículo 29 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

“Artículo 29. El conciliador ante quien se tramite la conciliación extrajudicial citará a las partes mediante un documento que deberá contener al menos lo siguiente:

- a) Lugar, fecha y hora de la realización de la audiencia;
- b) Fundamentos de hecho en que se basa la petición;
- c) Pruebas aportadas y solicitadas por el citante, así como las determinadas por el funcionario;
- d) Las advertencias legales sobre las consecuencias jurídicas de la no comparecencia;
- e) La firma del conciliador”.

Artículo 17. *Inasistencia.* El artículo 32 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

“Artículo 32. Se presumirá que son ciertos los hechos en los cuales el actor basa sus pretensiones cuando el demandado ante la Jurisdic-

ción Laboral haya sido citado con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior y no comparezca a la audiencia a la que se le citó.

La presunción no operará cuando la parte justifique su inasistencia ante el conciliador dentro de los tres (3) días hábiles siguientes a la fecha de la audiencia, caso en el cual ésta señalará fecha para nueva audiencia dentro de un término máximo de veinte (20) días.

La inasistencia injustificada de una de las partes a la audiencia de conciliación, obliga al conciliador a consignar expresamente este hecho en el acta, para los efectos establecidos en el artículo 68 de la presente ley”.

Artículo 18. *Agotamiento de la conciliación.* El artículo 42 de la Ley 23 de 1991, quedará así:

“Artículo 42. Cuando el conciliador determine que el asunto no es susceptible de conciliación expedirá al solicitante una certificación en la que se hará constar este hecho con la expresa mención de que este documento suple la obligación de acompañar copia auténtica del acta que da fe del agotamiento de la conciliación administrativa”.

Artículo 19. El título de la Sección 4ª, del Capítulo III del Título I de la Parte III de la Ley 446 de 1998, será “De la conciliación extrajudicial en materia de familia”.

Artículo 20. El artículo 88 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 88. *Procedibilidad.* La conciliación deberá intentarse previamente a la iniciación del proceso judicial, ante el Juez de Familia, el Defensor de Familia, el Comisario de Familia, un Centro de Conciliación, el personero municipal o en su defecto ante el juez promiscuo municipal, o el estudiante de la facultad de derecho que sea miembro del centro de conciliación de su respectiva facultad de acuerdo con lo establecido en el Capítulo I del presente título.

Los conciliadores en equidad y los jueces de paz también podrán celebrar esta conciliación, cuando hayan aprobado los cursos de capacitación dictados por la Dirección General de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de Justicia y del Derecho, o por aquellos a quienes esta Dirección avale, en los términos del inciso segundo del artículo 91 de la presente ley.

Los funcionarios, organismos y particulares mencionados en los incisos anteriores conciliarán en los asuntos a que se refieren el numeral 4º del artículo 277 del Código del Menor y el artículo 47 de la Ley 23 de 1991”.

Artículo 21. El artículo 89 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 89. *Medidas provisionales.* Si fuere urgente, las autoridades a que refiere el inciso primero del artículo anterior, exceptuando los Centros de Conciliación y los Personeros Municipales, podrán adoptar hasta por treinta (30) días, en caso de riesgo o violencia familiar, o de amenaza o violación de los Derechos fundamentales constitucionales de la familia o sus integrantes, las medidas cautelares previstas en la ley y que consideren necesarias, las cuales para su mantenimiento deberán ser refrendadas por el juez de familia.

El incumplimiento de estas medidas acarreará multa hasta de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes en favor del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Parágrafo. Si quien adelanta el trámite conciliatorio es un Centro de Conciliación, un Personero Municipal, un conciliador en equidad

o un juez de paz, podrá solicitar al Juez competente la toma de las medidas señaladas en el presente artículo”.

Artículo 22. *Obligaciones de los Centros de Conciliación.* El artículo 93 de la Ley 446 de 1998, tendrá un nuevo numeral, así:

6. Contar con conciliadores habilitados para ejercer en todas las áreas del derecho.

Artículo 23. *Centros de conciliación en facultades de derecho.* El artículo 95 de la ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 95. *Centros de conciliación de facultades de derecho.* Las facultades de derecho podrán organizar su propio centro de conciliación. Dichos centros de conciliación deberán conocer de todas aquellas materias a que se refiere el artículo 65 de la presente ley, sin limitarse a los asuntos de competencia de los consultorios jurídicos.

