



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CAMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

ISSN 0123 - 9066

AÑO XI - Nº 102

Bogotá, D. C., viernes 12 de abril de 2002

EDICION DE 12 PAGINAS

DIRECTORES:

LUIS FRANCISCO BOADA GOMEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO (E.)

ANGELINO LIZCANO RIVERA
SECRETARIO GENERAL DE LA CAMARA

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PUBLICO

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

COMISION PRIMERA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA

ACTA NUMERO 03 DE 2001

(agosto 15)

Cuatrenio 1998-2002

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

Sesiones ordinarias

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día miércoles quince (15) de agosto de dos mil uno (2001), siendo las 11:45 a.m., la Secretaría procedió a llamar a lista, a los honorables Senadores y contestaron:

Caicedo Ferrer Juan Martín
Piñacué Achicué Jesús Enrique
Rodríguez González-Rubio Cecilia
Sánchez Ortega Jairo
Trujillo García José Renán.

En total cinco (05) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Blum De Barberi Claudia
Mora Angarita Francisco
Pinedo Vidal Miguel
Rodríguez Martínez Camilo Orlando.

En total cuatro (04) honorables Senadores.

Prevía excusa escrita no asistieron los honorables Senadores:

Correa González Luis Fernando
Angel Arango Carlos Arturo.

El texto de la excusa del Senador Luis Fernando Correa fue transcrita en una Acta anterior, y el texto de la excusa del Senador Carlos Arturo Angel Arango es:

Bogotá, D. C., agosto 14 de 2001
HSCAA-055

Doctor

LUIS EDUARDO LOPEZ VILLA
Secretario Comisión Primera
Honorable Senado de la República
Bogotá, D. C.

Apreciado doctor López:

Con un cordial saludo le solicito excusarme por no poder asistir a la sesión de Comisión Primera programada para el día miércoles 15 de agosto de 2001. Lo anterior, toda vez que me comprometí en días anteriores con la Asociación Nacional de Industriales, ANDI, como ex Presidente de la misma, para asistir a la Asamblea General Ordinaria de Afiliados a realizarse en la ciudad de Cartagena los días 15 y 16 de los corrientes.

Sin otro particular, muy cordialmente,

Carlos Arturo Angel Arango,
Senador de la República.

Con el quórum reglamentario la Presidencia ordenó a la Secretaría dar lectura al Orden del Día, el que leído no pudo ser aprobado por falta de quórum decisorio.

III

**Consideración y votación del acta
de la sesión anterior**

Leída el Acta número 02, de fecha 14 de agosto del presente año no pudo ser aprobada por falta de quórum decisorio.

IV

Invitación a los miembros de la Comisión Especial de Seguimiento al Proceso de Descentralización y Ordenamiento Territorial para escuchar las conclusiones sobre el Proyecto de ley número 41 de 2001, "por la cual se dictan normas orgánicas de ordenamiento territorial".

En relación con el sentido de esta sesión, la Presidencia hizo las siguientes precisiones:

Honorables Senadores, en el día de hoy hemos convocado la Comisión Primera a sesión con el fin de escuchar al señor Presidente de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Ordenamiento Territorial y al señor Secretario de la misma, con el fin de que ustedes conozcan cuál ha sido la trayectoria que se ha desarrollado al interior de la Comisión Legal de seguimiento al proceso.

Hemos creído en la Mesa Directiva de la mayor importancia, que se conozcan los desarrollos al interior de la Comisión Legal de Seguimiento al Proceso de Ordenamiento Territorial, en razón de que esta Comisión va a abocar de manera inmediata el estudio del tema de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Quiero informarles a ustedes honorables Senadores que hasta el momento se han radicado tres proyectos sobre la misma temática. El Proyecto 41 que tiene que ver con la normatividad de Ordenamiento Territorial, es de origen del Gobierno Nacional.

El Proyecto de ley número 52, "por la cual se desarrolla el artículo 306 de la Constitución Política que tiene que ver con regiones administrativas de Planificación", de autoría del Senador Amílkar Acosta. Y el Proyecto 57, "por la cual se dictan normas Orgánicas de Ordenamiento Territorial" de autoría del honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer. En razón de que los tres proyectos tienen identidad temática, la Mesa Directiva de la Comisión ha tomado la decisión de acumular los proyectos con el fin de realizar un estudio integrado.

De igual manera me permito anunciarle a la Comisión e informarles a todos los honorables Senadores, que la Comisión de Ponentes ha quedado integrada de la siguiente manera: La coordinación de todo el proceso estará a cargo de manera directa del Presidente de la Comisión y los miembros integrantes del equipo de ponentes serán los

Senadores Jesús Enrique Piñacué, Juan Martín Caicedo Ferrer, Carlos Holguín Sardi, Rodrigo Rivera Salazar y Claudia Blum de Barberi, agregado con el honorable Senador Carlos Arturo Angel.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

El desarrollo del estudio de este proyecto estará muy vinculado con el anuncio que la mesa directiva hizo en el momento de la instalación. Creemos de la mayor importancia que un tema de tanto interés y sensibilidad nacional, debe continuar siendo consultado dentro de un proceso muy ágil, y muy rápido que aspiramos sea dentro de los próximos dos meses, en foros a realizarse en diferentes regiones del país.

La decisión de los lugares donde se desarrollarán estos Foros será tomada en el curso de la presente semana, la informaremos como agenda a desarrollar en el curso de la próxima semana, con el fin de que consultemos la opinión de las regiones de una manera muy clara, muy definida y los diferentes estamentos que han expresado su deseo de estar involucrados en el estudio del Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Es natural entender que estas decisiones serán directamente consultadas con el equipo de Ponentes y escuchando las diferentes sugerencias que tengan los integrantes de la Comisión Primera del Senado de la República, a quien corresponde abocar el estudio y la aprobación del proyecto.

En la noche de ayer tuve oportunidad de dialogar con el señor Ministro del Interior, lo hemos invitado a participar de esta reunión con el fin de que no solamente estemos involucrados en el desarrollo conjunto de todo el trabajo que se va a desarrollar sobre esta temática, sino que además trabajemos de una manera muy a la par, sobre lo que sea el criterio del Gobierno Nacional y naturalmente, un trabajo que se ha desarrollado de tiempo atrás desde el momento de la fundación, de la conformación de la Comisión Legal de Seguimiento del Proceso de Ordenamiento Territorial.

En la mañana de hoy, hemos invitado a participar de nuestra sesión formal al señor Presidente de la Comisión Legal, al honorable Senador Javier Ramírez y hemos invitado de igual manera al Secretario General de la Comisión Legal, con el fin de que nos informen sobre los desarrollos que ha tenido al interior de esta Comisión Legal, sobre el proceso que se ha venido desarrollando.

Quiero entonces, honorables Senadores, que estén ustedes debidamente informados sobre de qué manera vamos actuar hacia el futuro, específicamente sobre este tema trascendental para la vida del país.

Bienvenidos a nuestra Comisión, honorable Senador Javier Ramírez, el Secretario Gregorio Eljach...

Para dar desarrollo a este punto, la Presidencia concedió el uso de la palabra al honorable Senador Javier Ramírez, Presidente de la Comisión de Seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial, quien sobre este tema se pronunció en los siguientes términos:

Honorable Senador Javier Ramírez:

Gracias señor Presidente, honorables Senadores. Efectivamente en el día de ayer tuve la oportunidad con el doctor José Renán Trujillo de conversar sobre el tema y cómo iba a ser la

coordinación que se debe desarrollar, no solo en la Comisión Primera Constitucional, sino cuál iba ser el apoyo que le va a brindar la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Por todos es conocido, es un tema que se viene tratando hace 10 años, y que siempre permanentemente ha venido quedando en el archivo la discusión del proyecto.

Hoy existe una voluntad realmente de todas las partes y de todos los autores para sacar una iniciativa de esta naturaleza que tiene tanta trascendencia para la vida nacional. Quedamos comprometidos que la semana entrante estaremos entregando cómo sería la agenda de trabajo que plantearía en forma conjunta las dos Comisiones y además de ellos, pues hemos querido hoy también invitar al señor Secretario de la Comisión de Ordenamiento para que nos haga un recuento de cómo ha sido realmente una breve historia del trabajo desarrollado en todos estos años, frente al tema de ordenamiento territorial.

De verdad que vamos a estar muy comprometidos, yo creo que los insumos que allí se han producido en la Comisión son supremamente interesantes e importantes y serán un apoyo fundamental para los Ponentes de la Comisión Primera Constitucional, y así poder enriquecer mucho más el proyecto.

Existe el compromiso que en estos dos meses vamos a hacer los diferentes foros y seminarios, audiencias públicas necesarias para poder así socializar el Proyecto, a nivel nacional, y con ello entonces, después de transcurrido estos dos meses, empezar la discusión aquí en la Comisión Constitucional y ojalá poder el Senado de la República cumplir antes del 16 de diciembre tener en la primera etapa la aprobación del Proyecto de Ordenamiento Territorial.

Dejo entonces, aquí en manos del señor Secretario de la Comisión de Ordenamiento, que nos haga un breve recuento de la historia de la discusión del tema de ordenamiento y cuál sería entonces parte de la agenda que hasta el momento se ha venido trabajando.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Quiero expresarle a los honorables Senadores de la Comisión Primera, que este nivel será informativo sobre los antecedentes que se han desarrollado al interior de la Comisión Legal. Le hemos solicitado desde la mesa directiva de la Comisión Primera la entrega de un disquete para cada uno de los Senadores, donde esté toda la información de lo que se ha venido desarrollando en la Comisión Legal.

De tal manera que cada uno de ustedes recibirá ese disquete, ahí estará la información completa, con el fin de que sirva de apoyo para las discusiones. Muy amablemente el Secretario General, Gregorio Eljach, nos ha brindado la oportunidad de que tengamos ese documento en nuestras manos.

Sobre la publicación de los proyectos relacionados con Ordenamiento Territorial, se hicieron los siguientes planteamientos:

Honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer:

Gracias Presidente. Solamente yo quería con toda la humildad del caso pedirle a la mesa directiva tanto de la Comisión de Ordenamiento como

a la mesa directiva de la Comisión Primera, presidida por usted, que nos ayudara de alguna manera a divulgar el proyecto de iniciativa legislativa.

No sé..., sacar unas fotocopias. Nosotros, pues obviamente no podemos acudir a la imprenta oficial y no tenemos un folletico debidamente impreso como el que ha editado el Gobierno. Pero... para que la consulta sea fácil, porque ambos textos como usted sabe Presidente son extensos. Incluso, no sé si el doctor Roberto que de golpe el Ministerio del Interior publicara en un gesto de democracia los dos folletos, para que el debate, es decir, para que los dos proyectos se acumulen no solamente aquí por técnica legislativa, sino en la mente de los distinguidos Ponentes de estas dos iniciativas. Eso es todo Presidente, porque no ha circulado, no hemos tenido la oportunidad de entregarlos.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Tenga la absoluta seguridad honorable Senador que toda la dinámica que le vamos a imprimir desde la mesa directiva, la discusión de este Proyecto, será siempre sobre la base de que tengamos la documentación pertinente en nuestras manos.

Hoy es una sesión informativa, donde queremos que ustedes se enteren de los antecedentes que han rodeado las discusiones en la Comisión Legal, pero vamos a pedirle al Ministerio del Interior que nos colabore en la edición de un solo folleto, con la publicación de los tres proyectos que han sido acumulados y en lo posible cuadros comparativos, para que tengamos la oportunidad, los Senadores de la Comisión Primera, de desarrollarlo.

Estoy seguro que ustedes nos van a brindar la colaboración. Gracias, Senador Juan Martín Caicedo. Tiene la palabra el Secretario, Gregorio Eljach.

El Secretario de la Comisión de Seguimiento al proceso de descentralización y ordenamiento territorial, doctor Gregorio Eljach, hizo un recuento de lo acontecido con las iniciativas que sobre el tema se han presentado:

Doctor Gregorio Eljach, Secretario Comisión de Ordenamiento:

Muchas gracias señor Presidente, honorables Senadores. De verdad que resulta estimulante, gratificante tener esta oportunidad de compartir las experiencias que la Comisión de Ordenamiento del Senado de la República ha realizado durante los últimos tres períodos Constitucionales de Congreso.