Estos centros no podrán conocer de asuntos contencioso administrativos.

Artículo 24. El artículo 91 de la Ley 23 de 1991, tendrá un nuevo párrafo, así:

Parágrafo 2°. La Dirección General de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre los centros de arbitraje para asegurar el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la ley.

Artículo 25. *Oportunidad para la audiencia de conciliación.* El artículo 101 de la Ley 446 de 1998 quedará así:

“Artículo 101. *Oportunidad.* En los procesos en que no se haya proferido sentencia de primera o única instancia y que versen total o parcialmente sobre materias susceptibles de conciliación, habrá una única oportunidad de conciliación, aun cuando se encuentre concluida la etapa probatoria. Lo anterior sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos siguientes.

Para tal fin, de oficio o a solicitud de parte se citará a una audiencia en la cual el juez instará a las partes para que concilien sus diferencias; si no lo hicieren, deberá proponer la fórmula que estime justa sin que ello signifique prejuzgamiento. El incumplimiento de este deber constituirá falta sancionable de conformidad con el régimen disciplinario. Si las partes llegan a un acuerdo el juez lo aprobará, si lo encuentra conforme a la ley, mediante su suscripción en el acta de conciliación.

Si la conciliación recae sobre la totalidad del litigio, el juez dictará un auto declarando terminado el proceso; en caso contrario, el proceso continuará respecto de lo no conciliado”.

Artículo 26. *Suspensión de la audiencia de conciliación.* La Ley 446 de 1998 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 101A. *Suspensión de la audiencia de conciliación.* La audiencia de conciliación judicial no podrá suspenderse salvo en los siguientes casos:

1. Cuando existiendo ánimo conciliatorio, el acuerdo no pudiera celebrarse por falta de pruebas.

2. Cuando existiendo ánimo conciliatorio, el acuerdo no pudiera celebrarse por divergencias en cuanto al monto a conciliar y una de las partes necesitare efectuar consultas sobre el mismo.

3. Cuando existiendo ánimo conciliatorio, hayan transcurrido tres horas desde el inicio de la audiencia y no haya sido posible lograr el acuerdo.

4. Cuando existiendo ánimo conciliatorio, se eche de menos cualquier requisito formal que no permita realizar el acuerdo en esta audiencia.

Parágrafo 1°. En estos casos el juez no podrá suspender de plano la audiencia sin que se haya realizado discusión sobre el conflicto con el fin de determinar el ánimo conciliatorio.

Parágrafo 2° En la misma audiencia se fijará nueva fecha y hora para su continuación, dentro de un plazo que no podrá exceder de cinco (5) días.

Artículo 27. *Fijación de una nueva fecha para la celebración de la audiencia de conciliación.* La Ley 446 de 1998 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 101B. *Fijación de una nueva fecha para la celebración de la audiencia de conciliación.* Se podrá fijar por una sola vez una nueva fecha para la celebración de la audiencia de conciliación solamente cuando la primera no se haya podido celebrar por las causales previstas en el párrafo del artículo 103 de la presente ley.

La nueva fecha deberá fijarse dentro de un plazo que no exceda de diez (10) días hábiles.

Artículo 28. *Obligación para los apoderados.* La ley 446 de 1998 tendrá un artículo nuevo del siguiente tenor:

Artículo 101C. Es deber del abogado informar a sus clientes sobre la posibilidad de recurrir a mecanismos alternativos de solución de conflictos como una forma definitiva, pronta y económica de obtener los mismos resultados buscados a través del proceso.

Artículo 29. El artículo 104 de la Ley 446 de 1998, quedará así:

“Artículo 104. *Solicitud.* La audiencia de conciliación judicial ordenada en el artículo 101 de la presente ley, se celebrará vencido el termino probatorio. No obstante, las partes de común acuerdo podrán solicitar su celebración en cualquier estado del proceso, antes de que se profiera el fallo de segunda instancia”.

Artículo 30. La Ley 446 de 1998 tendrá un nuevo artículo, así:

Artículo 106A. *Control y vigilancia.* La Dirección General de Acceso a la Justicia y Fomento a los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, del Ministerio de Justicia y del Derecho, tendrá funciones de control, inspección y vigilancia sobre los conciliadores en equidad para asegurar el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la ley.