La Comisión, ustedes saben tiene una naturaleza de Comisión Legal, artículo 63 de la Ley 5ª, el reglamento interno. Las funciones que cumple son de seguimiento, de vigilancia, que se enmarcan dentro del concepto amplió del control político y su temática es específicamente lo relacionado con ordenamiento territorial y con descentralización.

Se dice específicamente, pero esos dos temas son transversales a la temática legislativa de estos dos últimos años. La historia de la Comisión y atendiendo la sugerencia de los señores Presidentes, o la petición que hicieron en el disquete que van a recibir en este momento, o han recibido hay un total de 12 documentos contenidos allí.

El primer documento es una breve reseña histórica desde cuando la Comisión de Ordenamiento del Senado, se creó como una Comisión accidental, por una Proposición el 11 de febrero de 1992.

Después la Ley 5ª, se convirtió en Comisión Legal Permanente, luego en el 95, la Ley 186 la dotó de planta de personal y viene funcionando desde entonces hasta el momento con unos resultados que son conocidos ampliamente y que están recogidos también en el disquetes en unos informes, que usualmente se presentan al terminar cada legislatura, que son los informes correspondientes a la legislatura (98, 99, 2000 y 2001).

Está recogido en el disquete los tres documentos del que hablaba el honorable Senador Trujillo García. Los proyectos de Ley Orgánica de origen gubernamental y Congresional y el proyecto de ley de regiones, también de carácter orgánica que han sido acumulados por decisión de la mesa, y contiene también unos cuadros que obviamente no voy yo a explicar detalladamente, que recogen la historia legislativa de lo que han sido todas las iniciativas tanto de origen Congresional, como Gubernamental, sobre Ordenamiento Territorial y sobre Región Administrativa y de planificación que es apenas un tema de los muchos que debe contener la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En síntesis, hasta el momento en el Congreso, en el Senado, concretamente Senado, sobre regiones administrativas y de planificación, desde el primer Proyecto que fue el 215/95, hasta el más reciente que es el 052 de 2001, que es el vigente, el que está acumulado a hecho curso 10 proyectos sobre regiones administrativas y de planificación, todos los 9 anteriores, han sido archivados y el único que no ha sido archivado es el que está actualmente en curso. El anterior que fue el 174, logró por lo menos tener Ponencia para primer debate, pero no fue discutida y también pasó archivo.

Esa es la historia de los proyectos de regiones administrativas y de planificación y en el tema grueso de las leyes Orgánicas de Ordenamiento Territorial...

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Perdón señor Secretario, damos la bienvenida al señor Ministro del Interior, el doctor Armando Estrada Villa, agradecemos su presencia.

Continúe señor Secretario.

Doctor Gregorio Eljach, Secretario Comisión de Ordenamiento:

Gracias señor Presidente. En materia de proyectos de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, como decía hasta el momento se han presentado 13 iniciativas, de las cuales, cinco (5) son de origen parlamentario, especialmente le honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer y el resto son de iniciativa gubernamental.

El actual Gobierno ha venido trabajando con las Comisiones de Ordenamiento de Senado y Cámara, en una Comisión que se creó por un Decreto Presidencial que se llamó la Comisión intersectorial de Ordenamiento Territorial en la que se participó con mucha holgura y con mucha dedicación, que cuyo resultado está recogido en el Proyecto 041, que es de la iniciativa gubernamental.

Al mismo tiempo la Comisión ha venido recibiendo los insumos, las propuestas, las críticas a cerca de las iniciativas que el Senador Juan Martín Caicedo ha tenido a bien presentar en las últimas legislaturas que están contenidas en el proyecto que él radicó que es el 057.

De manera que lo único que de toda esta largura de proyectos y de intentos fallidos, de tramitar una Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, al momento se tiene estos tres que mencionaba el señor Presidente de la Comisión Primera Constitucional y la historia legislativa de todo lo demás, esta recogida entonces, en estos cuadros que también están contenidos en el disquetes, el cual se les hizo entrega.

¿Qué se ha hecho en general? Como la Comisión de Ordenamiento Territorial, es una Comisión Especial y además Especializada en ese tema, tiene una metodología de trabajo diferente a las otras Comisiones que tramitan las leyes y esa metodología de trabajo está recogida en la Resolución 626 de 1992, que es la que aplica la Comisión de Ordenamiento Territorial para el ejercicio de su trabajo, de seguimiento legislativo.

Ese seguimiento comprende múltiples actividades que van desde el examen de los documentos oficiales, la consulta con funcionarios, el estudio de la jurisprudencia, especialmente se le ha dedicado mucho énfasis al estudio de la jurisprudencia y a tratar de que el trámite de leyes que están dispersas en las diferentes Comisiones Constitucionales sea congruente al menos con una metodología que recoja los temas generales del ordenamiento territorial.

Lo que ha perturbado un poco los resultados hasta el presente es que efectivamente hay muchísimas leyes, hemos contado 73 leyes, entre orgánicas y ordinarias que tienen directa incidencia con el tema del ordenamiento territorial y hasta ahora, no tenemos Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, lo que coloca un poco al revés la jerarquía normativa de acuerdo con la Constitución de 1991.

De tal manera que ese obstáculo legislativo ha incidido fuertemente para que la legislación no sea congruente al menos en estos temas. Tan es así, que sin estar la Ley Orgánica de Ordenamiento en rigor, existen pedazos o partes de legislación orgánica como la 128 de áreas metropolitanas, pronto extinta Ley 60 de 1993, parte de La Ley 105, para citar unos ejemplos, la Ley 99, la Ley 142, etc., un etc., muy largo que tienen que ver con el ordenamiento territorial, desarrollan temas de ordenamiento territorial, realizan asignación y distribución de competencias y de recursos y sin embargo no se ha expedido la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

En el documento que está contenido en el disquete que se les ha hecho entrega se recogen entonces otras dos realidades legislativas que también incidencia en el tema genérico de la Ley Orgánica.

Un proyecto que pasó a archivo que desarrolla el tema de lo que tiene que ver con entidades territoriales indígenas que no tuvo Ponencia para primer debate y está siendo archivado, y las objeciones presidenciales a una ley que no llegó a ser ley y que se quedó para sanción Presidencial y está objetada que es la de Distritos que también es otro tema orgánico de ordenamiento territorial.

De todas maneras, lo más avanzado de las conclusiones de la Comisión de Ordenamiento Territorial, por un lado están recogidos los aportes de la Comisión en el Proyecto gubernamental que fue producto de un trabajo conjunto y de otro lado se está terminando un trabajo muy dispendioso de selección de texto de los 6 foros regionales que se realizaron el año pasado en diferentes partes del país sobre los contenidos del trabajo de la Comisión intersectorial, que se llamaba en esa época el borrador del Gobierno y que hoy afortunadamente es el Proyecto 041 de 2001, Senado.

La Comisión entonces, encuentra allí reflejado su trabajo y por aparte la Plenaria del Senado autorizó la publicación en un número considerable de ejemplares, las conclusiones de los foros propios de la Comisión de Ordenamiento Territorial, en donde se recoge ya no la posición exclusiva de la Comisión, ni de sus Congresistas, sino la posición de quienes participaron en los Foros, como Conferencistas, como Panelistas, quienes participaron en los debates y quienes hicieron propuestas para ser consideradas por el Congreso al interior de su debate que corresponde especialmente a las Comisiones Primeras y no a la Comisión de Ordenamiento, porque como ya se sabe no es una comisión legislativa, sino una Comisión de seguimiento y vigilancia o más genéricamente una Comisión que ayuda al control político.

De manera que para no alargar esta intervención la información básica inicial está contenida allí en el disquete más la metodología que está recogida en la Resolución 626/92, que es el reglamento interno de la Comisión de Ordenamiento, todo ajustado debidamente a la Ley 5ª, que es la Ley Orgánica del Reglamento Interno del Senado y de la Cámara.

A esto simplemente resta agregar una circunstancia muy favorable que por decisión de los miembros de las Comisiones Constitucionales para ingresar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, muchísimos miembros muy importantes de esta Comisión Primera, lo son al mismo tiempo de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Lo que siempre ha permitido un flujo muy fácil de la información y un entendimiento en las labores que competen a este tema que es exclusivo en el trámite de Ley de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado y en la Cámara de Representantes.

De tal manera, que esa articulación por ejemplo se da en este momento con el Presidente de la Comisión Primera, que es miembro muy distinguido de la Comisión de Ordenamiento, igualmente con el Senador Juan Martín Caicedo, mi invitado permanente de la misma, el Senador Mora, el Senador Rodríguez y otros muy distinguidos parlamentarios que hacen parte de la Comisión.

En otra dimensión de los trabajos, especialmente en los Foros que se hacen y que se tienen programados todavía, ha habido mucha participación de Congresistas que no siendo de la Comisión de Ordenamiento Territorial, o a veces no siendo de la Comisión Primera, sí son interesados en el tema, han aportado, han ilustrado al Congreso sobre el asunto y han entregado su producto legislativo, como es el caso de la ley que expide el régimen legal de los Distritos Especiales de Santa Marta, Barranquilla y Cartagena, que es la que

está objetada en este momento y que es parte medular del tema de ordenamiento territorial.

Lo que deja ver esta ilustración es que el tema, siendo específico es muy amplio, se mete con muchas cosas y la Comisión ha abocado en dos líneas el tratamiento del tema.

Una línea horizontal sectorial que lo ha señalado en términos, por ejemplo, el contenido ambiental de la Ley Orgánica Territorial, el contenido sobre cada una de las modalidades de entidad territorial, el contenido sobre zonas de fronteras, el contenido sobre mar territorial y así por el estilo una cantidad de temas y un contenido vertical, que es el que atraviesa todo el tema, que esencialmente son dos asuntos.

La distribución de las competencias y los recursos que es a lo que está llamada la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y la determinación de las figuras de articulación entre las entidades territoriales y la estructura de las funciones del Estado, que en forma muy novedosa se han concretado en dos ideas básicas que están recogidas en el proyecto gubernamental.

Las áreas de desarrollo territorial que son más flexibles que las regiones administrativas y de planificación y el instrumento para que esas áreas de desarrollo territorial funcionen, que es el contrato plan o lo que se ha denominado en el proyecto, el plan estratégico nacional de Ordenamiento Territorial.

Un tema en el que ha habido discusión y no ha habido acuerdo y allí la Comisión no está comprometida es en el que hace relación con la institucionalidad del ordenamiento territorial, más concretamente la discusión no se pudo zanjar en torno a como se considera la Comisión de Ordenamiento Territorial, no estas de Ley 5ª, sino de la que habla la Constitución Política que en sentir de algunos de nosotros es un órgano de rango Constitucional y no puede estar sometido ni adscrito a ningún ente de alguna de las tres ramas en especial, y eso no ha permitido avanzar y por eso la posición del Gobierno está recogida en este Proyecto 041, pero la Comisión allí no aportó en el diseño de lo que se llama allí el sistema nacional de Ordenamiento Territorial.

El resto de los temas recogen, lo que se ha planteado en la Comisión y el resultado está también para ser publicado por el Senado en la obra que está dirigiendo como editor el honorable Senador Juan Manuel Ospina Restrepo que bajo su Presidencia, fue cuando se hicieron esos 6 Foros y está por publicarse la obra.

En eso pues se pueden recoger casi 10 años de trabajo, señor Presidente, allá tenemos unos anaqueles muy bien organizados donde reposan los soportes de todo cuanto está recogido especialmente de los informes de gestiones de las últimas mesas directivas de la Comisión para ilustrar cómo es que se ha venido produciendo esta adecuación de los conceptos.

Por ejemplo y ya con esto con su venia termino, durante muchos años se creyó que solo el Gobierno tenía iniciativa privativa y excluyente para radicar un Proyecto de Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial y sobre esa creencia se trabajaron cuatro años.