CAPITULO III

Vigencia y derogatorias

Artículo 31. Esta Ley inicia su vigencia al vencimiento del término de seis (6) meses contados a partir de la fecha de su promulgación deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Senadores,

José Renán Trujillo García,
Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY NUMERO 172 DE 1999 SENADO,
04 DE 1999 CAMARA**

por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Santa Fe de Bogotá, D. C., diciembre 14 de 1999

Señora

CLAUDIA BLUM DE BARBERI

Presidenta Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la República

Ciudad

Señora Presidenta:

En cumplimiento de la designación como ponente por usted formulada para el Proyecto de ley número 172 de 1999 Senado, 04 de 1999 Cámara, *por medio de la cual adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial, para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial*, me permito rendir el correspondiente informe de ponencia.

Los beneficios de la Ley 388 de 1997

La dinámica que ha introducido la Ley 388 de 1997 se constituye en lo que se ha denominado como una verdadera “revolución urbana”. Particularmente en lo que tiene que ver con la planificación o planeación urbana, la vida de los municipios colombianos es otra desde que se inició el proceso de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

El país entero ha entendido que con los Planes de Ordenamiento Territorial, los municipios de todas las categorías tienen la posibilidad de contar con un instrumento eficaz para llevar a cabo proceso de planificación al interior del núcleo urbano y en lo referente al componente rural respectivo.

El ordenamiento urbano de las ciudades colombianas ha sido, a lo largo de la historia de la urbanización en nuestro país, un esfuerzo aislado que no contaba con mecanismos institucionales homogéneos a nivel nacional. Si bien hoy entendemos que el tema del ordenamiento debe tener como uno de sus sustentos la autonomía municipal, también se debe tener en cuenta que era necesario definir, a nivel de legislación nacional, una serie de instrumentos que abriera las puertas a la racionalización de la planificación urbana en Colombia.

La experiencia municipal en la elaboración de los POT

Por tratarse de un mecanismo innovador en la concepción del tema urbano en nuestro país, el proceso de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial, no ha estado totalmente desprovisto de dificultades e incluso de obstáculos.

De una parte, la perentoriedad del término establecido en la Ley 388 de 1997 ha obligado a su prórroga mediante la expedición de la Ley 507 de 1999, de la cual es autor el ponente del presente proyecto. Dicha prórroga, que también resultó insuficiente, debe ser adicionada con una nueva disposición que permita a los municipios ajustarse a las normativas legales sobre el tema.

De otro lado, los municipios colombianos han padecido la desorganización del apoyo institucional del Gobierno Nacional. En

este sentido, son heterogéneas y multidireccionales las asesorías que han prestado diferentes instancias gubernamentales, para el soporte al proceso municipal de elaboración de los Planes de Ordenamiento Territorial.

La falta de una coordinación unificada en este aspecto, ha perjudicado en forma directa el proceso de elaboración y aprobación de los POT, dejando incluso espacio para la acción inescrupulosa de organizaciones privadas que prestan asesoría inidónea a algunos municipios, con el único fin de obtener lucro económico de una actividad que tiene estrecha vinculación con el interés general al interior de nuestras ciudades.

La implementación de los POT

A partir de la aprobación de los POT, una vez transcurra el término previsto en las normatividades que prorroguen el inicialmente previsto, se iniciará su proceso de implementación.

Muchos son beneficios y experiencias positivas que ya ha arrojado el proceso de elaboración y aprobación de los POT en relación con la dinámica urbana colombiana. Sin embargo, merece especial mención el tema del fortalecimiento de la participación comunitaria en el tema urbano, previsión que se constituía en un pilar fundamental de la regulación normativa de los Planes de Ordenamiento Territorial desde la expedición de la Ley 388 de 1997.

Es indiscutible que en el periodo de implementación de los POT, será necesaria una instancia de concertación entre los distintos Organos que participarán en el Conjunto de acciones político-administrativas propias del ordenamiento territorial, como la que se prevé en el presente proyecto de Ley. Dicha instancia deberá tener en cuenta las experiencias mencionadas en el proceso de elaboración y aprobación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Pero desconocer que el proceso de concertación en torno al tema del ordenamiento territorial es tan sólo incipiente y que el éxito de trabajar la planificación no se encuentra en la obligación legal sino en el dinamismo de los procesos, sería un error que podría conducir a la generación de una problemática aún más compleja.