Después con el avance de la Jurisprudencia, de la doctrina nacional y de nuevas especializaciones

que llegaron al país sobre todo en derecho parlamentario, encontramos que era lícito, legal, constitucional y además conveniente que el Congreso también tenga y tiene iniciativa y así se ha venido aplicando para romper unas especies de mitos que traíamos de la vieja Constitución y que consideramos que son avances que se han producido en este trasegar que no ha permitido expedir la Ley Orgánica, tema que ya ha sido desarrollado por el Senador Juan Martín Caicedo, especialmente en los medios de comunicación identificando 12 causas específicas por las cuales él considera no se ha expedido hasta este momento la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que en hora muy afortunada vuelve a tomar vida aquí en esta Comisión.

Señor Presidente, le agradezco mucho su generosidad y simplemente quedar a disposición de ustedes.

Sobre lo expresado en el transcurso de la sesión, intervinieron los honorables Senadores:

Honorable Senadora Cecilia Rodríguez González-Rubio:

Yo quisiera acompañar al señor Presidente de la Comisión en su petición al Ministerio del Interior en a ver si nos ayudan con unos cuadros comparativos de manera que se pueda hacer digamos una discusión más en un plano explícito dada la historia tan larga, que hay en la discusión de este tema sin éxito.

Yo creo que este tema ha dividido y también une al país, injustamente por lo que lo divide, lo hace difícil de atravesar, o de lograr. De manera que yo creo que vale la pena que hagamos este proceso, que va a incluir unos Foros y una discusión aquí en la Comisión, lo más claro y explícito posible para quitar esos mitos de que hay unas cosas que convienen, a unas áreas o a unos departamentos o regiones y que no convienen a otras, etc.

De manera que podamos ser exitosos en esta discusión y pienso que de pronto el apoyo del Ministerio del Interior podría ser muy importante para entender el tema. Yo me declaro ignorante absoluta en el tema. Gracias.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Tiene la palabra el Senador Juan Martín Caicedo.

Honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer:

Senadora, yo pienso que la sugestión que han hecho las mesas directivas de las dos Comisiones, es práctica. Obviamente si el Ministerio del Interior recoge todos los Proyectos, los que no han tenido éxito legislativo en un documento, va a ser un documento tremendamente gordo.

Yo creo que queda claro, aquí se nos ha dicho que hay información, la podemos consultar, cuando a bien tengamos en la Comisión de Ordenamiento sobre esos antecedentes, tal vez y recogiendo su inquietud, lo que podríamos tener en este documento dijéramos compendiado es lo que sugirió el Presidente de la Comisión. Los tres proyectos que se van a acumular. Porque los otros, incluso, porque hay proyectos de esos que incluso ni siquiera ameritan una lectura, yo lo digo con franqueza, los dos iniciales de la administración Samper son proyectos llenos de vicios constitucionales, de vicios de forma, o sea, pero ahí

están, ahí para mirarlos como con criterio de consulta y compendiar, habíamos dicho Ministro en un pequeño folleto, pues los tres proyectos que por técnica legislativa, necesariamente se tienen que acumular para que como dice la Senadora se pueden hacer esos análisis comparativos.

Presidente, yo tengo una preocupación que quiero transmitirles a ustedes dos, que en buena hora propician esta reunión y también quiero transmitírsela a usted señor Ministro. La había conversado con el Senador José Renán Trujillo, Presidente de la Comisión Primera, esta inquietud. No convendría seguir dando mal ejemplo con el trámite de esta ley, sin sincronizar la discusión de la misma, con iniciativas oficiales que el Gobierno debe traer en los próximos días al Congreso y que tienen incidencia territorial.

Yo creo que las dos mesas directivas de común acuerdo con el Ministro nos pueden ayudar a ver de qué manera sincronizamos, Presidente, llega en los próximos días, me acaba de confirmar el señor Ministro del Interior al Congreso, el proyecto para reforma a la Ley 60, que los plazos legales se vencen en este semestre.

De acuerdo con la Jurisprudencia de la Corte, la Ley Orgánica, necesariamente tiene que ocuparse del tema de las competencias, y yo siempre he creído que eso es prioritario en el trámite de la Ley Orgánica.

Pero es que la Ley 60 se ocupa de lo mismo, entonces yo lo que, y lo había manifestado a título de preocupación en la Comisión de Ordenamiento, veo que necesariamente hay que sincronizar esa discusión y viene otra ley que tiene incidencia territorial, el nuevo Régimen Fiscal Territorial. Entonces, ver de qué manera podemos discutir sincronizando las discusiones no sé, a través de reuniones conjuntas de los Ponentes de esos proyectos que de todas maneras apuntan hacia un propósito que es el tema territorial y que tienen todos incidencia territorial.

Yo quería hacer esa pequeña reflexión que tiene también que ver con algo que le había manifestado a usted. A raíz de una iniciativa que tomó en el Ministerio el antecesor el doctor Armando Estrada, el doctor Humberto de la Calle, se creó una Comisión que ha venido trabajando con la ayuda de Fescol, que gira en torno a la necesidad de ver que hay que hacer para salvar al departamento. Y esa Comisión ha planteado la posibilidad de que en el mes de septiembre lleguen al Congreso unas iniciativas que van a surgir del trabajo de esa Comisión de expertos en torno de lo que hay que hacer para salvar al departamento.

También sería bueno sincronizar el trabajo de esa Comisión con el que vamos a hacer aquí, porque no tendría sentido que después de que empecemos a tramitar una Ley Orgánica donde inevitablemente el tema del departamento va, porque es una de las entidades territoriales cuyas competencias hay que revisar, cuyas funciones, cuyo papel, etc., sí después van a llegar al Congreso por el conducto de algún Ministerio proyectos que tienen que ver también con el tema departamental.

Entonces es, sincronizar todos estos trabajos para dar ejemplo, porque es justamente la Ley Orgánica de Ordenamiento la que tiene que convertirse en el paraguas de trámite de todos estos

iniciativas, entonces ahí por lo menos pongo esos tres ejemplos. Ley 60, Ley Fiscal Territorial y unas iniciativas que tiene que ver con la suerte del departamento que es parte del tema fundamental que tendremos que discutir a la luz del trámite de la Ley Orgánica.

No sé, incluso en este momento me asalta la duda de a qué Comisión llegaría la Ley 60, a la tercera. Ustedes van a tener que promover una reunión con las mesas directivas de la Comisión Tercera, porque no podemos discutir los dos temas sin tratar de sincronizarlos y de buscar coherencias.

Si cogemos por distintos caminos, lo dije en la Comisión de Ordenamiento correríamos el riesgo de que al final del año, le estemos entregando al país el frankenstein del Ordenamiento Territorial. Es bien peligrosa la posibilidad de que se vayan las iniciativas por un lado distinto cada una desde el punto de vista conceptual y en vez de entregar una Ley Orgánica coherente entreguemos tres, cuatro leyes que apuntan en distintas direcciones y eso yo lo he llamado gráficamente el frankenstein del ordenamiento territorial, que es el peor de los mundos. Es llegar a un camino que no es precisamente el que estamos buscando con el trámite de la Ley Orgánica. Gracias Presidente, por la atención suya.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Muchas gracias, Senador Juan Martín Caicedo. Estábamos dialogando con el señor Ministro del Interior y agradecemos su presencia en esta sesión, en el ánimo de escuchar la voz del Gobierno Nacional alrededor del tema ordenamiento territorial y fundamentalmente de cuál es el criterio que ustedes tienen para garantizar que se escuchen a las regiones a la mayor brevedad posible en un término que coloquemos de común acuerdo y también para conocer exactamente cuál es el criterio que tiene el Gobierno Nacional alrededor de los términos de aprobación de este Proyecto, con ...

Doctor Armando Estrada Villa, Ministro del Interior:

Señores Senadores, en primer lugar, pues yo quiero destacar el interés que manifiestan la Comisión Primera del Senado y las Comisiones de Ordenamiento Territorial de Senado y Cámara frente a esta iniciativa, eso permite ser optimista de que ahora sí va a recibir la discusión y el trámite que merece y ojalá también su aprobación.

Frente a la solicitud que ustedes hacen de colaboración por parte del Gobierno, pues queremos garantizarlo, nosotros vamos a procurar que los documentos que han pedido se publiquen rápidamente, vamos a estar en todo momento atentos a que la Comisión requiera para brindar nuestro concurso y nuestra colaboración y frente a cómo nos vamos a entender con las regiones.

El Gobierno conjuntamente con la Comisión de Ordenamiento Territorial ha venido consultando las regiones, se han sostenido múltiples reuniones, múltiples foros, como ya informó el Secretario de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Senado, pero de todas maneras es un tema que nunca se agota y en el cual entre más se consulte mucho mejor.

La semana entrante tenemos la reunión de la Conferencia Nacional de Gobernadores, un tema de la agenda de ellos es el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

Tenemos también en Manizales la próxima semana en la celebración de los 10 años de la Constitución un Foro en la ciudad de Manizales y también el tema va ser Ordenamiento Territorial, regionalización y la discusión de este proyecto de ley.

O sea, que nosotros continuamos consultando, pero desde luego creemos que la Comisión Primera tiene todo derecho de hacerlo, tiene derecho a organizar foros, a organizar eventos con el fin de pulsar la opinión nacional frente al proyecto sobre ...los tres proyectos porque realmente ya hay que hablar es de tres Proyectos, no de uno solo, y ahí también nosotros ofrecemos nuestro concurso. Usted señor Presidente, seguramente contando con los Ponentes y con la Comisión organizará unos foros, no sé si en la regiones o aquí en Bogotá. Nosotros ahí también estamos dispuestos a colaborar y apoyar esa iniciativa de parte suya.

O sea, que vemos con simpatía en que la Comisión quiera consultar las regiones, quiera consultar los Alcaldes, los Gobernadores, las personas directamente implicadas con el Proyecto para que así se abra paso a un consenso y el Proyecto pueda ser tramitado con mucha más facilidad y sobre todo con mucho más conocimiento, no solo de los Senadores, sino del país. O sea, que ahí, nosotros pues, señor Presidente ofrecemos nuestra colaboración.

Frente a las inquietudes del Senador Juan Martín Caicedo, Ley 60, Ley de Ordenamiento Territorial. Sobre la Ley 60, que era una Ley prácticamente de establecimientos de funciones en educación y en salud, se fue ampliando, yo recuerdo muy bien pues porque en ese momento estaba en el Congreso y me tocó incluso ser Ponente de la Ley 60, se fue ampliando su radio de actividades porque el Proyecto de Ordenamiento Territorial fracasó.

Se presentó el Proyecto de Ordenamiento Territorial, no salió, y entonces había que llenar un vacío y ese vacío se llenó mediante la Ley 60, que primero era para educación y salud no más, y no es ni siquiera en el contexto de lo que son las competencias, sino que se planteaba de funciones, que es un rango menor en la actividad Estatal, no de competencia, sino de funciones, al final se le metió de todo, pues porque no había posibilidad en ese momento de tramitar la Ley de Ordenamiento Territorial.

Eso hay que tenerlo en cuenta porque es una observación muy válida del Senador Juan Martín Caicedo. También tocó él el tema del programa de mejor gestión de los departamentos. Efectivamente hay una gran preocupación en el Gobierno, se inició con el doctor Humberto de la Calle, el tener una misión dedicada a estudiar los departamentos, a ver de qué manera se fortalecían, de qué manera salían de ese limbo en que en cierta medida los dejó la Constitución, porque los departamentos se mantuvieron de una manera más o menos improvisada. Los mismos Constituyentes cuentan como al final no sabían qué hacer con los departamentos y los mantuvieron.

Esa Comisión o esa misión viene trabajando. Es una misión patrocinada por la GTC Alemana y

ya han rendido algunos informes. A ustedes seguramente les traeremos en próxima ocasión algunos de los informes que ellos ya han presentado.

Ellos deben informe definitivo en septiembre o en octubre. Una de las ausencias que ellos notan que requieren ley es el Código de Régimen Departamental del que usted también Presidente hablaba en algunas ocasiones, que no es explicable que los municipios tengan régimen y que los departamentos no. Ese es uno de los proyectos que ellos vienen madurando, vienen tratando. Pero que no interfiere en lo más mínimo con el ordenamiento territorial.

El otro Proyecto del que habla el Senador Juan Martín Caicedo es el Régimen Tributario de los Municipios y Departamentos. Tal como se ha estructurado tampoco interfiere con los departamentos o con el Proyecto de Ordenamiento Territorial.

Porque el Proyecto de Ordenamiento Territorial no asigna recursos, ni a departamentos ni a municipios, no se ocupa de ese tema. De ese tema se ocuparía una norma cualquiera. En este momento son el 1222 y el 1333, son normas muy viejas ya, de la Administración Betancourt, y lo más reciente es la Ley sobre predial unificado.

Entonces, lo que buscan aquí es unificar todo lo que es la tributación y actualizarla, pero no hay interferencias con el Proyecto de Ordenamiento Territorial. Donde habría interferencias, donde hay que poner mucha atención es el trámite, la modificación de la Ley 60 y este Proyecto, o estos proyectos de ley, que ustedes empiezan a tramitar ahora.

En eso hay que estar atentos, es un llamado de atención del Senador Caicedo Ferrer que vale la pena atender y tener en cuenta hacia adelante. De suerte pues, señor Presidente que hago esta pequeña observación frente a los comentarios que ustedes han hecho, pero lo que sí quiero reiterar, porque es si se quiere lo de fondo es que cuentan ustedes con el apoyo, con el concurso y con la colaboración del Gobierno, para que cumplan de la mejor manera su tarea.

Y aquí en adelante nosotros sabemos que los dueños del Proyecto inicialmente son los Ponentes. El Gobierno cumple su deber de presentar el Proyecto, ya de aquí en adelante la iniciativa le corresponde a los Ponentes, por fortuna usted eligió a una muy buena Comisión de Ponentes y nosotros de ahí en adelante aportamos en la colaboración que usted pide es aspectos logísticos y también en la discusión y en el análisis de las diferentes propuestas que se presenten. Muchas gracias señor Presidente.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Muchas gracias, señor Ministro. Senador Juan Martín.

Honorable Senador Juan Martín Caicedo Ferrer:

Señor Presidente, perdón que insista un poquito en un punto que me parece importante, lo ha mencionado el Ministro, es el tema del departamento y yo he participado en esa Comisión y lo que están preparando Presidente es como un paquete de proyectos dijéramos orientados a salvar al departamento

Incluso, se ha hablado de Reforma Constitucional, de una Reforma Legal y de algo que se pueda hacer al interior del trámite de la Ley Orgánica, porque el tema del departamento, sus funciones, sus competencias, inevitablemente por mandato constitucional hay que discutirlo en el trámite de una Ley Orgánica.

Entonces, lo que yo quiero sugerir Ministro es la necesidad de que se acelere un poco ese trabajo, sin precipitarlo, sin desbocarlo, para que llegue oportunamente aquí. Porque es un trabajo muy valioso. Esta misión ha recorrido el país, con la ayuda de estas entidades académicas oyendo la opinión de expertos, de ex gobernadores y tiene ya un criterio más o menos formado.

Muchos de nosotros y creo que usted Presidente hacen parte de la corriente que creemos que la Ley Orgánica no es viable, mientras no salvemos al departamento. La Ley Orgánica no es viable, no es viable hablar de regiones, menos aún cuando la Constitución dice que las regiones deben ser la suma de dos o más departamentos. Entonces, cómo hacemos regiones con departamentos quebrados, deslegitimados con problemas institucionales en una grave crisis.

Entonces, yo incluso, cuando usted Presidente, y usted Presidente, me den la oportunidad de presentar que no he tenido la oportunidad de hacerlo hasta ahora, oportunidad que seguramente me va a honrar a mí en su momento, de presentar nuestro Proyecto el de iniciativa legislativa.

Quiero hacer una digresión sobre ese punto. Me parece que ahí está el gran cuello de botella del ordenamiento. Y usted decía Ministro que sí, se salvó el departamento en la Constitución de 1991, no pero se ha salvado de 7, 8, 10, 15, 20 embates. No solamente en la Reforma de 1991, la Reforma del 68. Acuérdesse usted cuando el ex Constituyente Jaime Castro sugería la tesis de que había que marchitar progresivamente a los departamentos olvidándose de sus antecedentes sociológicos, históricos.

Es más, yo discrepo de quienes creen que la Constitución de 1991, mató a los departamentos o los dejó en un limbo. La Constituyente de 1991, reivindicó a los departamentos, inventó la elección popular de gobernadores, tanto los reivindicó que los puso a actuar como ejes de las regiones.

Otra cosa bien distinta, es que gobernadores malos y asambleas malas hayan provocado una reacción en el país contra la institución departamental. Esa es otra cosa, y ese es un tema que tendremos que discutir aquí. Gobernadores que se dedicaron a hacer lo que hacen los Alcaldes y a punta de hacer pequeñas obras para justificar el mandato popular, terminaron quebrando sus departamentos.

Pero ese punto, y usted verá Presidente, que voy a ser muy terco en el trámite de esta ley, ese punto es crucial. El gran cuello de botella del ordenamiento territorial en Colombia, es nuestro departamento al que en vez de matar tenemos que reestructurar al que hay que hacerle una Reingeniería.

Es más, allí a la luz de unos artículos que hay en la Constitución, el 302, podríamos empezar a dotar de autonomía al departamento en materia fiscal, en materia política, en materia administrativa para salvarlo, yo no veo otro camino distinto

para salvar al departamento que darle la autonomía de que habló la Constitución de 1991, principio que nunca se desarrolló cabalmente.

Entonces, es muy importante que estos trabajos lleguen aquí oportunamente, estos trabajos de esta Comisión. Que no lleguen ya cuando hayamos pasado por el capítulo del departamento que es un capítulo al cual los dos proyectos de ley inevitablemente le dan un espacio muy importante, porque es la entidad territorial intermedia y junto con el municipio, pues hacen parte del análisis que necesariamente tiene que hacer la Ley Orgánica.

O sea, es más bien para que le pidamos a estos amigos de ese Comité de trabajo que aceleren sin desbocar el trabajo, pues la presentación de los mismos, para esta Comisión de Ponentes, pueda utilizar esos trabajos, que además van por muy buen camino como usted lo sabe, señor Ministro. Gracias Presidente.

La Presidencia informó a los miembros de la Comisión, la forma como sesionaría la Comisión en la semana comprendida entre el 21 al 24 de agosto, al igual que la coordinación de todos los eventos relacionados con el tema de Ordenamiento Territorial, en los siguientes términos:

Gracias Senador Juan Martín Caicedo. Reglas de conducta, entonces si les parece a ustedes honorables Senadores de la Comisión Primera, para el tratamiento de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial. Punto número uno, vamos a desarrollar una sesión de trabajo el próximo martes conjuntamente con el señor Ministro del Interior, que amablemente ha aceptado con el señor Presidente de la Comisión de Seguimiento del proceso de ordenamiento territorial, con el fin de que trabajemos el equipo de ponentes en una agenda a seguir. Vamos a trabajar con cronograma establecido este Proyecto de ley Orgánica de Ordenamiento Territorial.

Punto número dos, han quedado acumulados los tres proyectos que han sido radicados ante esta Comisión.

Punto número tres, el equipo de Ponentes queda designado de la siguiente manera:

La Coordinación la ejercerá el Presidente de la Comisión. El equipo de Ponentes estará integrado por: Los honorables Senadores: Jesús Enrique Piñacué, Carlos Holguín Sardi, Rodrigo Rivera Salazar, Juan Martín Caicedo Ferrer, Carlos Arturo Ángel, Claudia Blum de Barberi, y Miguel Pinedo Vidal.

Esta Comisión de Ponente queda convocada para el próximo martes a la 01:00 de la tarde. Como hay día de fiesta de por medio, no voy a convocar sesión de la Comisión para ese día martes, con el fin de que podamos trabajar con el señor Ministro del Interior.

Siendo las 12:30 p.m., se levanta la sesión y se convoca para el día miércoles a las 10:00 a.m.

El Presidente,

José Renán Trujillo García.

El Vicepresidente,

Roberto Gerlein Echeverría.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

COMISION PRIMERA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPUBLICA
ACTA NUMERO 04 DE 2001

(agosto 22)

Cuatrenio 1998-2002

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

Sesiones ordinarias

En la ciudad de Bogotá, D. C., el día miércoles veintidós (22) de agosto de dos mil uno (2001), siendo las 11:35 a.m., la Secretaría procedió a llamar a lista, a los honorables Senadores y contestaron:

Angel Arango Carlos Arturo
Gerlein Echeverría Roberto
Martínez Betancourt Oswaldo Darío
Pinedo Vidal Miguel
Trujillo García José Renán
Vargas Lleras Germán.

En total seis (06) honorables Senadores.

En el transcurso de la sesión se hicieron presentes los honorables Senadores:

Blum De Barberi Claudia
Caicedo Ferrer Juan Martín
Gómez Gallo Luis Humberto
Guerra Lemoine Gustavo Adolfo
Holguín Sardi Carlos
Mora Angarita Francisco
Rivera Salazar Rodrigo
Rodríguez González-Rubio Cecilia
Rodríguez Martínez Camilo Orlando
Sánchez Ortega Jairo.

En total diez (10) honorables Senadores.

Previa excusa escrita no asistió el honorable Senador:

Correa González Luis Fernando.

El texto de la excusa del Senador Luis Fernando Correa fue transcrita en una Acta número 01.

Con el quórum reglamentario la Presidencia ordenó a la Secretaría dar lectura al Orden del Día, el que leído y sometido a votación fue aprobado.

III

Consideración y votación de las actas de las sesiones anteriores

Leídas las Actas números 02 y 03, de fecha 14 y 15 de agosto del presente año y sometidas a votación fueron aprobadas.

IV

Proyectos para primer debate

1. Proyecto de ley número 144 de 2001 Senado, 063 de 2000 Cámara, por medio de la cual se reducen los términos de prescripción extintiva.

Autor: honorable Representante Franklin Segundo García Rodríguez.

Ponente: honorable Senador Germán Vargas Lleras.

Publicaciones: Cámara, Senado.

Proyecto Original: *Gaceta* número 366 de 2000.

Proyecto original:

Ponencia para primer debate: *Gaceta* número 335 de 2000.

Ponencia primer debate: *Gaceta* número 179 de 2001.

Ponencia segundo debate: *Gaceta* número 484 de 2000.

Ponencia segundo debate: *Gaceta* número...

Texto en Plenaria *Gaceta* número 08 de 2001.
 Texto en plenaria *Gaceta* número...

Invitados: Rector Universidad del Externado de Colombia, doctor *Fernando Hinestroza Forero*.

Presidente Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, doctor *Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo*.

Sobre esta iniciativa, el Senador Ponente hizo las siguientes precisiones:

Honorable Senador Germán Vargas Lleras:

Presidente. Muy brevemente, recordar que el semestre anterior la Comisión inició el estudio de este proyecto, proyecto que ya hizo su tránsito en la Cámara de Representantes. Un Proyecto complejo, un proyecto que ha suscitado interrogantes múltiples por parte de los miembros de la Comisión.

Tuvimos la oportunidad de escuchar a muy destacados juristas en sesiones anteriores, la Comisión se ha ido formando un criterio sobre esta iniciativa y en la última sesión antes de proceder a votar, varios miembros de la Comisión expresaron su deseo de tener una mayor ilustración sobre el tema, de no tener absoluta certeza sobre la conveniencia o inconveniencia de votar el Proyecto.

Se me sugirió que acudiéramos a otras personas, las más autorizadas que pudiéramos pensar para conocer su opinión al respecto. En diálogo con varios de ustedes sugerí que se invitara en la mañana de hoy, nuevamente al Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema, y pues yo debo confesar que el trabajo que hice y los estudios que adelanté sobre esta iniciativa, pues los basé en escritos y en opiniones que ha emitido el doctor Fernando Hinestroza. Específicamente en un texto, el más reciente que se ha escrito, La prescripción extintiva, cuyo autor, es el doctor Hinestroza. Un libro, pues sumamente bueno como todo lo de él, que para mí ha sido una Biblia en esta materia. Palabras más, palabras menos, se dijo o se expresó que la Comisión quería oír la opinión más autorizada sobre el tema, a fin de emitir un concepto. Eso fue lo que ocurrió en la última sesión.