De otra parte, la conformación obligatoria de complejo aparato administrativo encaminado a la “integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento territorial”, podría resultar violatoria del principio de la autonomía de las personas públicas de los niveles locales y de los más elementales principios sobre los que descansa la descentralización administrativa.

Ordenamiento y autonomía territorial

En lo que tiene que ver con el tema específico del ordenamiento territorial, la autonomía local tiene unos alcances bien definidos en el artículo primero de la Ley 388 de 1997, al expresar que dentro de los objetivos de la mencionada ley se encuentran “el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio...”.

Desde este punto de vista, la existencia de diversas comisiones especiales dedicadas al desarrollo de tareas técnicas que pueden ser cumplidas, de una u otra forma, por las distintas dependencias de la organización municipal, podría constituirse en una violación a la autonomía territorial consagrada en los textos constitucionales que regulan la organización de la administración territorial.

A este inconveniente de naturaleza fundamentalmente jurídica, se debe agregar otro, que tiene que ver con la conveniencia de la medida: el de la viabilidad económica de su realización.

En efecto, es por todos conocida la grave crisis por la cual atraviesan las finanzas de las entidades territoriales en general y las de los municipios en particular. Una de las causas principales de la crisis en las finanzas territoriales, es la imposición inconsulta por parte del Gobierno Nacional y del mismo legislativo, de nuevas obligaciones sin el otorgamiento de los recursos necesarios para su cumplimiento a nivel local. Dicha práctica ha sido repetida, y viola los más importantes preceptos constitucionales sobre la descentralización.

Las entidades territoriales no pueden seguir asumiendo el cumplimiento de funciones adicionales a las que tienen hoy en día, mucho menos si con la mencionada transferencia, se agrava la situación de sus finanzas.

Participación y ordenamiento

La verdadera vigencia de los pilares fundamentales del Estado Social de derecho encuentra en materia de ordenamiento territorial municipal una de sus más importantes y claras manifestaciones. En este punto, se ratifica una vez más el postulado democrático según el cual a nivel local se presentan las más claras posibilidades de acercamiento entre los ciudadanos y las distintas instancias del poder público, particularmente, en lo atinente a los asuntos que más afectan la vida ciudadana.

Por esta razón, se considera de especial importancia que los comités de integración territorial se constituyan en un importante foro de participación democrática, además de ser un escenario de concertación interinstitucional para las autoridades del ordenamiento.

Conclusión

No obstante las razones expresadas sobre la inconveniencia de crear complejos aparatos administrativos para implementar los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, es de recalcar que es importante dinamizar la coordinación y articulación de los municipios hacia una perspectiva regional en lo referente a la ordenación espacial de su territorio.

En tal sentido, a través del pliego de modificaciones que se encuentra en la parte final del presente informe de ponencia, se sugiere a la Comisión Primera del honorable Senado de la República, mantener la instancia principal de coordinación en materia de ordenamiento territorial, para así dejar a salvo la sana filosofía que orienta esta iniciativa.

De otra parte, considera el ponente que el trámite y aprobación de este proyecto se constituye en una oportunidad ideal para la consagración de una solución definitiva al problema de la descoordinación del Gobierno Nacional en lo relativo a su función de soporte a las entidades territoriales en relación con los procesos de elaboración, aprobación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Finalmente, sugiere el presente informe de ponencia la modificación del título del proyecto para que se aclare que la participación de los comités que aquí se regulan, se verificará durante el periodo de implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

AL PROYECTO DE LEY NUMERO 172 DE 1999 SENADO, 04 DE 1999 CAMARA

por medio de la cual se crean los comités de integración territorial para la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es establecer el mecanismo de integración, coordinación y armonización de las diferentes entidades competentes en materia de ordenamiento del territorio, para la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 2°. *Comités de integración territorial.* Los Comités de Integración Territorial son cuerpos colegiados en los cuales las autoridades competentes concertarán lo referente a la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Así mismo, serán escenarios de participación comunitaria en los términos previstos en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997.