Yo consideré que por el texto, por su experiencia, en fin, por todo, usted era la persona más indicada para ilustrar a la Comisión sobre esta iniciativa, le envíe el Proyecto para su consideración, muy gentilmente usted señaló que le era muy grato concurrir al Congreso, igual el Presidente de la Sala Civil y yo diría que ahí estamos.

En esos términos concluyó la sesión anterior, se reanuda en el día de hoy, por el deseo de los miembros de la Comisión de escucharlos a ustedes y después de conocer su autorizada opinión, cada uno se formará su propio criterio a la hora de votar esta iniciativa, o de no hacerlo.

Yo diría Presidente, que ese es como un pequeño resumen de lo que ha ocurrido, y para mí resulta sumamente grato, tanto que el Presidente de la Sala Civil, nos esté acompañando nuevamente en el día de hoy y por supuesto celebro con inmenso aprecio la presencia del doctor Hinestroza en el seno de la Comisión Primera, quien para

muchos de nosotros, es pues, el maestro de maestros. Mil gracias.

La Presidencia dio la bienvenida a los señores invitados y en primera instancia concedió el uso de la palabra al Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia, doctor Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, quien dijo:

Muy amable señor Presidente, señores Senadores, doctor Fernando Hinestroza. Para la Corte una vez más es muy placentero haber recibido en el día de hoy, justamente esta invitación o confirmada para efectos de estar en el día de hoy con ustedes, reitero nuevamente.

La Corte tuvo oportunidad amplia por lo demás de poder explicitar, y poder dar sus puntos de vista sobre el particular, no solamente de manera verbal como quiera que deferentemente esta importante Célula Legislativa nos dio la oportunidad de expresar nuestras puntuales opiniones sobre el particular, sino adicionalmente por cuanto tuvimos a bien registrar un documento el pasado 5 de junio del presente año contentivo de los distintos puntos, de las distintas opiniones que sobre el particular oportunamente habíamos expresado.

En ese orden de ideas se entendería salvo mejor opinión de ustedes que no sería estrictamente necesario referirme a ellas, tanto más cuanto que nos acompañe en el día de hoy el profesor Fernando Hinestroza, quien sin duda alguna no solo es un especialista en este tópico, sino una persona que ha seguido la línea doctrinal y jurisprudencial y legislativa nacional e internacional sobre el particular.

En ese orden de ideas preferiría darle si ustedes lo tienen a bien la palabra al doctor Hinestroza, no sin antes desde luego, recordar que la Corte Suprema está en líneas generales muy de acuerdo con el Proyecto que se ha presentado, como quiera que tiene como propósito fundamental esclarecer algunos aspectos que consideramos desde el punto de vista estrictamente jurídico convenientes en el derecho colombiano, muy particularmente en la medida en que este proyecto del Senado tendía y tiende a morigerar algunas concepciones primigenias incorporadas en el...

Doctor Carlos Ignacio Jaramillo Jaramillo, Presidente Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia:

... La Corte, no del todo convenientes, particularmente de lo que tenía que ver con la posibilidad de declaración oficiosa de la prescripción, aspecto este de que respetuosamente en su momento y ratificamos, que sería altamente inconveniente en las condiciones actuales jurídicas sobre todo por la práctica forense, la práctica judicial que conduciría a que ese expediente sin duda antes que ser oportuno y antes que ser adecuado para la buena marcha de la administración de justicia, podría ser inconveniente.

También en aquella oportunidad tuvimos ocasión de refrendar la conveniencia de algunos puntos centrales del proyecto, muy específicamente a lo que tenía que ver con la introducción positiva del tratamiento del binomio prescriptivo que tal vez no resultaba adecuado, solamente circunscribir una reforma de tan importantes y en este caso consideración de cara a la prescripción extintiva, sino que valdría la pena auscultar la posibilidad también de hacer este examen de la

prescripción adquisitiva, desde luego desde una perspectiva jurídica, en la medida en que pues el juicio de valor que hemos hecho, solamente se circunscriba este aspecto, no hemos considerado aspecto de mucha trascendencia como podría ser lo tocante al aspecto social y agrario que podría desde luego pues de alguna forma influir en la reforma y social. Nos hemos circunscrito estrictamente jurídico y de práctica judicial y por esa razón desde esta perspectiva hemos entendido que en líneas fundamentales el proyecto del Senado afina algunos de los conceptos y recoge en buena hora de los de la Cámara de Representantes que de alguna forma habíamos tenido oportunidad respetuosamente de indicar que quizá no resultaban del todo ajustados y adecuados por lo que acabamos de mencionar y de otro también pusimos de presente que algunos aspectos como por vía de referencia a la introducción o la intronización del mecanismo interruptor que aquí pues se propone, el del requerimiento podría ser altamente adecuado y conveniente, como también desde otra perspectiva tuvieron a bien confirmar los doctores Hernán Fabio López y el doctor Ramiro Bejarano.

En ese orden de cosas salvo en lo atinente a lo del tema del contrato, en donde seguro que también lo observamos en su oportunidad y hicimos una extensa referencia tanto verbal como por escrito, creíamos que era adecuado desde luego reestudiar este punto no tanto por la conveniencia, porque no ponemos en duda de que sea necesario pues introducir sendas modificaciones al artículo 1.081. Mas en el sentido de que era adecuado ligar el 1.081 con otras normas propias del contrato de seguro, como el seguro de responsabilidad civil, como lo atinente a la figura de la inconstabilidad en el seguro de vida que de alguna manera también está ligada y en fin, examinar un poco más profundamente este tema que es algo sustantivo y que puede hacerse desde luego en otra ocasión para mirarle un tratamiento de conjunto en el más riguroso de los sentidos, porque queríamos expresar es que quizá al lado del contrato de seguro, también existan otros contratos que ameriten examen en lo tocante a la prescripción y que quizá no era del todo conveniente solo abordar lo atinente al contrato de seguro, en ese orden de cosas que quizá era más pertinente circunscribirse a ese binomio prescriptivo de la Prescripción adquisitiva y de la prescripción extintiva como entendemos que es adecuado y como lo hace el proyecto, también entendemos en forma acertada.

Con esas pues particularidades, sin perjuicio de invitar a los honorables Senadores al documento que mencionamos anteriormente para darle la oportunidad al profesor Hinestroza que todos estamos desde luego interesados en escucharlo por ser justamente una de las personas que más tiene en el tema, pues desde luego si ustedes no tienen inconveniente, pues me remitiría a este escrito sin perjuicio de estar atento de cualquier observación por parte de ustedes.

Concluida la intervención del doctor Jaramillo Jaramillo, el Senador Germán Vargas solicitó que por Secretaría se diera lectura a una comunicación enviada por el señor Ministro de Justicia, doctor Rómulo González, sobre el proyecto en discusión.

La Presidencia solicitó a la Secretaría dar lectura al oficio, cuyo texto es:

Bogotá, D. C., 15 de junio de 2001

Honorable Senador

Germán Vargas Lleras

Congreso de la República

Ciudad

Referencia: Proyecto 063 de 2000 Cámara,
144 de 2001 Senado

Estimado Senador Vargas:

En relación con el proyecto de la referencia, “por medio de la cual se reducen los términos de prescripción extintiva” que se encuentra en discusión ante el Senado de la República, me permito manifestar lo siguiente:

El proyecto es a nuestro juicio conveniente bajo la premisa de que a través de la aplicación de prescripciones de corto plazo se busca dar solidez, seguridad y certidumbre a las relaciones jurídicas, que por ser de interés general tiene carácter prevalente y hacen posible la vigencia de un orden justo.

La seguridad social exige que las relaciones jurídicas no permanezcan eternamente inciertas y que las situaciones que se vienen formando, de hecho prolongadas se vayan consolidando. Así, reduciendo los términos de prescripción extintiva se pretende dar una mayor prontitud en el ejercicio de la acción.

La reforma propuesta que se ocupa únicamente de la prescripción extintiva, la cual pretende se reduzca a tres años, pone a tono las normativas civil –art. 2536– y comercial –art. 751– con casi toda la legislación que en la mayoría de sus estatutos consagra términos no superiores a tres años (v.gr. El Código Sustantivo del Trabajo que establece un plazo de prescripción de tres años para las acciones derivadas de las relaciones laborales).

Esta nueva tendencia en la legislación es comentada en sentencia C-072 de 1994, por el Magistrado de la Corte Constitucional, doctor Vladimiro Naranjo Mesa, quien expone en los términos que a continuación se transcribe, la conveniencia de las prescripciones de corto plazo:

“Es cierto que existen, en otros campos del derecho, prescripciones de largo plazo. El Código Civil, verbi grata, establece diez años para la acción ejecutiva y veinte años para la acción ordinaria (Cfr. C.C. art. 2536). Estos plazos, a juicio de los tratadistas son desproporcionados por extenderse más allá de lo razonable; se justificaban en el pasado, pero hoy en día, con la mayor comunicación y oportunidad de asesoría profesional, hace que la prescripción a largo plazo sea inadecuada, sobre todo en materia laboral, que exige siempre la prontitud por recaer sobre asuntos cuya solución requiere inmediatez”.

Cordial Saludo,

Rómulo González Trujillo,

Ministro de Justicia y del Derecho.

La Secretaría informó igualmente que el Senador Darío Martínez presentó en la Mesa Directiva la siguiente proposición:

Proposición número 05

En cumplimiento al ordenado en los artículos 320-231 y 232 de la Ley 5ª de 1992, invítase a las siguientes personas, para que expresen sus opiniones sobre los proyectos de ley que cursan en la

sesión primera (Senado), convocando a una Asamblea Nacional Constituyente para reformar la Constitución Política Colombiana. Fechas de Audiencia Pública: Días 28, 29 y 30 de agosto de 2002 subsidiariamente cuando la Mesa Directiva considere oportuno:

Señores ex Presidentes de la República.

Señores Candidatos a la Presidencia de la República.

Señores Presidentes o Directores o Representantes Legales de los partidos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral.

Directores de los periódicos de circulación nacional.

Representantes de los gremios económicos.

Representantes de las centrales obreras. Las sesiones, en lo posible serán transmitidas por Señal Colombia.

Presentada por los honorables Senadores Darío Martínez, Claudia Blum, Rodrigo Rivera.

Abierta la consideración de la Moción número 05 intervinieron los honorables Senadores.

Honorable Senador José Renán Trujillo, **Presidente Comisión Primera Senado:**

Honorable Senador Darío Martínez, si a usted le parece bien, para no dejar la aprobación sujeta a tres fechas que usted coloca en la proposición, suprimamos las fechas y permita usted que la Mesa Directiva haga las gestiones necesarias, en lo posible para permitir la transmisión por Señal Colombia, solo en el momento en que se hagan esas gestiones nos pondremos de acuerdo con su señoría para garantizar que tengamos las fechas establecidas.

Agradezco esa señor Senador Carlos Holguín Sardi.

Honorable Senador Carlos Holguín Sardi:

Como es obvio, tenemos algún interés en que se adelanten las Audiencias Públicas que se prevén necesarias para este tipo de proyectos de ley o convenientes por lo menos, porque la audiencia es obligatoria cuando se trata de Actos Legislativos. Pero está muy bien que un tema de esta importancia sea precedida su discusión y la presentación de la ponencia por una audiencia pública con la más amplia participación posible. Muy respetuosamente yo le sugeriría al honorable Senador Coponente, al honorable Senador Martínez, que me permitiera considerar la posibilidad de una modificación en este sentido. Fijar que se realizaran audiencias públicas unos días determinados, como son audiencias públicas, está invitado todo el que quiera participar en ella y hacer que se publiquen por la prensa esas invitaciones a los que quieran participar e inscribirse.

Y además invitarse de manera pues especial por la Mesa Directiva o comunicarle por la Mesa Directiva a las personas que él allí menciona y a las entidades que él ahí menciona que se van a realizar las audiencias por si quieren asistir. Lo digo porque la lista es muy larga, si nos ponemos en el plan de invitar a todos los ex Presidentes, a todos los Precandidatos, a todos los partidos políticos que tienen personería jurídica, que en este momento van llegando a cien, reconocidos por el Consejo Nacional Electoral, etc., pues muy probablemente se va a decir... es decir, yo quiero que se les comunique que hay la posibilidad de que

participen en audiencia, pero que queden ellos en la libertad de si participan o no y que sí sepa el público en general que se van a realizar las audiencias.

Entonces la modificación, es decir no tengo el texto aquí para... es que se fijen unas fechas para audiencias públicas en las que participan quienes quieran y tengan interés y se inscriban de acuerdo como lo reglamenta la ley. Y que se le pida a la Mesa Directiva que se comunique de manera especial la realización de esa audiencia, primero por la prensa escrita y por la televisión si es del caso.

Y segundo. Se les comunique a las personas que allí el Senador Martínez propone, para si ellos quieren participar o no.

Como lo anunciara en su intervención el Senador Carlos Holguín Sardi, presentó la siguiente proposición sustitutiva, la cual incluye la Moción número 05 y unas modificaciones:

Proposición sustitutiva número 06

La Mesa Directiva de la Comisión Primera fijará a la primera oportunidad posible, las tres fechas para celebrar en ellas Audiencias Públicas sobre los proyectos de ley que convocan a una Asamblea Constituyente las que deberán ser transmitidas por Señal Colombia.

En la Audiencia Pública podrán participar los ciudadanos que se inscriban de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento.

La Comisión invitará a participar en estas audiencias por los medios de comunicación y en especial cursará invitaciones para si desean participar a las siguientes personalidades y entidades:

1. Señores ex Presidentes de la República.
2. Señores Candidatos a la Presidencia de la República.
3. Señores Presidentes o Directores o Representantes Legales de los partidos políticos inscritos en el Consejo Nacional Electoral.
4. Directores de los periódicos de circulación nacional.
5. Representantes de los gremios económicos.
6. Representantes de las centrales obreras.

Abierta y cerrada la consideración de la moción sustitutiva número 06 y sometida a votación fue aprobada.

Siendo las 12:05 p. m., la Presidencia decreta sesión informal para escuchar al señor doctor Fernando Hinestroza, Rector de la Universidad Externado de Colombia, quien en su intervención hizo los siguientes planteamientos:

Señor Presidente, honorables Senadores. Senador Ponente. Permítanme que comience con una expresión muy sincera, ingenua. Siento emoción de hallarme aquí. Y al mismo tiempo siento nostalgia. La primera vez que comparecí a la Comisión Primera del Senado de la República, fungía como Magistrado de la Corte Suprema de Justicia y hago esta evocación para celebrar acá la presencia del doctor Jaramillo, Presidente de la Sala de Casación Civil. Y así lo manifesté. Creo en las instituciones y acá veo una práctica de oír opiniones, ventilar la legislación directa genuina y no la legislación por vía excusada de facultades extraordinarias y convocar a distintos sectores que por distintas razones pueden tener interés en expresar su opinión.

Me estimula y honra las expresiones que he escuchado y cerrando este prólogo, paso a cumplir con el cometido que se me solicitó.

Tenemos un Proyecto de Ley que se originó en la legislatura anterior, que no hizo tránsito por cuanto la Comisión Primera Constitucional de la Cámara se opuso a él, especialmente en el aspecto más punzante que tiene ese proyecto inicial, que es el de convertir la declaración de prescripción extintiva en deber oficioso del juez y no como es obvio y es universal, una decisión que precisamente exige la alegación, invocación de parte, o sea como extinción o como acción.

El nuevo proyecto reproduce el anterior, me estoy refiriendo al Proyecto Original de la Cámara, al 144. Y al respecto le hago estas anotaciones que corresponden a las observaciones que se han manifestado aquí por el ponente y están en la ponencia publicada para primer debate en *Gaceta del Congreso*.

Reduce el alcance de la modificación de los términos de prescripción a la prescripción extintiva, dejando de lado la prescripción adquisitiva o usucapión, con lo cual se presentaría un desequilibrio digámoslo innecesario, inexplicable.

Segundo. Ese proyecto propone una reducción de todos los términos a tres años, que resulta digamos excesiva la reducción, al mismo tiempo que plantea sin ningún fundamento plausible, una unificación de los términos sin distinguir entre acción ejecutiva y acción ordinaria.

El último punto es el ya mencionado de la declaración oficiosa. Con toda atención me leí la exposición de motivos y las sucesivas ponencias para primero y segundo debate en la Cámara de Representantes y como lo advierte la ponencia para primer debate en el Senado con el Pliego de Modificaciones, a ser sinceros las razones que allí se aducen para las dos modificaciones básicas que es unificación de la prescripción, es decir, una sola prescripción sin distinguir entre ejecutiva y de la acción ejecutiva y de la acción ordinaria y eliminar la posibilidad de revalidación de la acción ejecutiva o recuperación de la acción ejecutiva y mucho menos aun las razones que se aducen para la prescripción de oficio, no son atendibles.

En ese sentido viéndole seguido de cerca el recorrido al proyecto, celebro y digo a boca llena, que este proyecto de una parte enmiende lo que a mi modo de ver y respetuosamente lo digo, son yerros graves y que adolece a que el proyecto... Y que del otro lado aproveche la oportunidad para una reflexión profunda, amplia sobre el fenómeno de prescripción.

Valga aquí una anotación. ¿Cuántos puntos se van quedando? Y se van quedando rezagados, no se actualiza. Uno de ellos por ejemplo es el de la prescripción, términos de 20 y 10 años, 20 de la prescripción adquisitiva ordinaria, 10 para la prescripción extraordinaria, 10 para la ordinaria, en materia de prescripción extintiva, 20 para la acción ordinaria, 10 para la ejecutiva, resultan hoy excesivos y uno lee la doctrina, la jurisprudencia...

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Perdón doctor Fernando Hinestroza. Le ruego el favor a los asistentes, por favor guardar silencio y quienes tengan prendido celular, por favor retirarse del recinto. Continúe doctor Fernando Hinestroza

Doctor Fernando Hinestroza Forero, Rector Universidad Externado de Colombia:

Entonces se recomienda la reducción de términos. En el año 94 se reunió en Atenas la conferencia general de la asociación intersocial de derecho comparado y uno de los puntos que se trató allí, fue de la prescripción extintiva y allí hubo oportunidad de ver las distintas tendencias en esta materia en cuanto a los plazos, términos, en cuanto a la iniciación de los términos, en cuanto a la manera de interrumpirlos, las suspensiones y demás, pero y con análisis de derecho comparado.

Y un punto general es que los términos han de reducirse. Pero viene el punto, no tanto que resulte excesiva. Colombia digo ha estado retrasada. El Código Civil Chileno y el Código Colombiano tienen el mismo origen, mejor dicho, Colombia tomó los sucesivos estados, el Código Civil de Chile, del señor Bello. Pero en Chile los términos se redujeron a la mitad, en Chile ha habido dos reducciones, de los treinta años se pasó a veinte y de los veinte a diez. En Colombia solamente tuvimos una reducción, la de la Ley 50 de 1936, entonces en hora buena nunca es tarde.

Veo en el proyecto que se atienden los dos fenómenos paralelamente y cada cual con sus respectivas particularidades. El de la prescripción extintiva que es el motivo originario y el de la usucapión o prescripción adquisitiva.

Los términos de diez años para la prescripción extraordinaria y de cinco para la prescripción ordinaria de inmuebles, tres para la de muebles, a mi entender y digámoslo también con ingrediente de legislación comparada y atendiendo las situaciones del país, los antecedentes, los encuentros proporcionados digámoslos así, adecuados, no. No son excesivos ni en longitud, ni por la alta, ni por la baja, es decir, en materia de prescripción extintiva el mantenimiento de la diferencia entre prescripción extintiva de la acción ordinaria y de la acción ejecutiva es saludable. En las reformas Chilenas se mantuvieron, ha sido la tradición y cinco y tres años son justos frente a los tres que pudieran parecer excesivos en materia de reducción del proyecto inicial.

Veo en el Proyecto que digamos, hay una técnica legislativa adecuada que es ir analizando cada uno de los preceptos que por la modificación podría afectarse para su consulta más fácil y sobre todo para eliminar aquellas confusiones en el cual después los intérpretes y aplicadores por distintos intereses van diciendo como no se modificó sigue vigente.

Verbigracia uno lee en algunos tratadistas a un y no obstante jurisprudencia de la Corte, que por cuanto a la Ley 50 de 1936, no dejó expresamente que el término de prescripción extintiva se reducía a veinte años, todavía consideran que la prescripción extintiva está en treinta. Veo allí esa técnica, digamos esa consideración con el público que es muy saludable.

En una revista breve pero pormenorizada de los preceptos y siguiendo el orden de ellos, aquí el artículo Segundo, pone de presente que la prescripción adquisitiva puede invocarse tanto por vía de acción como por vía de excepción, con lo cual pone término a una discusión dilatada y muy azarosa en el seno de la jurisprudencia, la casación civil, que en razón por lo dispuesto por el artículo

413 del Código de Procedimiento Civil que luego pasó a ser el 407, considero que se había eliminado la excepción de prescripción adquisitiva y que solamente había quedado la acción. De manera que aquel demandado en proceso reivindicatorio que no proponía contra-demanda, reconvencción para el juicio de pertenencia, resultaba perdiendo todo el tiempo por largo que fuera y por derecho que tuviera la prescripción.

Que esa jurisprudencia se enmendó o modificó, pero en hora buena poder consolidar esa modificación y volver a los términos genuinos del 1.524 del Código Civil. Y en materia de prescripción extintiva, también es oportuno que se diga que la prescripción extintiva puede ser declarada por el juez, no solo cuando el demandado en el proceso que sea no pone oportunamente la excepción de prescripción, sino también que puede anticiparse y no tener que esperar a que el acreedor lo demande, sino que puede decir que se declare.

Esto también resulta oportuno por cuanto hay jurisprudencias en distintos sentidos.

Interrupción de la prescripción: La interrupción de la prescripción. El 2.524 del Código Civil, hablaba de interrupción por recurso judicial. Esa expresión recurso judicial en la doctrina, en la jurisprudencia Chilena es entendida de una manera amplia, es decir, que una gestión judicial, no necesariamente una demanda, mientras que entre nosotros se consideró jurisprudencialmente que la prescripción no se interrumpía sino con la notificación efectiva de la demanda en tiempo.

El Código de Procedimiento Civil, el Decreto 1400 del 70, en los artículos 991, habló de que se interrumpe la prescripción por la presentación de la demanda, siempre y cuando se notifique o dentro de un término mediano, digamos de dos meses, en sesenta días se hablaba allí. Después la reforma del año 89 del Código de Procedimiento Civil introdujo algunas modificaciones, pero siempre exigiendo la demanda y que fuera, que quedara notificada dentro de los ciento ochenta días siguientes.

Hay un antecedente. El Código Laboral permite la interrupción de la prescripción por requerimiento escrito, para no hablar de las llamadas prescripciones de corto tiempo que se pueden interrumpir por mero requerimiento, es decir la llamada interrupción civil. Entonces yo celebro que acá se diga la prescripción de la acción ejecutiva, la acción ordinaria si puede tener en el mismo sentido, se interrumpe también por requerimiento escrito y como lo habla la exposición de motivos de que sea requerimiento escrito para una mayor sencillez probatoria, porque ya no se trata de las prescripciones de corto tiempo de dos o tres años, que si lo permite en cualquier requerimiento.