Artículo 3°. *Obligatoriedad de conformación del Comité de Integración Regional.* La conformación de los comités mencionados en el artículo 2° de la presente ley, será obligatoria entre los municipios de un mismo departamento que conformen un área metropolitana y en aquellos municipios y distritos que siendo capital de departamento, tengan un área de influencia donde habite un número superior a quinientos mil (500.000) habitantes.

En caso de que las respectivas áreas de influencia tengan un número de habitantes igual o inferior a quinientos mil (500.000) y se cumpla lo previsto en el artículo 3° de la presente ley, la integración del comité de integración regional será opcional para los respectivos alcaldes.

Artículo 4°. *Áreas de influencia.* Para efectos de lo establecido en la presente ley, se entenderá por área de influencia el territorio conformado por la capital de departamento y los municipios circunvecinos, en los cuales se presenten fenómenos de conurbación que hagan indispensable la implementación conjunta de los Planes de Ordenamiento Territorial.

Artículo 5°. *Integración de los comités de integración territorial.* Los comités de integración territorial estarán conformados por:

- a) Los alcaldes de los distritos y municipios que conformen la respectiva área de influencia;
- b) El Gobernador del departamento donde se encuentre el área de influencia;
- c) El Director de la Corporación Autónoma Regional que ejerza jurisdicción en la respectiva área de influencia;
- d) Un delegado del Ministro de Desarrollo Económico;
- e) Un delegado del Director de Planeación Nacional.

Artículo 6°. *Coordinación interinstitucional.* La asesoría y el apoyo que las entidades del orden nacional presten a los municipios en la elaboración, aprobación e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial, será coordinada, para todos los efectos, por el Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

De los honorables Congresistas,

Juan Martín Caicedo Ferrer,
Senador de la República.

* * *

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE
AL PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NUMERO 189
DE 1999 SENADO,
107 DE 1999 CAMARA**

Titulado por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 140 de 1994.

Honorables Senadores

Comisión Primera Constitucional Permanente

Honorable Senado de la Republica

Santa Fe de Bogotá, D. C.

Señores Senadores:

En vista de que la Mesa Directiva de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, nos ha designado ponentes del Proyecto de ley estatutaria número 189 de 1999 Senado, 107 de 1999 Cámara, titulado *por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994*, cuyo autor es el honorable Representante William Darío Sicachá Gutiérrez, procedemos a rendir el informe correspondiente de rigor, a fin de que sea puesto a consideración de los honorables Senadores, que conforman esa célula congresional.

Como se concluye del propio título del proyecto que se estudia, el objeto del mismo es modificar el artículo 10 de la Ley 130 de 1994; tal ley, que es estatutaria, se refiere al estatuto básico de los partidos y movimientos políticos; y concretamente al artículo 10; la relación de modificación tiene que ver con el tema de las Consultas Internas realizadas por los partidos y movimientos políticos.

Como se trata de una ley estatutaria, creemos conveniente transcribir lo que en su oportunidad manifestó la honorable Corte Constitucional al hacer la revisión constitucional automática del proyecto que posteriormente se convirtió en la Ley 130 de 1994.

Al respecto dijo esa alta corporación en su sentencia 089 de 3 de marzo de 1994, lo siguiente:

"...El artículo 10 del proyecto ordena a la organización electoral colaborar en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, con la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica, que lo soliciten a través de sus autoridades estatutarias. Se determina en el proyecto el *modus operandi* de tales consultas y la manera como se prestará la colaboración estatal. Los costos en que se incurre correrán a cargo de la organización electoral. La realización de la consulta, se advierte, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior. En relación con las consultas nacionales que se propicien en desarrollo de los mecanismos de participación previstos en los artículos 103 y 104 de la C. P., así como de las consultas populares que los partidos y movimientos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República.

Para las Gobernaciones y Alcaldías, se previene que el Consejo Nacional Electoral en cada período constitucional de tres o cuatro años señalará una sola fecha distinta de las elecciones ordinarias en las que se efectuará, con cargos al Estado, dichas consultas. La obligatoriedad del resultado de la consulta se libra a la decisión del partido o movimiento. Los partidos cuya lista de carnetizados exceda del cincuenta por ciento de la última votación obtenida dentro de la respectiva circunscripción, concluye la norma, podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados.