En materia de suspensión: Veo... quiero hacer dos anotaciones y comienzo por la última. Dice: La tendencia de los Códigos... es decir, el problema de reducción de los términos genera una inquietud cuando comienza a contarse la prescripción. Y sorprenden distintos fenómenos, desde que surgió el derecho, entonces en otro se dice comienza la prescripción desde que la obligación se hizo exigible, pero viene la anotación, el hecho de la exigibilidad no implica de suyo una negligencia, porque puede que digámoslo, no haya la necesidad misma de demandar, digámoslo porque el deudor está sirviendo al crédito

A partir de qué momento es decir, a partir de la rebeldía de la contraparte, en todo caso paralelamente a ello en distintos países y por distintas circunstancias se presenta la inquietud y eventualmente la realidad, de personas que por circunstancias jurídicas o por circunstancias de hecho, están en imposibilidad absoluta de acudir a la justicia, a proceder a demanda. Hacer valer su derecho. Entre nosotros tenemos el antecedente de la Ley 201 de 1959...

Doctor Fernando Hinestroza Forero, Rector Universidad Externado de Colombia:

... Se planteó solucionar el problema de los desplazados por la violencia, perseguidos en donde estaban en imposibilidad de hacer valer sus derechos, despojados de fincas por violencia o que hubieran tenido sobre todo para los asuntos en donde practica de ventas en estado de necesidad, en estado de peligro y entonces se dijo durante el estado de sitio no corren los términos, es decir optó por esa vía que la jurisprudencia precisó, pero acá veo el Código de Canadá, especialmente el que ve que es de 1992 y de... la prevención general de que se suspende la prescripción a favor de quien estaba o ha estado en imposibilidad absoluta de ejercer sus derechos y mientras esa situación esté presente.

Yo me hago la consideración de lugar frente a la tragedia que estamos viviendo. Cuántas personas están de hecho, para no hablar de aquellos otros casos en los cuales por subordinación de un pleito a otro, podemos hablar de una dificultad o imposibilidad jurídica como en el caso de que es clásico en la jurisprudencia, de un proceso de filiación que había sido intentado en vida del padre y que duró tanto que el padre se murió y transcurrieron todos los tiempos antes de que el proceso de filiación hubiera sido fallado para poder luego intentar la petición de herencia.

Pero, o sea. Yo aplaudo y digo excúseme esta expresión, pero celebro el Inciso Final que dice no se contará el tiempo de prescripción en contra de quien se encuentre en imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho mientras dicha imposibilidad subsista.

La otra anotación en cuanto a suspensión, es la relacionada con a favor de quién. El Código Civil habla de los incapaces, la herencia yacente y las legislaciones posteriores incluyen una razón de ser de suspensión que es lo que podemos llamar incompatibilidad. No corren los términos respecto de las acciones de las controversias que tengan que ver entre quien administre un patrimonio y el administrado.

Verbigracia las acciones de una sociedad en cuanto al manejo que haya tenido su administrador, con el nombre que reciba. La de los Herederos con respecto a la administración que haya adelantado el albacea. Es decir, una suspensión mientras exista esa relación de incompatibilidad y al mismo tiempo la tendencia a eliminar la suspensión a favor de los incapaces, por el hecho de ser incapaces toda vez que ellos tienen representante y circunscribir la suspensión a las acciones que haya entre el pupilo egresado y el curador tutor. El Código de Kevec. A propósito de la suspensión de la prescripción dice: La prescripción no corre contra el que está por nacer, tampoco corre contra el menor o mayor que estuvo o que

esa relación. Pero en su artículo 2904 en términos generales dice: La Prescripción no corre contra las personas que están en imposibilidad de obrar y elimina ese llamado favor que se torna en desfavor, respecto del incapaz por el hecho de serlo.

Yo acá quiero traer en apoyo de esta sugerencia de eliminar la suspensión a favor del incapaz por ser incapaz y dejarla cuando no haya tenido manera de hacer valer sus derechos, acudo a la cita de Guillermo Ospina Fernández, mi colega en la Corte, colega en la docencia y profesor muy calificado de derecho de obligaciones, me decía no se justifica esa protección adicional que se vuelve en contra.

En cuanto al 2.544 en interrupción, son estas prescripciones de corto tiempo, pero entre las prescripciones de corto tiempo están tanto las de los dos años, de mercaderes, servicios continuos, es decir: Que son las llamadas prescripciones probatorias, como las prescripciones especiales que dice la ley, son aquellas que tienen términos distintos del régimen general que por lo demás abundan, que se dice se interrumpen naturalmente, es decir, como reconociendo desde que interviene pagaré o escrito. Y hay algunos autores que sostienen y alguna jurisprudencia que sostiene que si no hay pagaré o escrito, entonces no hay interrupción o cuando venga reconocimiento por parte del deudor, por parte de otros medios. Entonces yo celebro que acá se diga interrúmpese esa prescripción, que desde que el deudor reconoce la obligación, expresamente o por conducta concluyente. Es decir, cualquier actuación que implique que no se puede entender sino como un reconocimiento, un servicio de la deuda.

La anotación sobre el artículo 14 que en mi parte sobra, por cuanto veo que hemos prudentemente se dice dejar lo del contrato de seguro en todas sus proyecciones y eventuales ramificaciones para un proyecto aparte.

Agradezco efusivamente a ustedes su atención y de mi parte una moción de estímulo e impulso a esta actualización de nuestro Código Civil, manteniendo su pureza, acudiendo a los mismos elementos del lenguaje originarios. Gracias señor Presidente.

Concluida la sesión informal a las 12:25 p.m., la Presidencia solicita a la Secretaría dar lectura al articulado del pliego de modificaciones, el que leído y abierta su consideración intervinieron los honorables Senadores.

Honorable Senador Germán Vargas Lleras:

Una sola observación que es más una observación de honestidad intelectual. Doctor Hinestroza yo le agradezco todos los cumplidos que ha expresado usted en torno a la ponencia, pero yo tengo que decir que todo este trabajo que se adelantó, pues es basado en sus apreciaciones y con base en ellas se elaboró esta ponencia. Yo le agradezco sus cumplidos, pero los miembros de la Comisión saben lo árido de este proyecto y desde el principio yo expresé que para adelantar este trabajo habíamos tomado sin duda sus muy valiosas consideraciones que a lo largo de muchos años viene haciendo de manera que le agradezco los cumplidos y lo único que deseaba expresar era que en la preparación de este trabajo siempre tomamos en cuenta la opinión suya, la de personas que aquí ya se hicieron presentes y por supuesto la de la Corte

expresiones y reiterar que desde siempre fueron esos los criterios ya señalados por usted que orientaron este trabajo. Gracias.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Señor Magistrado, ¿desea agregar algo más? Perfecto. La Comisión Primera agradece inmensamente la presencia tanto del doctor Fernando Hinestroza Forero, como del señor Presidente de la Sala Civil de la Corte Suprema de Justicia. Regresamos a la Sesión formal. Tienen la palabra los honorables Senadores. Continuamos con el Proyecto del Orden del Día. Tiene la palabra el Senador Vargas Lleras.

Honorable Senador Germán Vargas Lleras:

No Presidente. No me ponga a explicar más la iniciativa porque...

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Articulado del Proyecto señor Secretario.

Doctor Eduardo López Villa, Secretario Comisión Primera Senado:

Pliego de Modificaciones...

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Senador Rivera.

Honorable Senador Rodrigo Rivera Salazar:

Gracias Presidente. Pues yo sé que el Senador Vargas Lleras ha hecho un trabajo muy interesante, pero escuchando las palabras del profesor Hinestroza, quisiera preguntarle al Senador Vargas su opinión como ponente en torno a los puntos en los que aparentemente hay una discrepancia o algunas propuestas que tienden a mejorar el proyecto. Particularmente lo que tiene que ver con la duración del término de prescripción que al profesor Hinestroza le parece que se exagera en la reducción y particularmente también en cuanto lo que concierne a la causal de suspensión de la prescripción relativa a los incapaces o aquellas personas que están imposibilitadas. Me parecería que sería muy lamentable después de haber escuchado tan brillante intervención, que simplemente procediéramos a aprobar el articulado, sin introducir las modificaciones que de esas ilustradas palabras se desprenden.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Senador Vargas.

Honorable Senador Germán Vargas Lleras:

Se han sugerido concretamente dos modificaciones. La primera de ellas la eliminación del artículo 14. Que es el artículo atinente al contrato de seguros. La proposición ya fue radicada en la mesa.

La segunda consideración que surge de la exposición del doctor Hinestroza es la relacionada al artículo Cuarto del proyecto. Que me permito precisarla. El artículo cuarto original de la ponencia que modifica el artículo 2530 del Código Civil, venía en los siguientes términos: La prescripción ordinaria puede suspenderse sin extinguirse, en este caso cesando la causa de la suspensión, se le cuenta al poseedor el tiempo anterior a ella, si hubo alguno.

La prescripción se suspende a favor de los incapaces y en general de quienes se encuentren

bajo tutela o curaduría, la prescripción se suspende entre cónyuges no separados de cuerpos, se suspende la prescripción entre el heredero beneficiario y la herencia. Igualmente se suspende entre quienes administran patrimonios ajenos como tutores, curadores o albaceas o representantes de personas jurídicas y los titulares de aquellos. No se contará el tiempo de prescripción en contra de que se encuentren en imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho mientras dicha imposibilidad subsista. Las dos modificaciones que sugiere el doctor Hinestroza son concretamente, que se elimine la frase que reza: La prescripción se suspende entre cónyuges no separados de cuerpos.

La segunda precisión que él sugiere es que se incluya en el inciso que reza, igualmente se suspende entre quienes administran patrimonios ajenos, decía originalmente como albaceas o representantes de personas jurídicas, se agregaría entre quienes administren patrimonios ajenos como tutores, curadores, albaceas o representantes de personas jurídicas y los titulares de aquellos. Por supuesto no tengo observación alguna, me parece que la precisión que se ha hecho es clarísima y en ese sentido se presentaría una segunda proposición modificando el artículo Cuarto del Proyecto e introduciéndole estas dos precisiones.

Como lo anunciara en su intervención el Senador Vargas, presento a consideración de la Comisión, las siguientes proposiciones:

Proposición número 07

El artículo cuarto quedará así:

Artículo Cuarto. El artículo 2530 del Código Civil quedará así:

Artículo 2530. La prescripción ordinaria puede suspenderse sin extinguirse; en ese caso, cesando la causa de la suspensión se le cuenta al poseedor el tiempo anterior a ella, si alguno hubo.

La prescripción se suspende a favor de los incapaces y, en general, de quienes se encuentran bajo tutela o curaduría.

Se suspende la prescripción entre el heredero beneficiario y la herencia.

Igualmente se suspende entre quienes administran patrimonios ajenos como tutores, curadores, albaceas o representantes de personas jurídicas, los titulares de aquellos.

No se contará el tiempo de prescripción en contra de quien se encuentre en imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho, mientras dicha imposibilidad subsista.

Firmado honorable Senador *Germán Vargas*.

Proposición número 08

Para ser incorporada al Proyecto de ley número 144 de 2001 Senado, 63 de 2000 Cámara, "por medio de la cual se reducen los términos de prescripción extintiva".

Artículo 14. El artículo 1081 del Código de Comercio quedará así:

Artículo 1081. Las acciones que se deriven de un contrato de seguro o de las disposiciones que lo rigen será de dos (2) años.

En caso de fraude, inexactitud o reticencia de que tratan los artículos 1058 y 1158 del Código de Comercio, dicho plazo correrá a partir de la fecha en que tales eventos fueron conocidos o debieron ser conocidos por el asegurador de acuerdo con las circunstancias de cada caso.

(Firmado honorable Senador *Germán Vargas Lleras*).

Igualmente el Senador Germán Vargas solicitó a la Presidencia someter a votación el articulado del proyecto en bloque, exceptuando los artículos 4º y 14.

Previo anuncio que se cerraba la consideración del articulado del pliego de modificaciones, el que consta de 15 artículos, exceptuando los artículos 4º y 14º, fue cerrada y sometidos a votación fueron aprobados como los presenta el ponente en su pliego.

Leída nuevamente la Moción número 07, la cual presenta un texto sustitutivo para el artículo cuarto, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación fue aprobado.