La colaboración y apoyo logístico y financiero que la organización electoral pueda suministrar a los partidos y movimientos políticos con personería jurídica para la realización de sus consultas internas, así como su regulación, corresponden a una materia que no puede ser ajena a la ley estatutaria y que, por otra parte, encuentra asidero en los artículos 109 y 265 numeral 10 de la C. P. La práctica de las consultas internas puede derivarse de los estatutos de los partidos o movimientos o de una decisión suya adoptada en cualquier momento posterior de su vida política. La Constitución y la ley aunque la imponen en aras de respetar el ámbito de su libertad organizativa interna (C. P. artículo 108 inciso 2), que garantiza la libertad del proceso político en su propia fuente, sí la estimulan en el convencimiento de que la democracia interna beneficia a la organización política y a la sociedad en general, pues, fortalece su función mediadora y mantiene su apertura hacia las pretensiones, intereses y demandas genuinas de sus bases que apelan a ella como instancia de ascenso de la sociedad hacia el Estado. El proyecto conserva esta premisa de respeto a la libertad interna de los partidos y movimientos, ya que de acuerdo con sus disposiciones, la consulta sólo se realiza si ella es solicitada por sus respectivas autoridades.

No obstante, si internamente se decide realizar una consulta y ésta se lleva a cabo con el concurso de la organización electoral, mal se puede oponer la libertad del partido o movimiento a la obligatoriedad del resultado alcanzado. Ni la organización puede defraudar ni los electores o simpatizantes ni el Estado puede auspiciar que se defraude al elector o votante. El principio democrático y la buena fe (C. P. artículos 1° y 83) entre otros valores y normas constitucionales, quedarían flagrantemente desconocidos, si se aceptase la vacilación o inconsecuencia frente al resultado del certamen que ha sido convocado por el partido o movimiento y apoyado por el Estado. Por lo expuesto, la constitucionalidad del siguiente aparte de la norma "(...) en la medida en que el partido o movimiento que la solicite así lo decida", se condiciona a la precisa definición en el respectivo acto de convocatoria del carácter obligatorio o no obligatorio del resultado de la consulta, pues, en su defecto, se deberá entender que es vinculante.

De otro lado, del inciso 6° sólo es constitucional el siguiente aparte:

"En cada período constitucional de tres o cuatro años, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará una sola fecha, distinta a las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos soliciten para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las gobernaciones y alcaldías".

El aparte excluido no tiene relación de materia o conexidad esencial con la materia propia del presente proyecto de ley y su inclusión en él viola el artículo 158 de la C. P. La determinación de la fecha para la realización de los diferentes eventos en los cuales puedan actualizarse los mecanismos e instituciones de participación ciudadana, hace parte de la respectiva ley estatutaria (C. P. artículo 152 ordinal d) a lo que se suma los defectos técnicos de redacción de la norma examinada y la consideración sobre la improcedencia, y en ocasiones inconveniencia, de homologar en una misma fecha eventos políticos de carácter representativo con otros de democracia directa, derivados muchas veces de necesidades que difícilmente pueden diferirse o enmarcarse en un largo período fijo.

Finalmente, sólo bajo cierto entendimiento se ajusta a la Constitución la facultad que se atribuye al Consejo Nacional Electoral para “reglamentar en cada caso todo lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos”. Además de la impropiedad de una reglamentación *ad hoc* como la que se insinúa en la norma, no se ha reparado en que las consultas internas de los partidos, parte esencial integrante de la regulación sobre su organización y funcionamiento, corresponde a una competencia del Congreso exclusiva e indelegable (C. P. artículo 152 literal c) y 150 numeral 10). Lo que es materia de una ley estatutaria, a no ser que se trate de aspectos de detalle y de mera ejecución de sus previsiones, no puede sino formar parte de una ley de esta misma naturaleza y rango. Por consiguiente, la disposición es exequible si ella únicamente se refiere a la reglamentación de aspectos técnicos y de mero detalle”.

Modificaciones propuestas

La propuesta que se estudia, introduce cuatro (4) modificaciones al texto vigente, a saber:

1. En el inciso 1° se incluyen las razones para que los partidos y movimientos políticos realicen consultas internas, a saber:

“...para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variaciones de sus estatutos”.