Leído la Moción número 08, el Senador Germán Vargas Lleras solicitó permiso para retirarla, aduciendo los siguientes argumentos:

La proposición inicial que había sido radicada, atendía las primeras observaciones que formuló aquí el Presidente de la Sala Civil. Hoy la observación en la que coinciden tanto el Magistrado como el doctor Hinestroza es que se suprime del todo, de manera que en ese sentido aquí se hacían unas precisiones que correspondían fue a la anterior intervención del Magistrado. Pero es claro que ambos coinciden en la inconveniencia de tocar el tema del contrato de seguro y expreso, por qué. No porque no valga la pena también adentrarse en reducir los términos, sino porque se presenta una situación específica que está dando lugar a mucha controversia en lo que atañe al fraude a la inexactitud y a la reticencia en el contrato de seguros en lo relacionado con el siniestro.

Y eso lo que yo le escuché al Magistrado es que amerita tratar el tema de seguros por separado integralmente por las complejidades que presenta. En ese sentido yo retiraría esta Proposición presentada inicialmente y simplemente solicitaría se niegue el artículo Catorce.

Preguntada la Comisión si aceptaba la solicitud de retiro de la Moción número 08 y por contestar en forma afirmativa fue retirada.

Igualmente el Senador Germán Vargas, se permitió presentar una proposición negativa para este artículo, cuyo texto es:

Proposición número 09

Niéguese el artículo 14 del pliego de modificaciones en discusión.

Presentada por el honorable Senador *Germán Vargas Lleras*.

Abierta y cerrada la consideración de la Moción número 09 y sometida a votación fue aprobada.

Leído el título del pliego de modificaciones, abierta y cerrada su consideración y sometido a votación fue aprobado.

Preguntada la Comisión si quería que este proyecto tuviera segundo debate, por contestar en forma afirmativa, la Presidencia designa como ponente al honorable Senador Germán Vargas Lleras con cinco (05) días de término para rendir el correspondiente informe.

El texto del proyecto aprobado es del siguiente tenor:

PROYECTO DE LEY NUMERO 144 DE 2001
por medio de la cual se reducen los términos de prescripción en materia civil y comercial.

El Congreso de la República de Colombia
DECRETA:

Artículo 1. Redúzcase a diez (10) años el término de todas las prescripciones veintenarias.

establecidas en el Código Civil, tales como la extraordinaria adquisitiva de dominio, la extintiva, la de petición de herencia, la de saneamiento de nulidades absolutas.

Artículo 2. Agréguese un inciso segundo al artículo 2513 del Código Civil, del siguiente tenor:

"La prescripción tanto la adquisitiva como la extintiva, podrá invocarse por vía de acción o por vía de excepción, por el propio prescribiente, o por sus acreedores o cualquiera otra persona que tenga interés en que sea declarada, inclusive habiendo aquel renunciado a ella".

Artículo 3. Incorpórase un artículo 2524 al Código Civil, que dirá:

"Artículo 2524. La interrupción civil por demanda judicial que rige por las normas del Código de Procedimiento Civil.

La prescripción de la acción ejecutiva se interrumpe, también, por requerimiento escrito".

Artículo 4. El artículo 2530 del Código Civil quedará así:

"Artículo 2530. La prescripción ordinaria puede suspenderse sin extinguirse; en ese caso, cesando la causa de la suspensión se le cuenta al poseedor el tiempo anterior a ella, si alguno hubo.

La prescripción se suspende a favor de los incapaces y, en general, de quienes se encuentran bajo tutela o curaduría.

Se suspende la prescripción entre el heredero beneficiario y la herencia.

Igualmente se suspende entre quienes administran patrimonios ajenos como tutores, curadores, albaceas o representantes de personas jurídicas, y los titulares de aquellos.

No se contará el tiempo de prescripción en contra de quien se encuentre en imposibilidad absoluta de hacer valer su derecho, mientras dicha imposibilidad subsista".

Artículo 5. El artículo 2528 del Código Civil quedará así:

"Artículo 2528. El tiempo necesario a la prescripción ordinaria es de tres años para los muebles y de cinco años para bienes raíces".

Artículo 6. El numeral primero del artículo 2531 del Código Civil quedará así:

"Artículo 2531...

1º. Que el que pretende dueño no pueda probar que en los últimos diez años no ha reconocido expresa o tácitamente su dominio por el que alega la prescripción".

Artículo 7. El artículo 2532 del Código Civil quedará así:

"Artículo 2532. El lapso de tiempo necesario para adquirir por este espacio de prescripción, es de diez años contra toda persona y no se suspende a favor de las enumeradas en el artículo 2530".

Artículo 8. El artículo 2533 del Código Civil quedará así:

"Artículo 2533. Los derechos reales se adquieren por prescripción de la misma manera que el dominio, y están sujetos a las mismas reglas, salvo las excepciones siguientes:

1ª. El derecho de herencia se adquiere por la prescripción extraordinaria de diez años.

2ª. El derecho de servidumbre se adquiere según el artículo 939”

Artículo 9. El artículo 2536 del Código Civil quedará así:

“El artículo 2536. La acción ejecutiva se prescribe por cinco años. Y la ordinaria por diez.

La acción ejecutiva se convierte en ordinaria por el lapso de cinco años, y convertida en ordinaria durará solamente otros cinco.

Una vez interrumpida o renunciada una prescripción, comenzará a contarse nuevamente el respectivo término”.

Artículo 10. El artículo 2540 del Código Civil quedará así:

“Artículo 2540. La interrupción que obra a favor de uno o varios acreedores, no aprovecha a los otros, ni la que obra en perjuicio de uno o varios codeudores, perjudica a los otros, a menos que haya solidaridad, y no se haya renunciado en los términos del artículo 1573, o que la obligación sea indivisible”.

Artículo 11. El artículo segundo del artículo 2541 del Código Civil quedará así:

“Artículo 2541...

Transcurrido diez años no se tomarán en cuenta las suspensiones mencionadas en el inciso precedente”.

Artículo 12. El artículo 2544 del Código Civil quedará así:

“Artículo 2544. Las prescripciones mencionadas en los dos artículos anteriores, no admiten suspensión alguna.

Interrúmpense:

1º. Desde que el deudor reconoce la obligación, expresamente o por conducta concluyente.

2º. Desde que interviene requerimiento.

En ambos casos se volverá a contar el mismo término de prescripción.”.

Artículo 13. El artículo 1326 del Código Civil quedará así:

“Artículo 1326. El derecho de petición de herencia expira en diez años. Pero el heredero putativo, en caso del inciso, final del artículo 766, podrá oponer a esta acción la prescripción de cinco años, contados para la adquisición del dominio”.

Artículo 14. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

En relación con la sesión que tendrá lugar el día jueves, la Presidencia hizo las siguientes precisiones:

Señores Senadores, para el día de mañana ha sido citada la señora Ministra de Comunicaciones, doctora Ángela Montoya Holguín, por el honorable Senador Jairo Sánchez Ortega. Esta proposición fue aprobada por la Comisión Primera en anterior sesión.

Quiero solicitarle muy comedidamente a todos los honorables Senadores, hacerse presentes mañana en esta sesión, con el fin desarrollar el respectivo debate. La señora Ministra de Comunicaciones ya ha aceptado formalmente la invitación. Acompañará este debate con los demás invitados por el Senador Sánchez Ortega y será transmitido por Señal Colombia.

Sobre los proyectos de Ley que tratan sobre la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente, intervinieron los honorables Senadores:

Doctor Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Señor Presidente, quiero plantear una inquietud de carácter reglamentario en los proyectos de Ley sobre Asamblea Nacional Constituyente. No sé si la Secretaría nos pueda informar si se ordenó ya la acumulación de los dos proyectos de Ley que existen sobre la materia. Revisando la sentencia 222 de 1998 de la Corte Constitucional es perfectamente viable acumular proyectos de Acto Legislativo antes de que se presente la respectiva Ponencia.

Yo fui designado Ponente en un Proyecto, pero no sé que haya pasado con respecto al otro Proyecto. Sería bueno que nos informara la Presidencia...

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

La mesa directiva ya tomó la determinación de acumular los respectivos Proyectos, señor Senador Darío Martínez, la copia de esta Resolución proferida por la mesa directiva se le hará llegar a los Ponentes en el curso del día de hoy, pero vamos a actuar con acumulación.

Senador Holguín.

Honorable Senador Carlos Holguín Sardi:

Primero, para aclarar porque tratándose de una persona que tiene tanta exactitud en la precisión de sus exposiciones, no puedo dejarlo pasar que el Senador Martínez, tal vez cometió un pequeño *lapsus linguae* ahora, cuando habló de proyectos de Actos Legislativos. Estos son proyectos de ley, y como tal es pues, con mayor razón pueden ser acumulados sin ninguna dificultad.

Y simplemente para preguntarle a su señoría quiénes son los Ponentes del uno y del otro y entonces si esas Comisiones en razón de esa Resolución quedan unificadas o se modificaron las Comisiones de Ponentes.

Inicialmente en el Proyecto que había recibido la Comisión Primera fue designado el honorable Senador Darío Martínez como Ponente. Posteriormente cuando arribó a la Comisión el texto que su señoría radicó ante la Plenaria del Senado, fueron designados los honorables Senadores, Roberto Gerlein y Rodrigo Rivera Salazar.

Por tanto, frente a la resolución de acumulación de los proyectos actuarán como Ponentes los Senadores Martínez, Rivera y Gerlein.

Sí, Senador Martínez.

Honorable Senador Oswaldo Darío Martínez Betancourt:

Sí, efectivamente reconozco el *lapsus* de haber confundido Acto Legislativo con Proyecto de Ley. Efectivamente, eso es imperdonable. Pero bueno, son cosas que ocurre... La Senadora Claudia Blum, me había informado que ella también Coponente de estos proyectos de Ley de Constituyente.

Honorable Senador José Renán Trujillo García, Presidente Comisión Primera Senado:

Es cierto, honorable Senador Martínez, fue adicionada en el día de ayer la Senadora Claudia Blum.

Senador Sánchez.

Honorable Senador Jairo Ortega Sánchez:

Sí señor Presidente, me complace mucho que pues se acumulen los proyectos que se han presentado, si la Senadora Claudia Blum ha presentado otro, respectivo que también tiene el tema de la Constituyente, pues le dará inicio real a este debate que va a ser muy importante para la Nación.

De pronto, cuando yo presenté el proyecto no tenía el ambiente que hoy se ve en el pueblo colombiano y en la opinión pública y desde luego las opiniones del Senador Carlos Holguín sobre el tema, pues han sido ya muy reconocidas por la opinión pública.

De tal manera que a mí me agrada que este tema comience a tener una participación amplia, un debate y seguramente que con las luces de los honorables Senadores de la Comisión vamos a presentar un Proyecto respetable ante el pueblo colombiano.

Por otro lado, señor Presidente, sí quiero reiterarles que el debate de mañana ha sido confirmada la asistencia de la Ministra, el debate ha causado mucha expectativa, tengo una inmensa cantidad de quejas, recogidas a través del comercial que se divulgó por la televisión. Va a haber asistencia desde luego de muchos de los usuarios que tienen dificultades con el uso del teléfono celular y yo les ruego a los honorables Senadores que me acompañen en este propósito y que procuremos hacer un debate muy serio y muy claro para que la opinión pública vea que el Congreso de la República está actuando a favor de los intereses nacionales y que aquí en la Comisión Primera hay un consenso alrededor de ventilar los problemas públicos y que la opinión los conozca profundamente. Muchas gracias, señor Presidente.

Agotado el orden del día, la Presidencia siendo las 12:55 p.m. levanta la sesión y convoca para el día jueves 23 de agosto de 2001, a partir de las 11:00 a. m.

El Presidente,

José Renán Trujillo García.

El Vicepresidente,

Roberto Gerlein Echeverría.

El Secretario,

Eduardo López Villa.

CONTENIDO

Gaceta número 102 - Viernes 12 de abril de 2002

SENADO DE LA REPUBLICA

ACTAS DE COMISION

Comisión Primera del honorable Senado de la República

Cuatrenio 1998-2002

Legislatura 2000-2001 - Primer Período

Sesiones ordinarias

Acta número 03 de 2001, (agosto 15) 1

Acta número 04 de 2001 (agosto 22) 6