Los partidos y movimientos políticos en un Estado Social, Democrático y de Derecho, como se deduce que Colombia es, del contenido del artículo 1° de la C. P., no puede pensarse menos que son los que le dan vida al engranaje estatal, tengan como característica que sean democráticos, y si así lo son, como tienen que serlo, lo mínimo que se puede esperar de ellos, es que sus grandes decisiones sean tomadas con posterioridad a agotar la consulta interna dentro de sus copartidarios, por lo mismo tiene sentido que la escogencia de candidatos, las decisiones sobre su organización interna y la variación de sus estatutos, deben ser la prioridad fundamental de las Consultas Internas.

En Colombia ya hemos tenido antecedentes al respecto, o si no qué decir de las consultas que se realizaron al interior del partido Liberal que culminaron con las candidaturas de los doctores César Gaviria Trujillo y Ernesto Samper Pizano, en los años 1990 y 1994, respectivamente. Igualmente su no práctica, por problemas técnico-jurídicos en el año 1998 trajo como consecuencia que el doctor Horacio Serpa Uribe fuese designado mediante convención.

2. En el inciso 6° se introducen las siguientes modificaciones:

Actualmente se dice que en cada período constitucional, el Consejo Nacional Electoral, por mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, señalará, una sola fecha distinta de las elecciones ordinarias, en la que se efectuarán a cargo del Estado, las consultas populares que los partidos y movimientos políticos solicitan para escoger sus candidatos a la Presidencia de la República, las Gobernaciones y Alcaldías...”.

En la propuesta se modifican las dos terceras partes de los miembros del Consejo Nacional Electoral, por la mayoría de sus Miembros, siempre que se pretenda realizar la consulta en fecha distinta a las elecciones ordinarias.

Si bien en el inciso tercero se establece que la realización de la consulta puede coincidir con las elecciones inmediatamente anteriores, con lo que se pueden utilizar las elecciones de congresistas para consultar respecto del candidato presidencial; esta oportunidad no se tendrá respecto de candidatos a gobernaciones y alcaldías, por lo que se permite al Consejo señalar una fecha para realizar esas consultas, de tal forma que esa consulta sea próxima y corta en el tiempo para escoger los mandatarios regionales.

3. En el inciso 8° a los candidatos a la Presidencia, hoy vigente, se les adiciona “a gobernaciones y alcaldías” para hacerlo concordante con la adición del inciso 1°, que como ya se dijo, habla de escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales.

4. Finalmente, la propuesta agrega un párrafo del siguiente contenido:

“Párrafo. Los precandidatos que se acogieren al procedimiento de la consulta deben respetar el resultado y queda prohibido a los perdedores que se sometieron a dicho procedimiento, que presenten sus nombres para elecciones que fueron objeto de la consulta interna”.

Si en la Colombia regida por la Constitución de 1991, las actuaciones de los particulares deben ceñirse a los postulados de la buena fe, tal como lo establece el artículo 83 de la C. P., es lógico y obvio que si un candidato se somete a la figura de la consulta, debe respetar el resultado de la misma, y también es consecuente que le quede prohibido a los perdedores, presentar sus nombres en las elecciones que fueron objeto de consulta, pues entonces, los esfuerzos invertidos para realizar la consulta, habrían sido perdidos.

Por lo mismo estamos de acuerdo con la adición propuesta.

En consecuencia estamos en un todo identificados con el texto aprobado por la plenaria de la Cámara de Representantes y, dicho texto, es el que ponemos a consideración de los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República.

Por las anteriores consideraciones, proponemos:

Dése primer debate al Proyecto de ley estatutaria número 189 de 1999 Senado y 107 de 1999 Cámara, titulado *por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 130 de 1994*.

Cordialmente,

Claudia Blum de Barberi, Germán Vargas Lleras,
Senadores de la República.

TEXTO PROPUESTO

Artículo 1°. El artículo 10 de la Ley 130 de 1994, quedara así:

Artículo 10. *Consultas internas.* La organización electoral colaborará en la realización de consultas internas de los partidos y movimientos con personería jurídica que lo soliciten a través de sus respectivas autoridades estatutarias, para escoger candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales, como para tomar decisiones con respecto a su organización interna o variación de sus estatutos.

Estas consultas podrán efectuarse en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal.

Tal colaboración se prestará mediante el suministro de tarjetas electorales y cubículos individuales instalados en cada mesa de votación, la recolección de los votos y la realización del escrutinio, para tal efecto, el Estado financiará el costo correspondiente. La organización electoral suministrará igualitariamente a los votantes, instrumentos en los cuales deben aparecer identificados con claridad y en iguales condiciones todos los candidatos.

La realización de la consulta, podrá coincidir con la elección inmediatamente anterior.

Para las consultas se utilizará una urna separada y los jurados de votación sólo suministrarán la tarjeta electoral a quienes la soliciten.

Los gastos que generen las actividades aquí previstas serán de cargo de la organización electoral.

En cada período constitucional, el Consejo Nacional Electoral por la mayoría de sus miembros, señalará una fecha cuando se pretenda realizar la consulta en fecha distinta a las elecciones ordinarias, cuando no haya elección inmediatamente anterior.

El resultado de la consulta será obligatorio para el partido o movimiento que la solicite.

Los candidatos a la presidencia, a gobernaciones y alcaldías de los partidos que se acojan al procedimiento de la consulta, serán escogidos el mismo día y por el mismo mecanismo.

Los partidos cuya lista de carnetización exceda el cincuenta por ciento (50%) de la última votación obtenida por el partido dentro de la respectiva circunscripción podrán pedir que en la consulta sólo participen sus afiliados.

Son afiliados aquellos ciudadanos que voluntariamente inscriben su nombre ante la organización del partido como miembros de dichas agrupaciones políticas.

El Consejo Nacional Electoral reglamentará en cada caso lo demás relacionado con las consultas internas de los partidos.

Parágrafo. Los precandidatos que se acogieron al procedimiento, de consulta deben respetar el resultado y queda prohibido a los perdedores que se sometieron a dicho procedimiento, que presenten sus nombres para elecciones que fueron objeto de la consulta interna.

Artículo 2°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Claudia Blum de Barberi, Germán Vargas Lleras,

Senadores de la República.

CONTENIDO

Gaceta número 562 - Viernes 17 de diciembre de 1999
SENADO DE LA REPUBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 209 de 1999 Senado, por medio de la cual se prohíbe la exportación del gas natural colombiano 1

PONENCIAS

Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 54 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 2

Pliego de modificaciones del Proyecto de ley número 54 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones, se modifica el título del Proyecto de ley número 54 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado el cual quedará así: por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46, y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 4

Texto presentado para primer debate al Proyecto de ley número 54 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 40, 43, 46 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 4

Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 054 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 41, 45 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 5

Pliego de modificaciones del Proyecto de ley número 054 de 1998 Cámara, 15 de 1999 Senado, se modifica título del proyecto, el cual quedará así: por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 42 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 7

Texto al Proyecto de ley número 054 de 1998 Cámara, 015 de 1999 Senado, propuesto para primer debate, por medio de la cual se adicionan los artículos 8°, 25, 37, 42 y 109 de la Ley 300 de 1996 y se dictan otras disposiciones 8

Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 89 de 1999 Senado, por medio de la cual se aprueba el acuerdo entre el Gobierno de la República de Colombia y el Gobierno de la República Dominicana sobre asistencia mutua en materia penal, hecho en Santo Domingo República Dominicana el día 27 de junio de 1998 9

Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 148 de 1999 Senado, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan disposiciones, 9

Informe de ponencia del Proyecto de ley número 148 de 1999 Senado, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación, al servicio legal popular y se dictan otras disposiciones 9

Pliego de modificaciones al Proyecto de ley número 148 de 1999, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones 12

Ponencia para primer debate, al Proyecto de ley número 172 de 1999 Senado, 04 de 1999 Cámara, por medio de la cual se adiciona la Ley 388 de 1997 y se crean los comités de integración territorial para la adopción de los Planes de Ordenamiento Territorial 16

Pliego de modificaciones, al Proyecto de ley número 172 de 1999 Senado, 04 de 1999 Cámara, por medio de la cual se crean los comités de integración territorial para la implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial 17

Informe de ponencia para primer debate, al Proyecto de ley estatutaria número 189 de 1999 Senado, 107 de 1999 Cámara, titulado por la cual se modifica el artículo 10 de la Ley 140 de 1994 18